

**Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет**

**ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО
МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

**за редакцією
доктора економічних наук, професора
О. П. КИРИЛЕНКО
та доктора економічних наук, доцента
О. І. ТУЛАЙ**

**Тернопіль
ТНЕУ
2017**

УДК 336(477)

Ф79

Рецензенти:

Л. В. Лисяк, д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансів Університету митної справи та фінансів;

С. В. Онишко, д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансових ринків Університету державної фіскальної служби України;

О. Д. Рожко, д-р екон. наук, доцент, заслужений економіст України, директор Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Рекомендовано до друку вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 2 від 25 жовтня 2017 р.)

Ф79 **Формування фінансового механізму сталого розвитку України : моногр. / за ред. д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко та д-ра екон. наук, доц. О. І. Тулай. – Тернопіль : ТНЕУ, 2017. – 414 с.**

ISBN 978-966-654-471-4

У монографії досліджено ідейно-теоретичні та практичні засади формування фінансового механізму сталого розвитку держави. Проаналізовано сучасні підходи до побудови системи базових детермінант фінансового механізму реалізації соціальної функції держави. Розглядається проблематика фінансування таких важливих складових соціальної сфери, як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво. Значну увагу приділено питанням фінансового регулювання доходів домогосподарств та їхньої фінансової безпеки. Окреслюються пріоритети фінансового механізму сталого еколого-економічного розвитку України. Монографія містить авторські погляди щодо фінансового забезпечення реалізації екологічної політики й економічного розвитку держави, оптимальних моделей державно-приватно партнерства.

Розраховано на науковців, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей. Книга буде корисною також фахівцям-практикам, державним службовцям та всім, хто прагне поглибити власні економічні знання.

УДК 336(477)

ISBN 978-966-654-471-4

© О. П. Кириленко, О. І. Тулай, 2017

© ТНЕУ, 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ІДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ	8
1.1. Фінансові пріоритети імплементації засад сталого розвитку в Україні (<i>О. І. Тулай</i>)	8
1.2. Теоретична концептуалізація фінансового механізму сталого розвитку України (<i>В. Г. Дем'янишин</i>)	15
1.3. Практика та проблеми ефективності публічних закупівель в Україні (<i>О. П. Кириленко</i>)	25
1.4. Розгортання сутності суспільних фінансів на етапах розвитку фінансової формації (<i>А. Ю. Дерлиця</i>)	32
1.5. Бюджетне забезпечення реалізації функцій держави (<i>Г. С. Лопушняк, З. М. Лободіна</i>)	45
1.6. Бюджетне регулювання у забезпеченні сталого розвитку територій (<i>А. В. Дем'янчук</i>)	57
1.7. Дефіцит місцевих бюджетів в Україні та джерела його фінансування: теоретико-правові і практичні аспекти (<i>С. В. Юшко</i>)	66
1.8. Бюджетна децентралізація в контексті наповнення місцевих бюджетів України (<i>І. П. Сидор</i>)	78
1.9. Розширення можливості участі громади в бюджетному процесі як складова бюджетної децентралізації (<i>О. С. Максимчук</i>)	88
1.10. Практика публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: проблеми та шляхи удосконалення (<i>Б. С. Малиняк</i>)	95
1.11. Бюджет розвитку та його роль у фінансуванні інвестиційних потреб громади (<i>Н. І. Карпишин</i>)	107
1.12. Правові передумови розвитку ринку місцевих запозичень в Україні (<i>Є. В. Золотухін</i>)	116
1.13. Сутнісно-організаційні засади фінансового планування (<i>С. В. Савчук</i>)	125
1.14. Парадигма функціонування фінансового контролю (<i>М. Б. Гупаловська</i>)	135
1.15. Оцінка здійснення державного фінансового контролю в бюджетному процесі держави (<i>Н. М. Коломийчук</i>)	142
1.16. Особливості здійснення аудиторського та громадського контролю на місцевому рівні (<i>О. І. Вацлавський</i>)	148
1.17. Сучасна парадигма державного аудиту в державному секторі економіки (<i>О. Л. Шашкевич</i>)	158

РОЗДІЛ 2. ДЕТЕРМІНАНТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	170
2.1. Сучасна проблематика бюджетного фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і соціального забезпечення (О. І. Тулай)	170
2.2. Модернізація фінансового інструментарію розвитку культури і мистецтва в Україні (Т. О. Кізима, А. Я. Крупка)	178
2.3. Оптимізація видатків бюджету на соціальний захист (А. Ю. Огінська)	190
2.4. Формування фінансових ресурсів соціального страхування в контексті критеріїв сталого розвитку (В. П. Горин)	200
2.5. Світовий досвід медичного страхування та можливості його адаптації в Україні (О. В. Петрушка)	210
2.6. Теоретичні засади механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення (В. М. Булавинець)	219
2.7. Оптимізація фінансового забезпечення делегованих повноважень в умовах бюджетної децентралізації (А. П. Марчук)	229
2.8. Фінансова безпека домогосподарств як запорука соціальної стабільності держави (С. Л. Коваль)	241
2.9. Особливості, тенденції та проблеми формування доходів домогосподарств (В. О. Онищук)	249
2.10. Фінансові аспекти витрат домогосподарств (Машко А. І.)	258
РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	269
3.1. Прагматика фінансового забезпечення реалізації екологічної політики в Україні (Т. О. Мацієвич)	269
3.2. Фінансове забезпечення розвитку економіки держави (І. Й. Круп'як)	282
3.3. Валютні важелі в системі державного регулювання розвитку економіки України (О. Ю. Мелих)	293
3.4. Сучасні тенденції розвитку вартісного управління фінансами в умовах глобальної трансформації (Г. Й. Островська)	304
3.5. Фінансовий механізм сталого розвитку підприємств України (Ю. Я. Хамига)	315
3.6. Пріоритетні напрями реформування державної фінансової політики розвитку підприємництва в Україні (О. В. Квасниця)	323
3.7. Удосконалення інструментів фінансового регулювання земельних відносин в Україні (В. В. Мороз)	331
3.8. Фінансування проектів державно-приватного партнерства у вітчизняній та зарубіжній практиці (Б. С. Шулюк)	339
3.9. Державно-приватне партнерство на місцевому рівні: вітчизняні та зарубіжні аспекти розвитку (В. В. Письменний)	351
3.10. Управління інвестиційним портфелем домогосподарства в умовах сталого економічного розвитку (А. А Сидорчук)	364
3.11. Вплив міжнародної міграції на економічний розвиток України (В. М. Русін)	374
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	382

ПЕРЕДМОВА

Пріоритетною проблемою сучасної економічної науки є перехід від екстенсивного типу економічного зростання до сталого розвитку. Необхідність розробки стратегій забезпечення сталого розвитку зумовлена виснаженням природно-ресурсного потенціалу, забрудненням навколишнього середовища, погіршенням якості життя населення та зниженням ефективності господарської діяльності.

Важливим елементом реалізації концепції сталого розвитку в Україні є модернізація фінансового механізму, основна мета якої – підвищення ефективності використання фінансових ресурсів й оптимізація управління бюджетними коштами. Сьогодні постала необхідність вдосконалення фінансових методів, фінансових інструментів, фінансових важелів, нормативно-правового й інформаційного забезпечення на всіх рівнях економічної системи держави.

Теоретичне підґрунтя дослідження проблематики формування фінансових ресурсів держави закладено працями Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Т. Веблена, Дж. Кейнса, А. Маршалла, Р. Масгрейва, Н. Менк'ю, В. Парето, А. Пігу, А. Сміта, Дж. Стігліца, І. Фішера, М. Фрідмана, Д. Хаймана та ін. Важливі аспекти функціонування фінансового механізму держави розглядають такі вітчизняні вчені, як Л. Алексеєнко, В. Андрущенко, Т. Боголіб, О. Василик, В. Власюк, В. Геєць, В. Дзюблюк, Т. Єфименко, І. Зятковський, М. Карлін, М. Крупка, А. Крисоватий, В. Кудряшов, Л. Лисяк, І. Луніна, І. Лютий, А. Мельник, В. Опарін, К. Павлюк, Н. Ткаченко, В. Тропіна, В. Федосов, С. Юрій та ін.

Наукові основи дослідження сталого розвитку відображено в працях Г. Боуена, Г. Ваннагата, В. Вернадського, Дж. Доббіна, С. Дятлова, Б. Коммонера, Н. Мансурі-Гілані, А. Маслоу, Ф. Махлупа, В. Петті, С. Подолинського, Г. Стандінга, Л. Туроу, Т. Шульца та ін. Теоретико-прикладні проблеми досягнення сталого розвитку висвітлено у працях таких вітчизняних науковців, як О. Амоша, А. Гальчинський, О. Грішнова, І. Журавльова, І. Іващук, М. Кужелєв, В. Куриляк, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Макарова, Є. Савельєв, В. Толуб'як, М. Хвесик, О. Шкурупій та ін.

Водночас сьогодні надзвичайно актуальним питанням є вироблення такого фінансового механізму держави, який стимулюватиме формування сприятливих умов для забезпечення потреб теперішніх і прийдешніх поколінь. У контексті окреслених концептуальних уявлень у монографії розглянуто проблеми, пов'язані з впливом фінансового механізму на сталий розвиток, що визначає її виняткову актуальність. Представлене дослідження побудоване на послідовному аналізі базових

понять, що є основою діалектичного взаємозв'язку фінансового механізму і сталого розвитку.

У науковій праці всебічно висвітлюються детермінанти фінансового механізму реалізації соціальної функції держави. Досліджуються проблеми фінансового забезпечення системи охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення населення, культурно-мистецьких послуг в Україні. Акцентується увага на необхідності фінансового регулювання доходів домогосподарств та їхньої фінансової безпеки.

Розглядаються пріоритети фінансового механізму сталого еколого-економічного розвитку України. Наводяться міркування щодо фінансового забезпечення реалізації екологічної політики й економічного розвитку держави, оптимальних моделей державно-приватно партнерства.

Монографія є спробою узагальнення й аналізу підходів щодо формування ефективного фінансового механізму сталого розвитку України. Автори представленої наукової праці повною мірою усвідомлюють багатоаспектність окреслених проблем і дискусійний характер висловлених думок. Водночас члени авторського колективу переконані, що дослідження висвітлює важливі питання подолання фінансових дисбалансів соціоекологоекономічного розвитку, підвищення рівня та якості життя в Україні.

Монографію за науковою редакцією доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України, завідувача кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ О. П. Кириленко (передмова, 1.3) та доктора економічних наук, доцента, доцента кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ О. І. Тулай (передмова, 1.1, 2.1) підготував авторський колектив: В. М. Булавинець, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.6.); О. І. Вацлавський, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.16); В. П. Горин, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.4); М. Б. Гупаловська, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.14); В. Г. Дем'янишин, д-р екон. наук, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.2); А. В. Дем'янюк, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.6); А. Ю. Дерлиця, канд. екон. наук, докторант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.4); Є. В. Золотухін, аспірант кафедри фінансів ХНЕУ ім. С. Кузнеця (1.12); Н. І. Карпишин, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.11); О. В. Квасниця, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.6); Т. О. Кізима, д-р екон. наук, професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.2);

С. Л. Коваль, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.8); Н. М. Коломийчук канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.15); А. Я. Крупка, канд. екон. наук, начальник відділу доуніверситетської підготовки, профорієнтації та сприяння працевлаштуванню ТНПУ ім. І. Пулюя (2.2); І. Й. Круп'як, канд. екон. наук, старший викладач кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.2); З. М. Лободіна, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.5); Г. С. Лопушняк, д-р. екон. наук, професор, професор кафедри управління персоналом та економіки праці ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана» (1.5); О. С. Максимчук, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.9); Б. С. Малиняк, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.10); А. П. Марчук, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ, головний спеціаліст відділу виконання бюджету департаменту фінансів Тернопільської облдержадміністрації (2.7); Т. О. Мацієвич, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування ХНТУ (3.1); А. І. Машко, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.10); О. Ю. Мелих, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.3); В. В. Мороз, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.7); А. Ю. Огінська, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.3); В. О. Онищук, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.9); Г. Й. Островська, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри менеджменту інноваційної діяльності та підприємництва ТНПУ ім. І. Пулюя (3.4); О. В. Петрушка, канд. екон. наук, старший викладач кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (2.5); В. В. Письменний, канд. екон. наук, доцент, докторант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.9); В. М. Русін, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.11); С. В. Савчук, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.13); І. П. Сидор, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (1.8); А. А. Сидорчук, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.10); Ю. Я. Хамига, аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.5); О. Л. Шашкевич, канд. екон. наук, доцент, докторант кафедри податків та фіскальної політики ТНЕУ (1.17); Б. С. Шулюк, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ (3.8); С. В. Юшко, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів ХНЕУ ім. С. Кузнеця (1.7).

РОЗДІЛ 1

ІДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

1.1. Фінансові пріоритети імплементації засад сталого розвитку в Україні *(О. І. Тулай)*

Сучасне людство пройшло довгий шлях цивілізованого поступу. У 70-ті рр. ХХ ст. сформувалася концепція сталого розвитку як логічний результат від здобутих наукових знань щодо екології планети та бурхливого соціально-економічного прогресу. Очевидним виявилось те, що подолання кризових ситуацій у сфері охорони навколишнього природного середовища неможливе на рівні окремих держав, а вимагає взаєморозуміння та активної співпраці на міжнародному рівні. З цією метою Організація Об'єднаних Націй у 1972 р. (Стокгольм, Швеція) провела конференцію, присвячену екологічним питанням, у результаті якої було прийнято Декларацію з проблем навколишнього середовища людини. Таким чином світове товариство визнало необхідність вирішення екологічних проблем на міжнародному рівні. На цій основі країни-члени Організації економічного співробітництва та розвитку прийняли понад 30 важливих національних законів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У 1983 р. з ініціативи Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй було створено спеціальну та незалежну Міжнародну комісію з питань навколишнього середовища та розвитку під керівництвом відомого політичного діяча Норвегії Г.-Х. Брундтланд. У доповіді «Наше спільне майбутнє», яку ця комісія представила у 1987 р., були розроблені теоретико-методологічні засади концепції сталого розвитку. В цьому документі зазначалося, що сталим є розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Він охоплює два основних поняття: 1) «потреба», зокрема це стосується потреб, забезпечення яких

необхідне для існування бідних людей у світі, які мають бути предметом першочергової уваги; 2) «обмеження», внаслідок застосування якого стан розвитку технологій та організації суспільства зумовлюється здатністю навколишнього середовища задовольняти нинішні та майбутні потреби¹. Це означає, що сталий розвиток спричинений двома взаємопов'язаними чинниками – базовими потребами людей та фізичним обмеженням зростання експлуатації природних ресурсів. Вважається, що саме вивчення меж цього зростання дасть змогу підійти до вирішення таких глобальних екологічних проблем, актуалізованих вищезгаданою комісією, як глобальне потепління та виснаження озонового шару. У доповіді констатувалося, що існуючі інституційні можливості та прийняття рішень як на міжнародному, так і на національному рівнях не дають змоги вирішити проблеми сталого розвитку.

Висновки, зроблені комісією під керівництвом Г.-Х. Брундтланд, стали основою роботи конференції Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., в якій взяли участь глави та представники урядів більше 170 держав світу. На цьому форумі відбулося проголошення сталого розвитку (sustainable development) загальносвітовою стратегією, і перед державами постало завдання щодо розробки його національних орієнтирів. Було вказано на необхідність встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства та захистом інтересів майбутніх поколінь, враховуючи їхню потребу в безпечному і здоровому довкіллі. На цій конференції також розглядалися навколишнє середовище і соціально-економічний розвиток як взаємопов'язані та взаємозалежні сфери. У підсумковому документі «Порядок денний на XXI століття» («Agenda-21») визначено, що необхідним є гармонійне досягнення високої якості навколишнього середовища, забезпечення здорової економіки для всіх народів світу, задоволення потреб людей та збереження сталого розвитку протягом тривалого періоду. У зазначеному документі висвітлено програму міжнародного співробітництва за окресленими напрямками.

Важливим документом, затвердженим резолюцією Генеральної асамблеї у 2000 р. та підписаним Президентом України, стала Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, у якій особливу увагу звернено на боротьбу з бідністю та охорону навколишнього природного середовища². Зміст цієї Декларації є підставою прийняття визнаних світовою спільнотою, у тому числі й Україною, Цілей розвитку тисячоліття – восьми глобальних намірів, які мають реалізувати країни-

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

² Декларация тысячелетия Организации Объединенных наций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621.

підписанти. Ці цілі були адаптовані для України у 2003 р. та переглянуті у 2010 р. У результаті сформульовано 7 цілей, 15 завдань і 33 індикатори для оцінки ступеня їхньої реалізації³.

У 2015 р. в Нью-Йорку 193 держави-члени ООН розробили нову програму «Трансформація нашого світу: порядок денний сталого розвитку 2030», у межах якої розроблено 17 цілей та 169 показників, що характеризують їх досягнення⁴. Сьогодні в Україні триває робота щодо адаптації цих цілей до вітчизняних реалій.

У 2002 р. у Йоханнесбурзі (ПАР) пройшов Всесвітній саміт зі сталого розвитку, на якому було констатовано, що для вирішення низки нагальних проблем людства необхідно постійно вживати практичні заходи. У цьому контексті конкретизовано положення «Порядку денного на XXI століття» та розроблено План виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку. На саміті поряд з екологічними розглядалися також соціальні й економічні питання. Пріоритетне місце відводилося вирішенню соціальних проблем з метою досягнення сталого розвитку, а саме: викоріненню бідності, розвитку охорони здоров'я та освіти. Разом із цим було висунуто вимогу щодо забезпечення ширшої участі зацікавлених сторін у визначеному напрямку, в тому числі міжнародних фінансових інститутів.

Через двадцять років після історичної зустрічі у Ріо-де-Жанейро Організація Об'єднаних Націй провела ще одну глобальну конференцію, відому як «Ріо+20». Результатом роботи заходу стала резолюція, прийнята Генеральною асамблеєю «Майбутнє, якого ми прагнемо» (2012 р.). Її основу становило визнання необхідності подальшого просування ідеї сталого розвитку на всіх рівнях й інтеграції його економічної, соціальної та екологічної складових, врахування їх взаємозв'язку з метою досягнення цілей сталого розвитку в усіх його аспектах. У документі зазначалося, що основна роль у просуванні ідеї сталого розвитку належить органам виконавчої та законодавчої влади на всіх щаблях. Прозвучав також заклик до країн: у процесі розподілу ресурсів відповідно до національних пріоритетів і потреб враховувати цілі сталого розвитку. Наголошено, що основним завданням є боротьба з корупцією і рухом незаконних фінансових ресурсів як на національному, так і на міжнародному рівнях. Адже саме корупція є істотною перепорою для ефективної мобілізації та розподілу ресурсів. Вона поглинає кошти,

³ Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000–2015 [Електронний ресурс] / Національна доповідь, 2015. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAF.pdf>.

⁴ Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

призначені для реалізації заходів щодо подолання бідності, боротьби з голодом та забезпечення сталого розвитку загалом⁵.

Поняття «сталий розвиток» передбачає гармонійне поєднання екологічної, соціальної та економічної складових. Загалом з екологічної точки зору він має забезпечувати цілісність і життєздатність природного середовища. Метою сталого екологічного розвитку є подолання екологічної кризи та запобігання екологічним ризикам, забезпечення конституційних прав громадян на безпечне для здоров'я і життя навколишнє природне середовище, недопущення дій, які порушують здатність екосистем до саморегулювання і самовідновлення⁶. Природно-ресурсний потенціал держави необхідно розглядати як фундамент життя, збереження якого є обов'язковою умовою функціонування соціально-економічної системи.

Соціальна складова спрямована на збереження стабільності існуючих соціальних систем і забезпечення справедливого розподілу ресурсів та можливостей серед усіх членів суспільства. Розвиток цієї складової передбачає гарантування достойного рівня життя для кожної людини, а також збереження такого права для майбутніх поколінь.

Основою соціальної політики сталого розвитку має бути якість життя населення – принципово інша система цінностей порівняно з попереднім і сучасним періодами трансформації суспільства. Надзвичайно важливим є визнання пріоритетності та взаємозумовленості життєвизначальних інтересів більшості населення. Держава має взяти на себе функцію забезпечення принципу соціальної справедливості на основі узгодження і підтримки базових інтересів усіх громадян, а не окремих соціальних груп, що дасть змогу перетворити суспільство на збалансовану систему, яка розвивається⁷.

Економічна складова передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів та використання екологічно чистих і водночас ресурсо- та енергозберігаючих технологій, у тому числі видобування та переробку сировини, створення екологічно прийнятної продукції, мінімізацію, переробку та знищення відходів. У сучасних умовах, коли вітчизняна промисловість втрачає конкурентоспроможність на світовому ринку, це питання набуває виняткової актуальності.

Окреслюючи фінансові пріоритети парадигми сталого розвитку, необхідно виділити проблеми, наявність яких безпосередньо впливає на фінансову політику держави.

⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012 (A/RES/66/288) – The future we want [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/A_RES_66_288_EN.pdf.

⁶ Сталый розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : моногр. / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.]; НАН України, Ін-т економіки пр-сті. – Донецьк, 2012. – С. 295.

⁷ Наукові засади розробки стратегії сталого розвитку України : моногр. / ІПРЕЕД НАН України, ІГ НАН України, ІПРЕ НАН України. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2012. – С. 134.

Оскільки сьогодні в умовах суспільно-політичної та економічної кризи в Україні спостерігається низький рівень доходів громадян, то до першої групи належать проблеми, що впливають на рівень і якість життя населення. Бідність виступає одним із основних чинників формування соціальної напруги і соціальної нестабільності в суспільстві, стрімкого зниження народжуваності, збільшення потоку еміграції (у т. ч. нелегальної), погіршення стану здоров'я та зростання смертності, посилення процесів депопуляції. Сьогодні почали формуватися передумови хронічної («спадкової») бідності, що може перетворитися на проблему майбутнього⁸.

Загалом бідність слід розуміти як такий стан, при якому виникає невідповідність між досягнутим середнім рівнем задоволення потреб і можливостями їхнього задоволення в окремих соціальних групах населення. Вона характеризується нерозвиненістю потреб, необхідністю першочергового задоволення матеріальних потреб, не беручи до уваги духовних та соціальних. Боротьба з бідністю є важливою складовою соціальної політики всіх цивілізованих держав. Тому центральне місце серед заходів держави, спрямованих на вирішення проблеми бідності має займати соціальний захист населення.

Ймовірно, будь-хто може опинитися в обставинах, які призводять до втрати основних джерел задоволення потреб. Такими обставинами можуть бути хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника та ін. Міжнародний досвід показує, що чим більш розвинена країна, тим розгалуженішою є її система соціального захисту і соціального забезпечення. Наприклад, центральне місце у системі соціального захисту Німеччини займає соціальне страхування, що охоплює страхування через настання старості та набуття інвалідності, у зв'язку з хворобою, а також від нещасних випадків на виробництві. При цьому обов'язкове солідарне соціальне страхування в Німеччині становить 75% від усіх соціальних витрат та адмініструється зазвичай неприбутковими страховими фондами, які мають певну автономію від держави та управляються соціальними найманими робітниками й підприємцями на паритетних засадах. У системі соціального захисту Німеччини діє принцип субсидіарності, що передбачає участь державного, недержавного та неформального секторів у її забезпеченні⁹. Проте в Україні доки не розроблений принцип субсидіарності, що негативно впливає на збалансованість фінансових ресурсів у цій сфері.

⁸ Кондратюк Ю. Ф. Дослідження чинників впливу на продуктивність праці у людському аспекті / Ю. Ф. Кондратюк // Збірник наукових праць ВНАУ. – 2013. – № 1 (76). – С. 46. – (Серія : Економічні науки).

⁹ Туленков М. В. Соціальний захист у соціологічному вимірі : моногр. / М. В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2011. – С. 102.

Другу групу, на наш погляд, формують проблеми, пов'язані з такою важливою сферою національних інтересів, як освіта. Цей економічний інститут здійснює регулювання процесів виробництва, обміну й розподілу освітнього продукту¹⁰. Однак сьогодні система вітчизняної освіти суттєво відстає від світових вимог і потребує змін. Актуальною проблемою є недостатня ефективність механізму її державного фінансування. Розподіл бюджетних коштів, що ґрунтувався на обсягах асигнувань, виділених освітньому закладу у попередні роки, із додаванням коштів на нові витрати та з урахуванням інфляції не створив стимулів ефективного використання державних фінансових ресурсів, оскільки їхні обсяги не пов'язані з якісними результативними показниками та характеристиками діяльності навчального закладу, що мають на кожному рівні системи освіти своє специфічне вираження. Водночас унікальні знання та здібності людей, вміння адаптуватися до викликів сьогодення, висока кваліфікація і компетентність відображають рівень розвитку людського потенціалу та є основою підвищення добробуту населення країни.

Сьогодні важливим є розуміння того, що взаємозв'язок економічних і соціальних чинників не лише забезпечує ширші можливості для задоволення соціальних потреб, а й сприяє стабільній економічній активності. Інвестиції у соціальну сферу є важливою складовою економічного розвитку. Задоволення суспільних потреб є тією віддачею, що з державних витрат створює інвестиційний ресурс.

Третю групу становлять проблеми, пов'язані з найбільшою суспільною цінністю – здоров'ям людей та умовами його формування. Кожна цивілізована держава має усвідомлювати цінність здоров'я населення та соціально-економічну ефективність інвестицій в охорону здоров'я. Стратегія Всесвітньої організації охорони здоров'я у XXI столітті окреслює основні вектори фінансування здоров'я, що мають бути спрямовані на забезпечення рівноправності, справедливості та стабільності. Відповідно до Люблінської хартії з реформування системи охорони здоров'я (1996 р.), схваленої представниками всіх європейських країн, у питаннях фінансування або надання такого суспільного блага, яким є охорона здоров'я, немає і не може бути місця необмеженому і безконтрольному пануванню ринкових принципів. Важливим завданням сучасного періоду розвитку охорони здоров'я в Україні є досягнення ефективного використання наявних фінансових ресурсів. Водночас потрібно зауважити, що формування здоров'я населення відбувається в умовах катастрофічного погіршення якості життєвого простору.

¹⁰ Астахова К. В. Розвиток інститутів освітньої сфери у трансформаційній економіці : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01 / К. В. Астахова ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2007. – С. 6.

Четверту групу формують проблеми, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням населення від негативного впливу забрудненого довкілля. Активний розвиток технологій та впровадження модернізованого обладнання призвели до стрімкого погіршення екологічної ситуації в світі. Людина не лише освоює довкілля, руйнуючи сформовані природні зв'язки, а й забруднює відходами своєї діяльності щораз більше територій. Усі цивілізовані країни світу визнають необхідність збільшення витрат, спрямованих на збереження природних ресурсів і запобігання фатальному впливу технічного прогресу на екологію. Україна, площа якої становить 5,7% території Європи та 0,44% території світу, не виняток у цьому процесі, що базується на кардинально новій економічній філософії. Зокрема, це ідея якісного та безпечного життя людей на основі збереження і відтворення навколишнього природного середовища для теперішніх і майбутніх поколінь.

П'яту групу формують проблеми, пов'язані з економічним розвитком нашої держави. Сьогодні він характеризується стагнаційними тенденціями, відсутністю дієвого інноваційного механізму, несприятливим інвестиційним кліматом та обмеженістю фінансових ресурсів для пріоритетних галузей соціоеколого національної економіки. Суттєвою проблемою у контексті перспектив сталого розвитку є диспропорції регіонального економічного простору, що вимагає розробки стратегії рівномірного розвитку регіонів та їхньої інтеграції у єдиний соціоекологоекономічний простір держави. Особливої уваги потребує малий бізнес, який спроможний активізувати позитивні структурні зрушення в економіці та забезпечити формування середнього класу як гаранта стабільності суспільного поступу. Ефективність розвитку малого підприємництва в Україні залежить від фінансових аспектів функціонального механізму взаємодії між державою та малим бізнесом. Загалом сьогодні необхідні такі антикризові заходи, які включають механізм фінансового стимулювання для соціально відповідальних екологобезпечних суб'єктів господарювання.

Відповідно до вищезазначеного можна визначити імперативи сталого розвитку, практична реалізація яких потребує залучення фінансового потенціалу держави: забезпечення належного рівня добробуту населення; рівномірність у розподілі доходів громадян (подолання диференціації, активізація платоспроможного попиту, соціальний захист малозабезпечених); інвестування у створення високоякісної системи охорони здоров'я; формування ефективної системи освіти; забезпечення якісного довкілля; відновлення економічного зростання.

1.2. Теоретична концептуалізація фінансового механізму сталого розвитку України *(В. Г. Дем'янишин)*

Фінансовий механізм сталого розвитку держави є частиною фінансової політики. Будучи складовою господарського механізму, він активно використовується державою для регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві.

Формування фінансового механізму сталого розвитку України здійснюється державою відповідно до засад фінансової стратегії. Зміни окремих елементів механізму відбуваються у зв'язку із вирішенням різноманітних тактичних завдань, тому фінансовий механізм сталого розвитку України чутливо реагує на всі особливості поточного стану в економіці і соціальній сфері держави. Відповідно до основних положень фінансової політики за допомогою цього механізму здійснюється широкомасштабний розподіл і перерозподіл створеного у державі валового внутрішнього продукту.

У цілому фінансовий механізм сталого розвитку України становить систему встановлених державою форм та методів організації фінансових відносин. Він є зовнішньою оболонкою фінансів, що проявляється у фінансовій практиці. Забезпечуючи оптимізацію розподілу і перерозподілу ВВП за допомогою фінансового механізму сталого розвитку держава регулює соціально-економічні процеси на кожному етапі свого поступу, враховуючи його особливості та об'єктивні і суб'єктивні чинники.

Окремі аспекти сутності фінансового механізму сталого розвитку, його структури та ролі у регулюванні соціально-економічного розвитку країни розглядаються такими вітчизняними вченими, як В. Базилевич, Л. Баластрик, О. Василик, О. Кириленко, О. Ковалюк, М. Крупка, С. Мочерний, В. Федосов, С. Юрій та іншими науковцями.

Однак, концептуальні засади фінансового механізму сталого розвитку в економічній науці досліджені поверхово. Не маючи відповідної теоретичної основи, вітчизняна практика не у повній мірі використовує можливості цього механізму, його складових у вирішенні економічних і соціальних проблем. Неузгодженість окремих форм, методів, важелів, інструментів цього механізму негативно відображається на рівні забезпечення сталого розвитку України.

Структура фінансового механізму сталого розвитку є досить складною. До неї входять різні елементи, що відповідають різноманітності фінансових відносин. Саме множинність фінансових взаємозв'язків передбачає застосування великої кількості видів, форм, методів, важелів та інструментів їхньої організації як елементів фінансового

механізму сталого розвитку. До структури фінансового механізму сталого розвитку входять різноманітні організаційні форми, форми фінансового забезпечення, методи та інструменти фінансового регулювання, фінансові стимули та санкції, які можна об'єднати у відповідні підсистеми.

Формуючи фінансовий механізм сталого розвитку, держава повинна намагатися забезпечити його найбільш повну відповідність до вимог фінансової політики того чи іншого періоду, що є запорукою повноти реалізації її мети й завдань. При цьому має зберігатися постійне прагнення до найбільш повного сполучення фінансового механізму сталого розвитку та його окремих елементів з особистими та суспільними інтересами, що є запорукою його високої ефективності.

Фінансовий механізм сталого розвитку діє ефективно, якщо злагоджено функціонують усі його складові частини. Приводячи їх у дію, держава може спрямувати економічний, екологічний і соціальний розвиток на своїй території відповідно до потреб її громадян. Цієї мети досягають через створення і використання відповідних фондів грошових коштів.

Фінансовий механізм сталого розвитку відіграє визначальну роль у функціонуванні фінансової системи. Зрозуміло, що від належної якості та рівня законодавчого і нормативного забезпечення, фінансового планування, фінансового регулювання, фінансового нормування, оподаткування, неподаткових методів мобілізації доходів, фінансування, фінансового резервування, міжбюджетних відносин, фінансової звітності, фінансового контролю залежить рівень практичної реалізації фінансових відносин у кожній ланці фінансової системи і якість виконання державою своїх функцій в цілому. Тому усі успіхи та невдачі у соціально-економічному розвитку ми завжди повинні пов'язувати з якістю організації та функціонування фінансового механізму сталого розвитку.

Науковці, які досліджують теоретичні і практичні проблеми фінансового механізму сталого розвитку держави, акцентують увагу на різних аспектах цього складного та універсального фінансового поняття.

Дослідження сутності фінансового механізму сталого розвитку необхідно поєднувати із аналізом трьох його начал – механізму, господарського механізму та фінансів суспільства.

У науковій літературі переважно під механізмом розуміють:

– систему ланок, пристрій, спосіб, які визначають порядок певного виду діяльності;

– внутрішній пристрій машини, устаткування тощо – систему певних ланок та елементів, що приводять їх у дію, тобто перетворюють рух одних ланок в необхідний рух інших;

– систему прямих і опосередкованих взаємозв'язків між економічними явищами і процесами, передусім між їх протилежними сторонами, а

також між підсистемами й елементами, які виникають у різних типів економічних систем та між ними (за наявності комплексу умов)¹.

Економічна наука використовує цей термін як внутрішню будову, систему функціонування, систему взаємозв'язків між економічними законами й категоріями, апарат певного виду економічної діяльності і виділяє різні його види: господарський, організаційний, ринковий тощо.

Кожна держава у процесі регулювання соціально-економічних стосунків використовує відповідний господарський механізм, який найповніше відповідає її традиціям та рівню розвитку. Цей механізм реалізується за допомогою економічної політики. Для України властивий свій господарський механізм, особливості організації якого обумовлені специфікою її соціально-економічного розвитку, станом економіки, стабільністю грошової одиниці, результативністю зовнішньоекономічних відносин і т. д.

Господарський механізм – це сукупність форм і методів, при допомозі яких забезпечується організація і здійснення господарських процесів, економічне життя держави. Даний механізм виражає рівень розвитку економічних відносин у суспільстві, є їхнім проявом. Це означає, що з розвитком цих відносин удосконалюється господарський механізм, за допомогою якого покращується соціально-економічний стан суспільства. Оскільки регулювання економічного життя проходить шляхом широкого використання системи натурально-вартісних нормативів і показників, економічних важелів і стимулів, поняття господарського механізму є узагальнюючим.

У сучасній економічній літературі існують різні погляди на сутність господарського механізму. Частина економістів його ототожнює з організаційно-економічними відносинами, інша – його зводить до системи організації суспільного виробництва, третя група розглядає його як частину управління суспільством і соціально-економічними процесами, четверта – його ототожнює з системою управління суспільством, п'ята – зводить його до системи управління економікою та до виробничих відносин, пов'язаних з безпосереднім виробництвом, а шоста група економістів ототожнює господарський механізм з економічним. На нашу думку, вдалим та достатньо повним можна вважати визначення господарського механізму, дане авторами економічної енциклопедії: «Господарський механізм – система основних форм, методів і важелів використання економічних законів, вирішення суперечностей суспільного способу виробництва, реалізації власності, а також всебічного розвитку

¹ Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. Т. 1 / за ред. С. В. Мочерного. – Львів: Світ, 2005. – С. 496.

людини й узгодження її інтересів з інтересом колективу, класу, суспільства»².

Цей механізм формується на взаємодії окремих ланок, сторін, елементів економічної системи, куди включаються й фінансові відносини. Отже, структура господарського механізму буде визначатися структурою елементів економічної системи і включатиме різноманітні його види, зокрема, фінансовий, кредитний, ціновий тощо. Враховуючи, що фінанси суспільства і фінансові відносини є складовою частиною економічних відносин, фінансовий механізм суспільства буде невід'ємною складовою господарського механізму.

Як і господарський, фінансовий механізм суспільства в економічній літературі розглядають з різних сторін, зокрема, як: сукупність фінансових методів, форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток (О. Романенко³ та інші); комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених в державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян (О. Василик⁴); сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави в процесі створення і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення (В. Базилевич, Л. Баластрик⁵); сукупність конкретних фінансових форм, методів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес суспільного відтворення, тобто здійснюються розподільчі і перерозподільчі відносини, утворюються доходи суб'єктів господарювання і фонди грошових коштів (О. Кириленко⁶, С. Юрій⁷) тощо. На нашу думку, кожне з названих визначень розкриває якусь одну або декілька особливостей фінансового механізму суспільства, однак у сукупності вони окреслюють сутність цього складного економічного поняття.

Ми вважаємо, що фінансовий механізм сталого розвитку – це сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи

² Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / ред. кол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – С. 269.

³ Романенко О. Р. Фінанси: підручник / О. Р. Романенко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 42.

⁴ Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2003. – С. 102.

⁵ Державні фінанси: навчальний посібник / Базилевич В. Д., Баластрик Л. О.; за заг. ред. Базилевич В. Д. – К.: Атіка, 2002. – С. 18.

⁶ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): навчальний посібник / О. П. Кириленко – Тернопіль: Астон, 2002. – С. 41.

⁷ Фінанси: вишкіл студії: навчальний посібник / за ред. д. е. н., проф. Юрія С. І. – Тернопіль: Карт – бланш, 2002. – С. 39.

розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання фондів грошових коштів держави й суб'єктів господарювання різних організаційних та форм власності, функціонування фінансової системи в цілому та реалізація засад фінансової політики держави, спрямованої на зростання темпів економічного розвитку країни, добробуту громадян та рівня екологічної безпеки.

Оскільки фінансова система суспільства включає різні за своїм характером сфери фінансових відносин (фінанси суб'єктів господарювання, загальнодержавні фінанси, фінанси домогосподарств), фінансовий механізм у кожній з них, не зважаючи на спільні риси, буде суттєво відрізнятися. Отже, фінансовий механізм суспільства відповідно до сфери фінансових відносин, буде включати фінансовий механізм держави, фінансовий механізм суб'єктів господарювання і фінансовий механізм домогосподарств.

Фінансовий механізм суб'єктів господарювання включає: фінансовий механізм підприємств різних форм власності, інвестиційний механізм, кредитний механізм, страховий механізм, механізм функціонування фінансових ринків тощо. До основних елементів цього механізму ми відносимо: механізм мобілізації доходів; механізм формування витрат; механізм формування, розподілу і використання прибутку; механізм формування і використання виробничих фондів.

Центральне місце у фінансовому механізмі сталого розвитку суспільства відводять фінансовому механізму держави, який відповідно до ланок загальнодержавних фінансів, включає бюджетний механізм, механізм пенсійного страхування, механізм державного соціального страхування.

Бюджетний механізм, як особливий вид господарського та фінансового механізму, має як спільні, так й специфічні риси. До спільних рис відносимо: використання вартісних норм, нормативів і показників; застосування економічних важелів, стимулів і санкцій; регулювання розподільчих і перерозподільчих процесів.

У фінансовій літературі поняття “бюджетний механізм” не набуло широкого висвітлення. Більше того, його асоціюють з фінансовим механізмом. Звичайно, в бюджетному механізмі є окремі риси фінансового. Так:

- бюджетний механізм, характеризуючи сферу використання об'єктивно існуючих розподільчих відносин, виступає складовою ланкою загальної системи управління економікою, займаючи в ній своє місце;

- бюджетний механізм, з одного боку, обумовлений реально існуючими бюджетними відносинами, з іншого – зворотно активно впливає на них;

- з розвитком ринкових відносин, змінюється й удосконалюється бюджетний механізм.

Основною специфічною рисою бюджетного механізму є використання всіх його складових з метою забезпечення своєчасного та достатнього наповнення бюджетного фонду держави і використання бюджетних коштів для якісного виконання державою своїх функцій.

Таким чином ми вважаємо, що бюджетний механізм – це сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи в цілому та реалізація засад бюджетної політики держави.

Кожному конкретному етапу розвитку суспільства властивий свій бюджетний механізм, який забезпечує розподільчі і перерозподільчі процеси в русі валового внутрішнього продукту у його вартісній формі. На кожному етапі цей механізм удосконалюється, зберігаючи свою спрямованість відповідно до фінансової стратегії. Конкретний зміст бюджетного механізму, як і господарського механізму в цілому, розкривається через форми економічних відносин.

У цілому бюджетний механізм ми представляємо як сукупність взаємозв'язаних між собою і взаємозалежних один від одного окремих його видів. Класифікація цих видів зображена на рис. 1.2.1.



Рис. 1.2.1. Класифікація видів бюджетного механізму

На нашу думку, залежно від особливостей фінансування бюджетних відносин та необхідності застосування відповідних методів, важелів, інструментів, показників, бюджетний механізм включає 4 найважливіші види:

- механізм мобілізації доходів;
- механізм використання бюджетних коштів;
- механізм управління бюджетним дефіцитом та державним боргом;
- механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Механізм мобілізації доходів забезпечує наповнення дохідної частини бюджету в обсягах, необхідних для виконання державою своїх функцій. Залежно від методів мобілізації доходів, на нашу думку, доцільно виділити три складових цього виду механізму, а саме: податковий (забезпечує мобілізацію податкових надходжень); неподатковий (забезпечує мобілізацію неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом); механізм мобілізації міжбюджетних та офіційних трансфертів.

Механізм використання бюджетних коштів пов'язаний з виконанням видаткової частини бюджету держави та спрямуванням бюджетних коштів на цілі, передбачені у затвердженому бюджеті. Ми вважаємо, що до складових цього виду механізму можна віднести бюджетне фінансування (включаючи кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та надання державних трансфертів), бюджетне кредитування та бюджетне резервування.

За економічним змістом механізм використання бюджетних коштів, як складова бюджетного механізму держави – це сукупність методів, форм, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, які забезпечують використання бюджетного фонду держави. Цей механізм обслуговує ту частину перерозподільчих відносин, яка охоплює тільки використання коштів централізованого грошового фонду держави.

На практиці даний механізм є достатньо складною структурою, яка забезпечує чітку послідовність і методи дій відповідних державних органів у процесі використання бюджетних коштів.

У сучасній економічній літературі механізм використання бюджетних коштів часто називають бюджетним фінансуванням, що ми вважаємо методологічно неправильним, оскільки бюджетне фінансування є тільки однією із форм цього механізму.

До складу механізму використання бюджетних коштів ми відносимо, як зазначено у визначенні, методи, форми, важелі, інструменти, стимули, санкції. за допомогою котрих організуються і регулюються відносини, пов'язані з розподілом та використанням бюджетного фонду держави. Під методами цього механізму ми розуміємо нормативно-правове забезпечення, оперативне управління бюджетними коштами та бюджетний

контроль; під формами – бюджетне фінансування, бюджетне кредитування, та бюджетне резервування; під інструментами – видатки, витрати, бюджетні інвестиції; дотації, субсидії, субвенції, бюджетні кредити, бюджетні резерви; під важелями – бюджетні норми і нормативи, бюджетні ліміти тощо; під санкціями – штрафи, пеня, неустойка, зменшення фінансування, призупинення фінансування, вилучення коштів до бюджетів тощо.

Третім видом бюджетного механізму ми вважаємо управління бюджетним дефіцитом та державним боргом. Цей вид механізму передбачає обґрунтування обсягів бюджетного дефіциту та джерел його погашення, механізм залучення джерел фінансування дефіциту, погашення державного кредиту, сплати відсотків, зміни умов тощо.

До четвертого виду бюджетного механізму ми відносимо механізм регулювання міжбюджетних відносин, який включає механізм надання міжбюджетних трансфертів та механізм перерозподілу міжбюджетних трансфертів.

Найважливішими елементами фінансового механізму сталого розвитку вважаємо методи, форми, інструменти, важелі, стимули, санкції.

До методів фінансового механізму ми відносимо фінансове планування, фінансове прогнозування, оперативне управління фінансовими ресурсами, фінансовий контроль, фінансове забезпечення, фінансове регулювання, фінансування, оподаткування, страхування та фінансову звітність. За допомогою цих методів держава забезпечує організацію фінансових відносин в усіх ланках фінансової системи.

На відміну від методів форми реалізації фінансового механізму сталого розвитку пов'язані з рухом грошових фондів, зокрема, мобілізацією доходів, використання фінансових ресурсів та фінансування. Кожна з цих форм використовує свої елементи які забезпечують їхню реалізацію у повному обсязі. Стосовно мобілізації доходів застосовуються різні підходи до наповнення грошових фондів всіх учасників фінансових відносин. Використання фінансових ресурсів здійснюється за допомогою таких форм, як фінансування та фінансове резервування. Така форма як міжбюджетні відносини пов'язана, з одного боку, із наданням міжбюджетних трансфертів, а з іншого – їхнім отриманням.

Застосування різноманітних методів та форм фінансового механізму сталого розвитку не можливе без відповідних інструментів. Таких інструментів є дуже багато, серед яких можна виділити наступні: доходи, податки, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, офіційні трансферти, видатки, витрати, бюджетні асигнування, інвестиції, фінансові резерви, дотації, субвенції, субсидії, державні позики тощо.

Кожен із фінансових інструментів наділений сукупністю важелів, які у цілому складають важелі фінансового механізму сталого розвитку. До

таких важелів ми відносимо: різні види норм витрат та видатків, зносу та амортизації, відрахувань до Пенсійного фонду України, інших державних фондів соціального страхування; фінансові нормативи; ліміти; ставки податків, обов'язкових зборів і платежів, неподаткових платежів; ставки заробітної плати; розміри стипендій, соціальних виплат; проценти за кредит, проценти та інші види плати за користування державними позиками тощо. Бюджетним важелям належить центральне місце у фінансовому механізмі сталого розвитку, оскільки уміле їхнє використання дозволяє маневрувати методами, формами і важелями відповідно до завдань, які стоять перед суспільством у конкретних ситуаціях.

Завдяки інструментам та важелям фінансового механізму сталого розвитку держава може активно впливати на економічні інтереси різноманітних учасників відтворювального процесу, домагатися їхнього оптимального поєднання. У зв'язку з цим інструменти та важелі можна назвати наймобільнішою частиною фінансового механізму. Мобільність інструментів та важелів цього механізму дає можливість державі та господарюючим суб'єктам корегувати кількісні параметри грошових фондів залежно від умов та результатів господарювання, краще реалізувати завдання, які стоять перед суспільством та кожному етапі його розвитку.

Специфічну роль у фінансовому механізмі сталого розвитку держави відіграють фінансові стимули, до яких ми відносимо податкові пільги юридичним і фізичним особам, бюджетні кредити, податкові канікули, списання заборгованості за податками, фінансову підтримку та допомогу, перенесення термінів сплати податків та обов'язкових платежів, фінансування окремих видів видатків тощо. У цілому фінансові стимули доцільно ділити на дві групи: перша – стимули, спрямовані на формування і використання грошових фондів країни; друга – стимули розвитку економіки. Особливістю першої групи є їхнє базування на спеціальній системі заохочувальних заходів, спрямованих на зміцнення фінансової дисципліни. Друга група стимулів пов'язана з перетворенням конкретних видів доходів і видатків у стимули розвитку виробництва та підвищення його ефективності.

На нашу думку, окремі види доходів і видатків можуть перетворюватися у фінансові стимули, якщо методи мобілізації, напрями і порядок використання фінансових ресурсів будуть пов'язані із загальнодержавними інтересами та економічними інтересами суб'єктів господарювання. Зауважимо, що самі по собі ні доходи, ні їхні окремі види не можуть бути стимулами, оскільки їхнє призначення – забезпечити відповідний обсяг грошових фондів. Перетворити доходи у стимули можна тільки за допомогою порядку визначення окремих податків і зборів.

На відміну від доходів видатки у переважній більшості потенційно можна віднести до фінансових стимулів. Безпосереднє перетворення видатків у стимули можливе за допомогою вибору прогресивних напрямів фінансування (на удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, першочергове забезпечення галузей і виробництв, які забезпечують високі темпи науково-технічного прогресу) та форм і порядку виділення грошових коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин.

Внутрішні та зовнішні умови, в яких функціонують фінанси суспільства на різних етапах його розвитку, істотно впливають на форми організації фінансових відносин, частку ВВП, яка розподіляється за допомогою фінансів. Все це відображається на кількісному та якісному впливу фінансів на соціально-економічні процеси в умовах сталого розвитку суспільства. Особливу роль фінансові стимули відіграють на сучасному етапі розвитку ринкової економіки України, коли екстенсивні фактори не у змозі забезпечити її позитивну динаміку. Найважливішим завданням сьогодення для вітчизняної економіки є її структурна перебудова, забезпечення інтенсифікації виробництва, розвиток наукоємких виробництв і сучасних технологій, ліквідація непродуктивних витрат і втрат, активного поєднання ринкових та державних методів впливу на соціально-економічний розвиток, якісні фактори його зростання та підвищення ефективності.

Будь-яка система стимулювання передбачає застосування економічних санкцій. Тому важливим елементом структури фінансового механізму сталого розвитку ми вважаємо фінансове санкціонування. Фінансові санкції відіграють важливу роль у функціонуванні фінансових відносин та забезпеченні належного рівня організації фінансів в усіх ланках.

Таким чином, під фінансовим механізмом сталого розвитку України ми розуміємо сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого та децентралізованих фондів грошових коштів держави, суб'єктів господарювання та домогосподарств, функціонування фінансової системи в цілому та реалізація засад фінансової політики держави, спрямованої на зростання темпів розвитку економіки, добробуту громадян та забезпечення екологічної безпеки суспільства. Дієвість фінансового механізму сталого розвитку суспільства залежить від сукупності його елементів, заходів і конкретних дій, які застосовує держава у процесі мобілізації та використання фінансових ресурсів.

1.3. Практика та проблеми ефективності публічних закупівель в Україні (О. П. Кириленко)

Одними з важливих досягнень України у 2016 р., спрямованими на забезпечення ефективного та прозорого управління державними фінансами, є введення в дію Закону України «Про публічні закупівлі»¹, ухвалення урядової Стратегії реформування системи публічних закупівель², запровадження системи електронних закупівель та електронної системи оскарження Prozorro, приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі.

Заходи, здійснені у минулому році, були загалом підпорядковані одній меті – формуванню сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері закупівель за державні кошти, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань шляхом послідовної адаптації законодавства України до стандартів ЄС³. Іншими словами завдання реформи державних закупівель полягає у суттєвому зниженні корупції у цій сфері та економії державних коштів. При цьому великі надії покладаються на залучення до контролю за діями влади представників громадянського суспільства і бізнесу.

Вихідний принцип створеної системи Prozorro – «всі бачать все»⁴. В законі «Про публічні закупівлі» цей принцип конкретизований наступним чином: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням⁵. Забезпечення безумовного додержання таких підходів сприятиме формуванню ефективної системи публічних закупівель, більш раціональному та економному використанню суспільних коштів.

¹ Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

² Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

³ Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

⁴ Система «Прозоро»: п'ять претензій чиновників «білого дому». Необізнаність чи саботаж? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://brovary.net.ua/golovni-novyny/systema-prozoro-p-yat-pretenzij-chynovnykiv-bilogo-domu-neobiznanist-chy-sabotazh>.

⁵ Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Масштабність та важливість проблеми публічних закупівель характеризують дані неурядової міжнародної організації по боротьбі з корупцією та дослідженню рівня корупції у світі Transparency International USA про те, що публічні закупівлі в середньому складають від 15 до 30% ВВП окремих країн⁶. В Україні у 2016 р. через систему державних закупівель було використано 1/3 сукупних ресурсів зведеного бюджету України, їх економія лише на 1% становить майже 3 млрд грн⁷. Тому запровадження дієвого громадського контролю за здійсненням державних закупівель є надзвичайно вагомою, відповідальною та складною суспільною проблемою.

Оскільки створення прозорої системи закупівель є також і дуже трудомісткою справою, що потребує певного періоду часу, фінансових затрат, підготовки професійних кадрів, то запровадження електронних процедур проводиться у нас поступово. Для цього усі державні закупівлі товарів, робіт і послуг в даний час поділяються на допорогові та надпорогові. Саме надпорогові здійснюються через електронну систему Prozorro, це – закупівлі товарів на суму більше ніж 200 тисяч грн., а робіт – більше ніж 1,5 мільйона грн.; в окремих сферах господарювання порогові значення вартості товарів і робіт встановлені відповідно у сумі 1 мільйон грн. і 5 мільйонів грн. Причому замовники допорогових закупівель можуть у добровільному порядку використовувати електронну систему для відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт. Крім того при проведенні допорогових закупівель на суму понад 50 тисяч грн замовники повинні обов'язково оприлюднювати звіт про укладені договори в системі електронних закупівель.

З 1.04.2016 р. електронні закупівлі стали обов'язковими для центральних органів виконавчої влади та в окремих сферах господарювання, які на ринку є монополістами (виробництво, транспортування, постачання та зберігання газу, теплової та електричної енергії, питної води, нафти та нафтопродуктів, послуги транспорту та зв'язку, роботи у сфері оборони та військової техніки тощо). З 1.08.2016 р. система Prozorro є обов'язковою для всіх державних замовників. В даний час проходить підготовка до охоплення електронною системою і допорогових закупівель.

⁶ Методика Transparency International USA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dozorro.org/monitoring>.

⁷ Розраховано за [Сфера публічних закупівель. 2016 рік // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>; Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – С. 51].

Основний зміст змін, запроваджених замість паперових тендерів, полягає у наступному: закупівлі відбуваються в онлайн-режимі; процес вибору переможця є зрозумілим та публічним; доступ та користування електронною системою, участь у закупівлях здійснюється за простими процедурами.

Найважливіші результати державних закупівель в Україні за 2016 р. представлені в табл. 1.3.1, з якої видно, що із їх загального обсягу – 275 млрд грн через систему Prozorro було проведено закупівель на суму 68,9 млрд грн або 25,1%. Проте шляхом відкритих торгів було проведено усього 3,66% процедур, що складає 12,3% загальної суми державних закупівель.

Таблиця 1.3.1.

Результати державних закупівель в Україні за 2016 р.⁸

Показники	К-ть	Сума, млрд. грн	Питома вага у загальній сумі, %
Допорогові закупівлі з процедурою звітування	128643	25,8	9,4
Допорогові закупівлі	136185	15,1	5,5
Закупівлі через веб-портал tender.me.gov.ua	80106	165,1	60,0
Закупівлі через систему prozorro.gov.ua	21599	68,9	25,1
<i>В т.ч.: відкриті торги</i>	<i>13446</i>	<i>33,7</i>	<i>48,9</i>
<i>переговорна процедура</i>	<i>7886</i>	<i>30,4</i>	<i>44,1</i>
<i>переговорна процедура (для потреб оборони)</i>	<i>267</i>	<i>4,8</i>	<i>7,0</i>
Разом	366533	275,0	100,0
Довідково: <i>відкриті торги у % до загального обсягу державних закупівель</i>	3,66	12,3	x

Найбільше у 2016 р. оголошувалося закупівель на: будівельні роботи, медичне обладнання, продукти харчування, офісну та комп'ютерну техніку, меблі. Переважна кількість договорів була укладена з вітчизняними учасниками: 99,6% договорів через веб-портал tender.me.gov.ua і 99,5% через систему prozorro.gov.ua. Частка конкурентних процедур через систему Prozorro, до яких, перш за все, належать відкриті торги, становила у минулому році: 55,9% за сумою закупівель і 63,5% – за кількістю укладених договорів. Проте залишається достатньо великою питома вага неконкурентних переговорних процедур, що пов'язано із закупівлями комунальних послуг, які надаються підприємствами-монополістами. Крім того, закупівлі у формі переговорних процедур проводилися у випадках дворазового скасування замовниками тендерів із-за

⁸ Складено та розраховано на основі [Сфера публічних закупівель. 2016 рік // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zvitij>].

відсутності достатньої кількості учасників, при закупівлі творів мистецтва та юридичних послуг, при нагальній та додатковій потребах проведення закупівель, при необхідності проведення додаткових будівельних робіт.

За висновками Рахункової палати України – органу, що здійснює контроль за формуванням та використанням коштів державного бюджету, основною перешкодою для більш ефективного використання державних коштів, формування конкурентного середовища у сфері публічних закупівель є: недосконалість законодавчого забезпечення, внаслідок чого великі ринки товарів і послуг виводяться з-під регулювання закону «Про публічні закупівлі»; можливість застосування неконкурентної процедури не як виняток, а за прикладом нагальної необхідності⁹.

Додержання принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель дає можливість відслідковувати інформацію щодо найбільших замовників неконкурентних процедур, якими у 2016 р. були: Міністерство інфраструктури України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України, Маріупольська міська рада, Дніпропетровська ОДА, Міністерство освіти і науки України.

Заслуговують на увагу показники, що характеризують результативність публічних закупівель, а саме досягнуту економію при закупівлі товарів та послуг (різниця між очікуваною вартістю та сумою, за якою укладено договір). Так, у 2016 році найбільшої економії в розрізі адміністративно-територіальних одиниць було досягнуто у Харківській, Полтавській, Одеській, Закарпатській та Миколаївській областях в межах 16-18% по допорогових закупівлях та 6-14% по процедурах закупівель¹⁰.

За підрахунками фахівців станом на 15.05.2017 р. застосування електронної системи Prozorro дало можливість зекономити країні 16,7 млрд грн. Загальна потенційна економія з урахуванням торгів що тривають у травні 2017 року, складає майже 24 млрд грн. У цей період зареєстровано проведення більш ніж 791 тисячі процедур закупівель, до яких долучились понад 100 тисяч учасників¹¹.

Поряд з однозначно позитивними наслідками від запровадження системи Prozorro, в межах її функціонування залишаються все ж таки можливості для здійснення замовниками неконкурентних і дискримінаційних закупок. Так, за висновками фахівців Національного інституту

⁹ Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках. Рахункова палата України. – К., 2017. – С. 13.

¹⁰ Сфера публічних закупівель. 2016 рік // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>.

¹¹ ProZorro вже зекономила країні 16,7 мільярдів гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dozorro.org/news/prozorro-vzhe-zekonomila-krayini-167-milyardiv-griven>.

стратегічних досліджень, а також представників бізнес-середовища це відбувається шляхом:

- подрібнення надпорогової закупівлі на декілька допорогових, що дає можливість їхнього здійснення без застосування системи Prozorro;
- нечіткого пояснення замовником об'єкта закупівлі, що стає зрозумілим лише для наперед відомих виконавців;
- встановлення високої очікуваної вартості закупівель як результат необгрунтованого фінансового планування;
- підміни закупівлі техніки закупівлею робіт, для яких встановлено вищий поріг для проведення їх через систему Prozorro;
- визначення особливих умов для бажаних виконавців, неякісної підготовки документів щодо закупівель;
- змови фірм-двійників, які беруть участь в торгах у парі для створення видимості конкуренції;
- дискваліфікації учасників торгів через формальні, несуттєво важливі причини;
- зміни істотних умов договорів після їхнього укладання;
- розриву договорів з переможцями, які запропонували кращі умови та низьку ціну¹².

Зрозуміло, що запровадження системи Prozorro поки що не вирішило усіх наявних проблем щодо придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти, про це свідчать результати роботи відповідних контрольних органів. Так, за 2015–2016 рр. Рахунковою палатою України було виявлено зловживань у сфері державних закупівель на суму 326,3 млн грн, аналогічно за 2015 р. та 9 місяців 2016 р. Державною аудиторською службою України виявлено зловживань на суму понад 4,5 млрд грн¹³.

Чинний порядок проведення публічних закупівель через систему Prozorro не завжди в змозі попередити нечистоплотні спроби з боку не лише замовників, але і виконавців. Так, внаслідок відсутності вимог щодо визначення замовником в умовах закупівель мінімальної ціни, є приклади подання пропозицій по завідомо нереальним низьким цінам. Недостатньою є перевірка виконавців, які допускаються до тендерів. Хоча з другого боку, не слід відкидати наявність певних ризиків із-за оприлюднення усієї інформації щодо виконавців, пов'язаної з ліцензіями, сертифікатами, паспортними даними, документами на право власності тощо, які потенційно можуть бути використані зловмисниками для

¹² Пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів: Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2016. – С. 8–9.

¹³ Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках. Рахункова палата України. – К., 2017. – С. 38–39.

різноманітних зловживань. Здійснення закупівель через електронну систему без візуального огляду товарів також може спричинювати надання неякісної продукції, що не відповідає запитам замовника.

Окрім цього запроваджена система Prozorro має окремі упущення, що стосуються процедур участі у публічних закупівлях іноземних учасників. Попри збільшення пропозицій від зарубіжних компаній, їх залишається надто мало у статусі переможців торгів і вони не приходять масово на український ринок не лише із-за недосконалості законодавства, а і внаслідок загальної економічної та політичної нестабільності. Непривабливою для іноземних учасників є участь у публічних закупівлях через: наявність дискримінаційних умов торгів; мовний бар'єр, а саме – відсутність англomовного варіанту умов закупок; невеликий термін, встановлений для подання оригіналів документів переможцями торгів (5 днів), що стає неможливим для компаній, які знаходяться на значній відстані від України; неврегульований механізм цифрового підпису на неможливість її ідентифікації; валютні (переведення ціни пропозиції у валюту виконавця) та податкові (щодо податку на додану вартість) невизначеності у сфері публічних закупівель та ін.¹⁴

В Україні не сформована цілісна та впорядкована інституційна основа системи публічних закупівель, що негативно відображається на державному регулюванні даної сфери; існує певною мірою дублювання контрольних функцій інституційних структур, неповне виконання нових наданих їм функцій та недостатня прозорість діяльності уповноважених органів. Крім того, є низка організаційних та фінансових проблем у функціонуванні інформаційно-комунікаційної системи Prozorro, електронних майданчиків, веб-порталів та інших інформаційних ресурсів. Проте головною причиною низької ефективності державних закупівель, за висновками замовників, виконавців, а також експертів, є недоліки законодавчої бази, яка потребує подальшого вдосконалення.

У 2017 році в Україні продовжується процес формування прозорої системи публічних закупівель. Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (як уповноваженим органом в сфері публічних закупівель) визначено такі стратегічні вектори своєї діяльності: втримання прозорості публічних закупівель; підвищення конкурентності за рахунок спрощення процедур та ефективної комунікації з бізнесом; побудова професійності шляхом формування відповідної системи знань, підготовки кадрів, створення якісної тендерної документації; досягнення глобального лідерства, просування філософії Prozorro за кордоном;

¹⁴ Приезжие проблемы. С какими трудностями сталкиваются иностранные компании в ProZorro. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://delo.ua/ukraine/priezzhiye-problemy-s-kakimi-trudnostjami-stalkivajutsja-inostran-323861>.

експорт нових підходів в інші державні установи, що сприятиме переформатуванню державної служби загалом.

В Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р., належну увагу відведено системі публічних закупівель як важливої складової загальної системи управління державними фінансами. В контексті дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі передбачено:

- гармонізувати законодавство України щодо публічних закупівель з відповідними нормами ЄС;
- розвивати інституційну структуру та законодавчо врегулювати розмежування функцій інституційних органів у сфері публічних закупівель;
- визначити механізм централізованих закупівель;
- провести подальше удосконалення системи електронних закупівель;
- здійснити професіоналізацію у сфері публічних закупівель;
- сформувати конкурентне середовище у сфері публічних закупівель¹⁵.

У квітні 2017 року проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» представив свої пропозиції щодо змін до Закону «Про публічні закупівлі» сформовані в контексті вимог Стратегії реформи публічних закупівель¹⁶. Запропоновані новації стосуються розширення і уточнення кваліфікаційних критеріїв і підстав для виключення учасників; впровадження технічних характеристик і критеріїв прийняття рішення (в тому числі критеріїв оцінки тендерів за вартістю життєвого циклу і тендерів з аномально низькими пропозиціями); включення методів розрахунку оціночної вартості публічного договору з метою вибору процедури закупівлі; створення правових підстав для участі в закупівлях об'єднань підприємств (консорціумів); введення процедури закупівель з обмеженою участю; включення нової статті, що регламентує порядок централізованих закупівель.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що в Україні відбувається незворотній процес реформування системи державних закупівель, що за умови послідовності та системності у його здійсненні сприятиме покращенню управління державними фінансами у складі загальної системи державного управління, створить необхідні передумови для формування ефективної та конкурентоспроможної національної економіки, а також громадянського суспільства.

¹⁵ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

¹⁶ Проект ЄС представив нову редакцію Закону "Про публічні закупівлі" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/news/proekt-yes-predstaviv-novu-redakciyu-zakonu-pro-publichni-zakupivli>.

1.4. Розгортання сутності суспільних фінансів на етапах розвитку фінансової формації (А. Ю. Дерлиця)

Сформовані у країнах Заходу економічні, політичні та соціальні інститути сучасна західна наука вважає результатом не раптового виникнення, а продуктом тривалого розвитку, поступового шліфування та певного спонтанного порядку. Цей феномен порівнюється лауреатом Нобелівської премії Л. Хайєком з ефектом еволюції у природі, де гірші, менш життєздатні форми відкидаються у процесі історичного поступу. Відповідно до цього у ході еволюції соціуму, більш прогресивні економічні, соціальні та політичні порядки беруться на озброєння і розвиваються, будучи результатом своєрідного «еволюційного відбору»¹. У цій ідеї основним є акцент на спадковості, часовому зв'язку та логічній пов'язаності економічних феноменів із минулим певними детерміністичними зв'язками.

Застосований до дослідження проблематики суспільних фінансів еволюційний підхід здатен наблизити науковця до розуміння сутності предмета дослідження як системи глибинних, стійких позачасових зв'язків. Адже на різних історичних етапах можна простежити виникнення, посилення або ослаблення окремих властивостей – іманентних рис фінансів. Такий процес є насправді розгортанням, виявом сутності на різних етапах розвитку, яка то виринає із-за вуалі конкретних історичних подій, то знову ховається за нею. Так, дослідник проблематики функціонування державного господарства у період феодалізму закономірно визначав податки як винятковий та екстраординарний метод наповнення скарбниці², віддаючи перевагу доходам від домен. В умовах сьогодення ми, навпаки, саме їх вважаємо ресурсною основою суспільних фінансів. При цьому очевидно, що сутність фінансів не відкривається повністю ні досліднику періоду середньовіччя, ні вченому, орієнтованому винятково на аналіз сучасної практики. Приклади таких різночитань можна знайти в усіх аспектах розвитку фінансових інститутів протягом історії. Лише вивчивши повний шлях їхнього становлення, можна максимально наблизитись до розуміння сутності. Відповідно до таких міркувань, метою дослідження є розкриття основних іманентних рис фінансових явищ на етапах їхньої еволюції.

Починаючи з часів Римської імперії було усвідомлено відмінність двох сфер, або світів існування людини – приватного та публічного.

¹ Хайек Ф. А. Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма / Ф. А. Хайек ; под ред. У. У. Бартли. – М. : Новости, 1992. – С. 54.

² Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. 1-й. : Учение об обыкновенных доходах / И. Х. Озеров. – [Изд. 5-е (с отдельным доп.)]. – М., 1917. – С. 72.

Правова практика Давнього Риму чітко зафіксувала цей поділ, провівши між цими світами методологічний вододіл³. Сфера публічного в цьому разі розуміється у широкому трактуванні не лише як питання, що є відкритими та виносяться на загальний розгляд, а як проблеми спільного існування, колективної взаємодії, що стосуються спільноти загалом. Застосовуючи економічну термінологію, це проблематика виробництва та постачання суспільних благ. Такого роду публічні процеси виникають навіть до виникнення державності, а колективна взаємодія наявна також у додержавних спільнотах людей – общинах, громадах, племенах.

Так, за значний історичний період становлення сфера публічного зазнала суттєвих трансформацій. Відповідно має йтися про те, в який спосіб була організована сфера публічного на конкретному історичному етапі. Форми цієї організації визначались сукупністю факторів – широким соціальним, політико-владним і власне економічним контекстом. Цей контекст формує для кожного суспільства у конкретний історичний період комбінацію детермінуючих зв'язків – інституційну єдність економічних, соціальних і політичних інститутів суспільства. Вони, у свою чергу, зумовлюють стан та особливості організації його фінансів.

У попередніх дослідженнях у науковий обіг введено поняття «фінансова формація суспільства» – феномен симбіозу економіко-соціальних та політико-владних і фінансових інститутів, які є не довільними, а чітко визначені одне одним⁴. Це формує певний історичний тип, модель організації фінансів суспільства, втілену в особливих рисах форми та змісту фінансових інститутів на основі заданих економічних, соціальних і політичних умов. У цьому контексті розвиваємо ідеї італійського дослідника А. Лорія, який доводив, що фінансові процеси у суспільстві не мають довільного характеру, а є жорстко детермінованими наявністю політичних передумов (оволодіння владою і використання її певним суспільним класом/групою для утвердження власних фінансових інтересів), а також платіжною спроможністю різних прошарків населення як необхідної умови перекладання податкового тягаря в суспільстві⁵.

Авторський підхід полягає у виокремленні таких типів фінансових формацій: колективні фінанси (Кл), монархічні фінанси (М), конституційні фінанси (Кн), державні фінанси (Д) та суспільні фінанси (С). Кожна формація характеризується унікальною комбінацією трьох основних складових: економічної (як базису, передумови для будь-яких подальших

³ Борисевич С. О. Публічне право, політика та управління в Україні / С. О. Борисевич // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 29. – (Серія «Управління»).

⁴ Дерлиця А. Ю. Історична логіка становлення суспільних фінансів / А. Ю. Дерлиця // Світ фінансів. – 2016. – № 4. – С. 72.

⁵ Лорія А. Финансовая политика какъ результатъ и орудіе интересовъ владельческихъ классовъ / А. Лорія. – М. : Основа, 1896. – С. 37.

перерозподільних процесів), соціальної (у вимірі представлених прошарків населення, серед яких відбувається розподіл податкового тягаря та генерованих державними інститутами благ) і суспільно-політичної (пояснює витoki управління фінансовими процесами та механізми прийняття рішень).

Проаналізуємо типи фінансових формацій суспільства та окреслимо основні риси фіскальних інститутів, які виявляються на цих етапах (табл. 1.4.1).

Першою фінансовою формацією, яку проходить суспільство у своєму розвитку, є додержавна фінансова формація, яку можна називати колективними фінансами. Такий тип характерний для фінансово-економічної та соціально-владної організації общини та громади, а також племінної системи.

Він був поширений у період до формування перших держав, які з'являються у 3–4 ст. до нашої ери. Однак окремі приклади такої стадії розвитку можна спостерігати також сьогодні у спільнотах певних регіонів Африки, Південної Америки та Океанії.

Соціальна структура такого суспільства характеризується значною рівністю через відсутність умов для розшарування. Економічною основою є переважно низькоефективне натуральне господарство, а ведення діяльності здійснюється спільно, що відображається на механізмах розподілу ресурсів. Колективні рішення формуються за допомогою зборів, ради, віче і доволі часто приймаються одноставно, за участі кожного члена колективу. Така модель управління була характерна, зокрема, і для племен слов'ян, які «...не правляться одною особою, але з давніх часів живуть громадським правлінням»⁶.

У такій системі кожен індивід є одночасно і виробником, і споживачем суспільних благ. При цьому максимальний ефект можна досягнути лише за умови особистої участі у продукуванні благ, особистим служінням кожного спільноті. Оскільки таке служіння відбувається рівною мірою практично кожним індивідом, виникає рівність розподілу благ, висока пропорційність і рівномірність соціальної структури. Кожен індивід, діючи як частина колективу, фактично створює колективні блага для самого себе. При цьому виявити і вплинути на того, хто уникає колективної діяльності, доволі легко. Так, відома в економічній науці проблема «вільного користувача»⁷, або «безбілетника», для такого суспільства є неактуальною. Саме тому у цій моделі характерною рисою є відсутність примусу, який непотрібний в умовах легкості вилучення індивіда із кола користувачів колективних благ, або із розподілу здобичі.

⁶ Грушевський М. С. Історія України – Руси : в 11 т., 12 кн. Т. 1 / М. С. Грушевський – К. : Наук. думка, 1991. – С. 366.

⁷ Rosen H. S. Public Finance. Burr Ridge (Ill.) etc.: IRWIN, 1992. – P. 76.

Іманентні риси типів фінансових формацій

Тип фінансової формації	Економічні параметри	Політична організація, модель прийняття колективних рішень	Соціальна структура, пропорції розподілу добробуту у суспільстві	Спосіб та обсяги постачання колективних/суспільних благ, видатки держави	Джерела ресурсів держави, характер фіскальної активності
Колективні фінанси (К)	натуральне, примітивне господарство	спільні рішення, віче, збори, вождизм	незначні за обсягами спільноти, висока майнова рівність	близький до рівномірного розподіл благ та здобичі	особисте служіння кожного у процесі виробництва колективних благ
Монархічні фінанси (М)	низька продуктивність праці, непоширеність грошового обігу, переважання сільського господарства	одноосібна влада, відсутність можливостей впливу на процес прийняття рішень	виникає станова структура, переважання сільськогосподарського населення, примус та експлуатація, висока нерівномірність розподілу добробуту	обмежене коло функцій які виконує держава, відсутність перерозподілу доходів	домініальна система доходів держави, різного роду повинності, привілеї у оподаткуванні для дворян та духовенства
Конституційні фінанси (Кн)	зростання доданої вартості, значний розмір державного сектору економіки, недосконалі ринкові механізми	парламентаризм, конституційний розподіл влади, олігархічний вплив на прийняття рішень	урбанізація, зростання ролі буржуазії, поглиблення розшарування, класова олігархічна структура	коло благ нижче оптимальності стимулю правлячого класу підвищувати податки, запроваджувати прогресію ставок	основу становлять податки, перевага надається непрямому оподаткуванню
Державні фінанси (Д)	планова, одержавлена економіка, монополія на засоби виробництва, спеціальні умови розподілу	державна номенклатура, фінансова політика згідно ідеології, домінянти державного над індивідуальним	"справедливі пропорції розподілу добробуту" - рівність бідних	коло публічних благ вище оптимальному за рахунок звуження сфери приватних благ	основою є доходи від державної власності, зниження податкового навантаження на населення із підміною іншими формами експлуатації
Суспільні фінанси (С)	ринок і економічні свободи як основа ефективності та стабільності, високий рівень доданої вартості	ефективна демократія, суспільний вибір	значні обсяги перерозподілу доходів, висока рівність населення за доходами	оптимальне постачання суспільних благ на основі консенсусу та фіскального обміну	консенсус щодо оподаткування, переважає пряме оподаткування, ефективне управління державною власністю

Узагальнено іманентними рисами такої фінансові формації є значна рівномірність розподілу ресурсів, спільна участь при прийнятті рішень і виробництві колективних благ, високий ступінь публічності процесів, пов'язаність громади між собою, натуральна, безгрошова форма економічних відносин і відсутність у необхідності примусу.

У майбутньому історичний розвиток приводить до закономірного укрупнення колективів і спільнот людей шляхом їхнього об'єднання. Адже лише значні за обсягами громади отримують шанс на виживання в умовах відсутності держави. За Т. Гоббсом, без загальної влади, яка б усіх тримала у страху, «...вони перебувають у становищі, яке називається війною, і це війна всіх проти всіх»⁸ Закономірно відбувається формування племен, а далі і їхніх союзів, як механізм для гарантування безпеки – основного із суспільних благ.

Збільшення громади веде до поступових інституційних змін економічної моделі та зростання трансакційних витрат. У значних колективах людей відбувається розмежування та розподіл функцій, обов'язків із визначенням різних соціальних ролей, що поглиблює розшарування та посилює перерозподільні ефекти. Однак загалом таку модель можна охарактеризувати як добровільну особисту участь у створенні колективних благ, адже безпосередньо від зусиль кожного залежить ефективність колективних дій та успіх усіх.

Із збільшенням кількості членів громади і розширенням видів діяльності відбувається розмивання внеску кожного індивіда. Закономірно здійснюється поступовий перехід до примусу у вигляді появи повинностей, які є праобразом майбутнього оподаткування. Однак навіть на етапі племінної організації примус характеризується обмінними параметрами у сенсі загальнокорисності для всіх. В абстрактному вимірі він є виправданим і перебуває у межах допустимого, оскільки надмірне його зростання неможливе за участі всіх у процесі вироблення колективних рішень. Так, примус є домінуванням колективу над «вільним користувачем», змушуванням до виконання загального схваленого рішення або неформальної згоди на основі усвідомлення його справедливості. У такий спосіб для кожного індивіда підтримується баланс корисності у вимірі: блага від колективної діяльності – затрати на її ведення.

Наступною фінансовою формацією є монархічні фінанси. Вона характерна для періоду від ранніх форм становлення державності (переважно рабовласницького типу), включно до епохи феодалізму. На цьому етапі економіка характеризується доволі низькою продуктивністю праці. Сукупно з недостатнім розвитком грошового обігу це накладає

⁸ Гоббс Т. Левіафан / Т. Гоббс. – К. : Дух і Літера, 2000. – С. 153.

значні обмеження на форми фіскальної активності держави. Економічна модель переважно базується на сільському господарстві, а соціальна структура представлена сільським населенням. Відмінність із попереднім типом формації полягає в існуванні значного розшарування на основі станового, а пізніше класового принципу. Політична модель і процес прийняття рішень у такому суспільстві теж кардинально відрізняються, оскільки наявне відчуження основної маси індивідів від прийняття колективних рішень. Влада перебуває в руках однієї особи (короля, імператора) або вузького кола осіб, які застосовують державний примус для її реалізації. Джерелом формування ресурсів є здебільшого домени як власність держави або безпосередньо монарха. Необхідні для існування держави ресурси акумулюються шляхом запровадження повинностей, а оподаткування зводиться переважно до стягування мита. За таких обмежених фіскальних можливостей коло благ, які реалізуються і гарантуються державою, є надзвичайно обмеженим, охоплюючи лише функції управління, оборони, правопорядку та судочинства.

На цьому етапі виникає державний примус як обов'язкова умова акумуляції ресурсів у значній спільноті людей з метою вирішення проблеми вільного користувача. В економічній сфері він первинно реалізується у формі:

- натуральної повинності – вилучення частини продуктів праці на користь системи управління. Її тягар покладається як на селян, так і ремісників, а історичні приклади її застосування спостерігаються від періоду рабовласництва до пізнього феодалізму;

- трудової повинності, яка виникає на ранніх етапах зародження державності, далі на етапі феодалізму, а в окремих країнах зберігається як субститут оподаткування до 19 ст.;

- військової повинності, яку у глибинному сенсі також слід розглядати як первинну форму оподаткування, що потенційно може замінюватись певним платежем. Таке заміщення є неможливим і небажаним у невеликій спільноті, де роль кожного учасника визначальна для забезпечення безпеки як колективного блага. Однак із зростанням обсягів спільноти інституційно більш вигідним є застосування системи відкупу з метою формування централізованих фінансових ресурсів суспільства для утримання професійної регулярної армії та фінансування оборони держави.

У монархічній фінансовій формації фіскальний примус виходить на новий рівень, нерідко набуваючи рис експлуатації. Це не лише примус для загальної корисності в межах економічної раціональності. Держава, набувши право примусу, може використовувати його надмірно, оскільки на цьому етапі формуються сприятливі для цього умови. З одного боку,

наявність королівської влади передбачає створення інструментів примусу – силового апарату підтримки правопорядку. Такі силові структури виконують не стільки військові функції захисту держави від зовнішніх посягань (функцію оборони), а мають забезпечити інтереси держави та реалізацію волі монарха. Застосування такого інструменту потребує акумуляції додаткових ресурсів для його функціонування, що відповідно передбачає зростання обсягу повинностей.

З іншого боку, кожен окремо взятий індивід віддаляється від механізму прийняття рішень та осіб, які ці рішення формують. Ускладнюються інституційні механізми донесення власних інтересів і формуються відносини індивід-держава без важелів впливу на останню. Тому рішення, які реалізуються, можуть суперечити інтересам середньостатистичного індивіда, а стабільність системи збалансовується зростанням примусу. Таким чином, виникнення держави відкриває можливість реалізації надмірно несправедливих і нераціональних рішень. При цьому баланс корисності для індивіда у вимірі блага від держави – втрати від її утримання – може порушуватись не на користь рядового члена суспільства саме через відчуженість від процесів прийняття рішень. У таких умовах стає можливим виникнення рабства і кріпацтва як форми суспільних відносин. Рабство та кріпацтво стають основою економічної моделі яка формується у суспільстві, її опорою та ключовою рисою.

Однак нова комбінація поєднання централізованої державної влади і регулярного оподаткування виявилась своєрідним інституційним удосконаленням порівняно із системою «війни всіх проти всіх» додержавної доби. Адже, незважаючи на ризики зловживання примусом, загалом відкриваються можливості збільшити добробут основної маси населення: втрати від фіскального тягаря компенсуються вигодами стабільності, законності та правопорядку, новими економічними можливостями, відсутніми за умов феодальної анархії. У цьому сенсі перехід до нової фіскально-політичної системи можна характеризувати як ефективний за В. Парето. Саме ця перевага забезпечила життєздатність цієї формації в історичному вимірі. У цьому контексті актуальною є теза Й. Шумпетера, що податки допомогли сформувати сучасну державу⁹. З одного боку, податки були умовою існування централізованої владної вертикалі, а з іншого – оподаткування стає можливим і прийнятним для суспільства лише в контексті функціонування держави та гарантованих нею благ.

⁹ Суторміна В. М. Держава – податки – бізнес: (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки) : моногр. / В. М. Суторміна, В. М. Федосов, В. Л. Андрущенко. – К. : Либідь, 1992. – С. 30.

Із виникненням державності та відповідно оформленням кордонів держав виникає особлива форма акумуляції ресурсів – зовнішнє фінансове насилля щодо підкорених і поневолених територій. Його потрібно розглядати перекиданням фіскального тягаря із середини суспільства назовні, що передбачає стійкість системи за рахунок зовнішніх джерел. Саме тому у Давньому Римі, який доволі цивілізовано через оподаткування та торгівлю черпав ресурси за рахунок колоній, вдавалось утримувати рівень платежів громадян на низькому рівні¹⁰. Це навіть надавало процесу оподаткування почесного характеру як атрибуту громадянства, причетності до формування суспільної політики. Однак загалом для монархічної фінансової формації, особливо на етапі феодалізму, як правило, характерна відсутність зовнішнього фінансового насилля у ролі постійної основи, на якій базується функціонування системи.

У зв'язку із недостатньою розвиненістю грошового обігу, низьким рівнем доданої вартості на ранніх етапах розвитку державності ресурси можна було черпати здебільшого шляхом примусу до повинностей, а не оподаткуванням у сучасному розумінні. Відповідно, обсяги доходів перебували у прямій залежності від розмірів власності короля. Отже, основним джерелом формування доходів є експлуатація королівської власності (доменів). З тими територіями, які до неї не належали, виникають більш складні фіскально-політичні відносини. На територіях, які підконтрольні васалам короля, останні зобов'язувались здійснювати військову повинність на користь королівської влади та виплату певної суми (готівкою/натурою), яку отримували шляхом експлуатації відведених їм земель.

Це стосується і фіскальних відносин короля із містами, які поступово через викуп у монарха хартій самоврядування, що гарантували їм певні привілеї, отримали права самоуправління, судочинства, зведення укріплень, створення збройних загонів для підтримання правопорядку. Це змінило їхній податковий статус – після дарування хартій міста в майновому і правовому плані «...набули такої сили й значення, що король не міг без згоди стягувати з них жодних податків, за винятком відкупного збору з міста»¹¹.

Взаємовідносини короля із регіонами власної держави становлять прообраз трансфертної системи міжрегіональних фінансових відносин, для якої на первинних етапах і протягом багатьох століть характерною є

¹⁰ Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : моногр. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – С. 18.

¹¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Наука, 1992. – С. 549.

спрямованість перерозподілу ресурсів з окраїн до центру. Міжрегіональний перерозподіл у вимірі регіон-регіон, від бідніших до багатших територій як постійна система, а не як система тимчасової допомоги у зв'язку з надзвичайними обставинами, з'являється в історичному вимірі набагато пізніше.

Поступово із зменшенням земельної власності короля в епоху пізнього феодалізму роль доменів знижується і з'являється необхідність формування ресурсів не шляхом ведення господарської діяльності самим монархом, а через здійснення зборів, монополізацію певних видів діяльності, тобто формування обмежень і примусу в економічній сфері. Це становить суть регалій які приходять на заміну доменіальної системи доходів держави і є своєрідними первинними формами непрямого оподаткування.

Безпосереднім прообразом сучасного прямого оподаткування стали збори коштів із тих учасників суспільних відносин, кого король повністю не контролював. За необхідності додаткових ресурсів потреба у надзвичайних субсидіях могла бути вирішена королем в єдиний спосіб – організовувалось загальне скликання представників усіх суспільних станів (дворянства, духовенства та міщан) для погодження збору коштів. «При цьому, – як підсумовує А. Сміт, – оскільки міста, як правило, були налаштовані на користь його влади, їхні депутати на цих зібраннях використовувались королем противагою силі великих феодалів. Таким є походження представництва міст в станових зібраннях усіх великих монархій Європи»¹².

На основі таких щорічних зібрань, викликаних саме фіскальними потребами монарха, зароджується парламентаризм. Його роль для фінансових процесів полягає у тому, щоб «...парламент, який виник як інструмент, що стримував теоретично абсолютне право феодального короля розпоряджатись власністю своїх підданих, з часом перетворився в охоронця абсолютного права кожного розпоряджатись своєю приватною власністю на свій розсуд»¹³. Політичні інститути стали засобом забезпечення бюджетних прав і підтримання суспільно прийнятних правил перерозподілу (це стосується як гарантування прав власності, які в ті часи піддавались беззаконній конфіскації, так і фіскальної політики). За парламентаризму досягнуто впорядкування розподільних процесів, що було вигідним для суспільства загалом.

¹² Сміт А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Наука, 1992. – С. 549.

¹³ Мортон А. Л. История Англии / А. Л. Мортон ; / пер. с англ. Н. Чернявской. – М. : Изд-во Иностран. л-ры, 1950 . – С. 192.

Наступною після монархічної є конституційна фінансова формація. Її основна риса – розмежування механізмів прийняття рішень у сфері фінансів від механізму їхнього постачання. На практиці це було реалізовано розподілом законодавчої та виконавчої гілок влади у ході становлення парламентаризму, конституціоналізму та буржуазних революцій у країнах Європи. Відбулось усунення монарха від одноосібного управління фінансами держави шляхом розмежування державних фінансів і королівської казни. Цей етап збігається в економічному плані із поступовим зростанням доданої вартості та промисловими революціями. Соціальна структура також поступово трансформується із станової у класову з виокремленням робітництва та зміцненням буржуазії. Остання на цьому етапі досягає вершини впливовості та економічної могутності, використовуючи свої політичні переваги для коригування фіскальних процесів: «Економічний і політичний триумф буржуазії збігається з загальним і систематичним справлянням непрямих податків»¹⁴.

Конституційна фінансова формація вперше виникає в країнах Західної Європи у 17–18 ст., а в окремих державах світу, які не перейшли на якісно вищий рівень організації суспільних відносин, вона спостерігається і до сьогодні. Їй властива олігархічна підпорядкованість фінансової політики держави, що впливає на джерела формування ресурсів, які використовуються, форми оподаткування, структуру видатків, і тяжіє до незначної ролі державної власності. Податкова система вибудовується в інтересах буржуазії як правлячого класу, що зумовлює низькі податкові ставки, відсутність їхньої прогресії, переважне застосування непрямого оподаткування та мінімізацію державних витрат. Загалом обсяг суспільних благ, які надаються державою, є значно нижчим від оптимуму.

Основними рисами цієї формації є наявність як державного примусу, так і паралельної експлуатації індивіда у трудових відносинах через недоліки функціонування ринку, що зумовлює надмірно нерівномірний розподіл доходів серед населення. Наявне викривлення функціонування фінансових інститутів на користь правлячого класу, а на більш пізніх етапах – олігархічних груп, причетних до формування економічної політики. Для фінансів держави це передусім виявляється несправедливим розподілом податкового тягаря та недостатніми обсягами фінансування публічної сфери.

Для державних фінансів як фінансової формації характерним є домінант державного над індивідуальним. Прийняття рішень відбува-

¹⁴ Лорія А. Финансовая политика какъ результатъ и орудіе интересовъ владельческихъ классовъ / А. Лорія. – М. : Основа, 1896. – С. 27.

ється на основі ідеології, а влада перебуває у руках вузького кола осіб. В інституційному вимірі ця модель подібна до монархічних фінансів, оскільки механізми прийняття та реалізації рішень перебувають в одних руках і так само відірвані від суспільних запитів та потреб населення. Держава домінує не лише у житті індивіда, а й у сфері економіки через її тотальне одержавлення. Крайнім виявом цього є монополія на засоби виробництва та застосування спеціальних механізмів розподілу ресурсів між сферами і галузями, як це реалізовувалось у колишньому СРСР. Завдяки цьому забезпечується високий рівень рівності населення – переважно рівності бідних. Коло та обсяги державних благ постачаються понад оптимум за рахунок звуження сфери приватних благ. У цьому полягає відмінність окресленої моделі від монархічних фінансів. При формуванні ресурсів переважають доходи від державної власності, низькою є частка індивідуального оподаткування, що замінюється іншими формами експлуатації.

Суспільні фінанси на сучасному етапі є найбільш досконалою формою організації публічної сфери. Їхня основна риса – не лише конституційне розмежування управління, а забезпечення імплементації суспільних інтересів у фінансовій політиці держави. Це досягається функціонуванням ефективного механізму суспільного вибору. Така модель невід’ємна від ринкових і політичних свобод як основи ефективності та стабільності системи. Як свідчить сучасна практика, лише держави з таким типом управління фінансами є високоефективними ринковими економіками з максимально можливим рівнем ВВП на душу населення. Це паралельно супроводжується пропорціями розподілу доходів серед населення за коефіцієнтом Джині у діапазоні 0,25–0,40. Політичний механізм цієї формації характеризується досконалою демократією та ефективним механізмом суспільного вибору, а постачання суспільних благ перебуває на оптимальному рівні. При цьому коригування фінансової політики відбувається за допомогою політичних циклів і зміни партій при владі. У сфері доходів держави переважає пряме оподаткування з низькою часткою доходів від державної власності.

Отже, на основі аналізу основних особливостей фінансових інститутів у процесі розвитку фінансових формацій можна визначити їхні іманентні риси, які розкривають сутність та по-різному виявляються на окремих історичних етапах:

– організація фінансів суспільства пройшла шлях від спільної особистої участі у створенні колективних благ у первісний період через етапи непропорційності, привілеїв та переваг окремих суспільних

прошарків до спільного колективного фінансування суспільних благ у сучасних розвинутих демократичних державах;

– первинною формою забезпечення колективних благ є особисте служіння індивіда громаді як співучасника процесу їхнього виробництва. Ця форма у майбутньому замінюється грошовими платежами, однак повністю вона не зникла і на сучасному етапі, що виявляється у таких рудиментах, як військова повинність;

– сфера публічного трансформувалась від домінантного становища у малих колективах первісної епохи через історичні періоди її мінімізації у монархічній та конституційній фінансових формаціях до розширення на якісно новому рівні у період суспільних фінансів;

– фінансові інститути набувають різного степеня обмінного/перерозподільного характеру, дрейфуючи від умов рівнонапруженості для кожного у додержавну епоху до жорстких перерозподільних рис шляхом експлуатації суспільних прошарків і знову до квазіобмінних властивостей, певного фіскального обміну для середньостатистичного індивіда;

– баланс примусу/добровільності як невід’ємних рис фінансового механізму держави істотно зміщується впродовж етапів їхньої еволюції без остаточної перемоги жодного із цих начал.

Як підсумок, наведемо міркування щодо зв’язків окремих типів фінансової формації між собою та їхнього еволюційного переходу. Вивчення історії країн Заходу дає підстави стверджувати, що переважно державам Західної Європи властивий спільний шлях поетапних змін фінансових формацій, який можна представити таким логічним ланцюжком: Кл – М – Кн – С (рис. 1.4.1). Цей шлях відображає найбільш логічну та послідовну черговість розвитку й історичну оптимізацію фінансових інститутів.

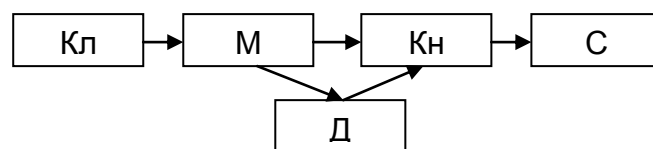


Рис. 1.4.1. Логіка етапів розвитку фінансової формації суспільства

Для деяких країн Східної та Центральної Європи, зокрема України, характерний змішаний шлях, який полягає у таких змінах фінансових формацій, коли від монархічних (М) або конституційних фінансів (Кн) реалізується перехід до системи державних фінансів (Д). У подальшому відбувається спроба побудови суспільних фінансів, що вдається

здійснити не завжди. На наш погляд, прямий перехід від моделі державних до суспільних фінансів неможливий. Така трансформація не відбувається без проходження етапу конституційних фінансів – моделі з вибудовуванням ринкової економіки, шліфуванням політичних інститутів, що через їхню недосконалість на цьому етапі приводить до олігархізації, порушення розподільних пропорцій, розшарування населення і т. ін. Швидше і менш безболісно цей шлях пройшли країни, які потрапили під вплив колишнього Радянського Союзу, однак перебували в такому становищі доволі нетривалий проміжок часу. Це держави Східної Європи, члени Європейського Союзу.

Україна сьогодні перебуває на етапі трансформації: переходу від моделі державних фінансів через фактично діючу систему конституційних фінансів до суспільної фінансової формації. Слід зазначити, що практично всі країни світу з високим рівнем розвитку економіки та ВВП на душу населення характеризуються саме моделлю суспільних фінансів. Їхній успіх пояснюється синергією факторів політичного, економічного та соціального характеру, що забезпечує стійкість такої системи в історичному плані. У світі існують також приклади змішаних систем. Наприклад, це доволі високорозвинуті економічно монархічні фінансові формації. Однак економічний розвиток таких держав базується переважно на ресурсних перевагах. Їхнім прикладом є нафтові монархії Перської затоки. Проте, такі змішані моделі є нестійкими, оскільки ліквідація ресурсних переваг здатна підірвати економічну і соціальну стабільність такого режиму.

1.5. Бюджетне забезпечення реалізації функцій держави (Г. С. Лопушняк, З. М. Лободіна)

Соціально-економічний розвиток держави під впливом економічних, політичних, культурних та інших чинників супроводжується трансформацією функцій, які виконують органи державної влади та місцевого самоврядування. Як зазначає Н. Савчук, роль держави в ході історії поступово змінювалася: якщо основна роль ранніх держав полягала у завоюванні нових земель (з метою доступу до нових ресурсів, у т. ч. людських) та захисті завойованих, то функції держав пізніших епох суттєво розширились і нині стосуються практично всіх сфер життя суспільства¹.

В економічній літературі не припиняються наукові дискусії щодо функцій держави та основних чинників її соціально-економічного розвитку. Аналізуючи праці відомих зарубіжних та вітчизняних економістів, які досліджували вплив держави на суспільні процеси (В. Андрущенко, Дж. Б'юкенен, В. Дем'янишина, Дж. Кейнса, Ф. Кене, К. Маркса, В. Опаріна, А. Сміта, В. Федосова, М. Фрідмена, С. Юрія та інших), з метою оцінювання її ролі вважаємо за доцільне виокремити соціальну, економічну, управлінську та оборонну функції. Для реалізації зазначених функцій держава здійснює операційну, інвестиційну та фінансову діяльність.

Особливості функцій органів державної влади та місцевого самоврядування:

- вони є взаємопов'язаними;
- результативність їхньої реалізації, яка великою мірою залежить від відповідного потреби обсягу фінансових ресурсів, впливає на соціально-економічний розвиток держави;
- їхня реалізація регламентується Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про основи національної безпеки України», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про освіту», «Про вищу освіту», «Основи законодавства про охорону здоров'я», «Про культуру», «Про оборону України», «Про фізичну культуру і спорт», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», Бюджетним кодексом України та іншими правовими актами;

¹ Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору : моногр. / Н. В. Савчук. – К. : КНЕУ, 2014. – 325 с. – С. 215.

– основним джерелом їхнього фінансового забезпечення є бюджетні кошти, які формуються у процесі розподілу і перерозподілу ВВП (як України, так і зарубіжних країн), реалізації національного багатства.

Формування бюджетних коштів, необхідних для виконання функцій держави, відбувається за допомогою бюджетного механізму.

Результати практичного застосування методів, форм, інструментів та важелів бюджетного механізму держави відображаються в обсязі акумульованих до державного та місцевих бюджетів надходжень, які в подальшому спрямовуються на забезпечення реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування і є витратами бюджету держави (відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України до витрат належать видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів²) (рис. 1.5.1).

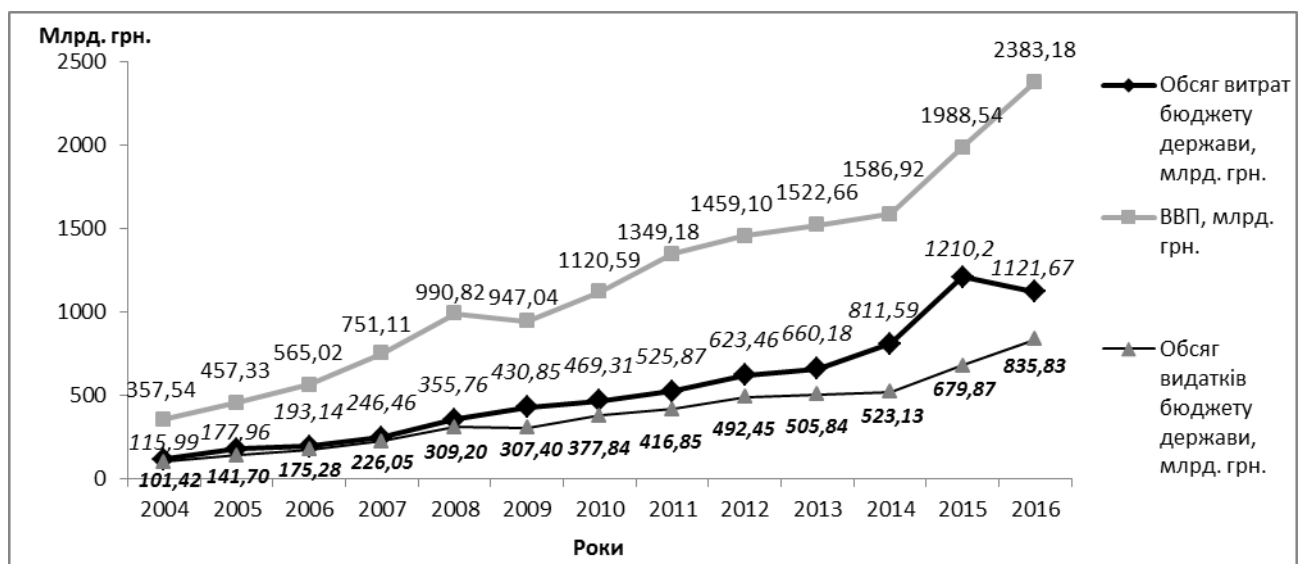


Рис. 1.5.1. Динаміка обсягу бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію функцій Української держави, та ВВП у 2004–2016 рр., млрд. грн.³

Упродовж 2004–2016 рр. обсяг бюджетних коштів, акумульованих у державному та місцевих бюджетах для забезпечення реалізації функцій держави, зріс у 9,7 разу – до 1121,67 млрд. грн. у 2016 р. (у т. ч. обсяг видатків бюджету держави – у 8,2 разу – до 835,83 млрд. грн.), обсяг

² Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456 – VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

³ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>; Експрес-випуски Державної служби статистики України «Валовий внутрішній продукт України» за 2004–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

ВВП – у 6,7 разу – до 2383,18 млрд. грн. Середній темп приросту обсягу витрат та видатків бюджету держави становив 20,8% та 19,2% і перевищував середній темп приросту обсягу ВВП на 3,7% та 2,1% відповідно.

Динаміка обсягу видатків бюджету держави схожа із динамікою обсягу номінального ВВП, оскільки основним джерелом здійснення видатків є акумульовані у результаті розподілу створеного в Україні ВВП доходи бюджету більшою мірою у вигляді податкових, а меншою – неподаткових надходжень та доходів від операцій із капіталом. Підтверджують зазначене дані рис. 1.5.2, у процесі аналізу яких розраховано середнє значення частки доходів та податкових надходжень у видатках Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. – 92,23% та 71,08% відповідно.



Рис. 1.5.2. Динаміка частки податкових надходжень і доходів у видатках та витратах Державного та місцевих бюджетів України у 2004–2016 рр., %⁴

Джерелом здійснення витрат бюджету держави поряд з акумульованими доходами є надходження бюджету за рахунок повернення кредитів, здійснення запозичень, приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, продажу/пред'явлення цінних паперів (середнє значення частки доходів та податкових надходжень у витратах бюджету держави за 2004–2016 рр. становить 72,37% та 55,58% відповідно), абсолютний обсяг яких зростав з 24,46 млрд. грн. у

⁴ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>; Експрес-випуски Державної служби статистики України «Валовий внутрішній продукт України» за 2004–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

2004 р. до 338,81 млрд. грн. у 2016 р. Враховуючи те, що джерелом формування зовнішніх запозичень є ВВП зарубіжних країн, динаміка обсягу витрат бюджету держави дещо відрізняється від динаміки обсягу видатків бюджету та ВВП Української держави. Причини збільшення державних витрат А. Вільдавські та Н. Кейден вбачають у властивій державі рисі управління – перманентному розширенні власних повноважень, що вимагає більшого споживання, аніж приватний сектор, суспільних благ для організації надання ідентичних послуг⁵.

Динаміка витрат бюджету держави, незважаючи на постійне збільшення абсолютного обсягу видатків бюджету, мала тенденцію до зростання, проте була нестабільною: витрати бюджету в окремі періоди суттєво підвищувались переважно за рахунок збільшення обсягу витрат, зумовлених погашенням державного боргу. Зазначений чинник впливав на структуру витрат Державного та місцевих бюджетів України, зменшуючи в окремі періоди (2009 р., 2014–2016 рр.) питому вагу видатків з одночасним збільшенням питомої ваги витрат, зумовлених необхідністю погашення запозичень чи придбання цінних паперів.

Соціально-економічні трансформації, які відбуваються в Україні з проголошення її незалежності, супроводжуються загостренням таких проблем, як високий рівень тінізації національної економіки, хронічні фіскальні дисбаланси, нерівномірність розподілу доходів у суспільстві, зростання державної заборгованості, неефективне використання трудового, природно-ресурсного та геополітичного потенціалів тощо. Відповідно для задоволення потреб суспільства та мінімізації негативної дії чинників, які є причиною сповільнення соціально-економічного розвитку держави, її вплив на економічні процеси посилюється, а функції розширюються. Зазначене зумовлює зміну векторів політики держави, зростання абсолютного обсягу витрат бюджету та їхньої частки у ВВП (з 32,44% у 2004 р. до 47,07% у 2016 р.). Збільшення обсягу використання бюджетних коштів на реалізацію функцій держави відбувалося не тільки за рахунок зростання обсягу і частки централізованого у процесі розподілу ВВП до державного та місцевих бюджетів – з 25,6% у 2004 р. до 32,85% у 2016 р., яке супроводжувалося посиленням податкового тиску – з 17,66% до 27,31% відповідно, а й стрімкого підвищення обсягу запозичень (зокрема, у 2009 р., 2014 р. та 2015 р.). Унаслідок цього невпинно підвищувалась державна заборгованість: упродовж 2004–2016 рр. у 24,4 разу – з 67,7 млрд. грн. до 1650,8 млрд. грн.

В економічній літературі відсутній єдиний підхід щодо оптимальної величини питомої ваги витрат бюджету держави у ВВП, проте, як

⁵ Wildavsky A. The New Politics of the Budgetary Process. – [3rd ed.] / A. Wildavsky, N. Caiden. – Washington, DC : Longman, 1997. – 367 p.

зазначають експерти Світового банку І. Гілл та М. Райзер, частка витрат держави не має перевищувати 40% від ВВП⁶.

В вітчизняній практиці впродовж 2004–2016 рр. зазначена норма була дотримана у 2004–2008 рр. та 2011 р., і, як свідчать дані рис. 1.5.3, у ці періоди спостерігалася зростання реального ВВП. Максимальне значення зростання ВВП – 11,8% – було досягнуто у 2004 р. за частки витрат бюджету держави у ВВП на рівні 32,44%, найнижчого рівня централізації ВВП до бюджетів різних рівнів – 25,6% та податкового тиску – 17,66%.

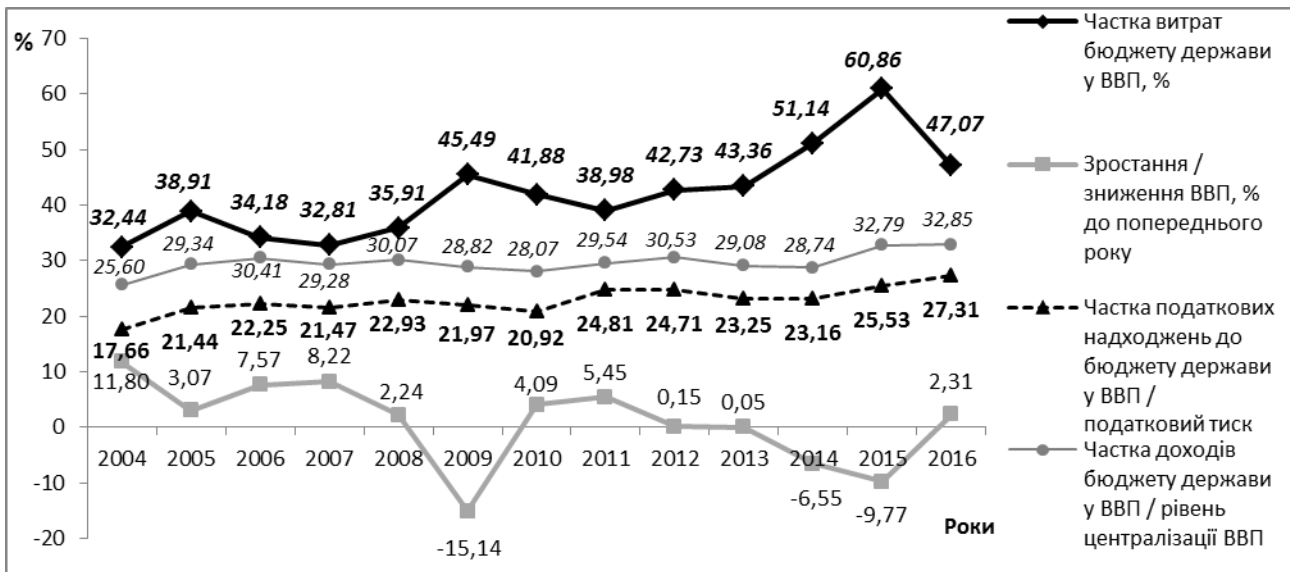


Рис. 1.5.3. Динаміка частки податкових надходжень, доходів, витрат бюджету держави у ВВП та зміни обсягу реального ВВП у 2004–2016 рр., %⁷

Як тільки показник питомої ваги витрат бюджету держави у ВВП наближався і починав перевищувати межу 40%, економічне зростання сповільнювалося та спостерігалася зниження ВВП. Так, зазначена закономірність дає підстави резюмувати, що зростання державних витрат лише до певної межі має позитивний вплив на економічне зростання⁸.

⁶ Gill I. Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model [Електронний ресурс] / I. Gill, M. Raiser – The World Bank, 2012. – 514 p. – P. 354. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/539371468036253854/pdf/681680PUB0-EPI004019020120Box367902B.pdf>.

⁷ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>; Експрес-випуски Державної служби статистики України «Валовий внутрішній продукт України» за 2004–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁸ Barro R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth [Електронний ресурс] / R. J. Barro // The Journal of Political Economy. – 1990. – Vol. 98, no. 5. – P. 2: The Problem of Development. – Режим доступу : http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451296/Barro_GovernmentSpending.pdf?sequence=4.

Отже, органам державної влади та місцевого самоврядування доцільно не стільки нарощувати обсяг витрат бюджету держави (а це не забезпечує покращення якості та доступності суспільних благ і послуг), скільки впроваджувати заходи щодо підвищення ефективності використання акумульованих бюджетних коштів, зміни структури витрат бюджету держави у сторону збільшення частки бюджетних інвестицій, усунення корупційної складової при їхньому витрачанні, зокрема здійсненні державних закупівель, зменшення податкового тиску, стимулювання попиту на товари і послуги вітчизняного виробництва, покращення інвестиційного клімату тощо. Це дасть змогу запобігти подальшому зростанню державної заборгованості, оскільки збільшення обсягу надходжень бюджету держави, акумульованих позиковим методом, приведе до зростання видатків бюджету на обслуговування боргу та витрат бюджету на його погашення.

Дослідження дискусійних підходів науковців до тлумачення дефініцій «бюджет», «бюджетні кошти», «видатки бюджету», «витрати бюджету» дало змогу визначити сутність та мету бюджетного забезпечення. На наш погляд, бюджетне забезпечення – це метод бюджетного механізму держави, за допомогою якого відбувається рух грошових потоків, пов'язаний із здійсненням витрат бюджету відповідного рівня з метою задоволення потреби органів державної влади та місцевого самоврядування у бюджетних ресурсах для належного виконання покладених на них функцій. Зазначений метод застосовується сукупно з такими елементами бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави:

- методи – бюджетне прогнозування і планування, бюджетне регулювання, бюджетний контроль, трансфертний метод та ін.;

- інструменти – видатки, бюджетні кредити, бюджетні резерви, трансферти (міжбюджетні – дотації, субвенції; державні трансферти юридичним і фізичним особам), бюджетні інвестиції, державні позики, витрати тощо;

- важелі – посадовий оклад, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, інші норми і нормативи, проценти за користування державними позиками, ліміти, резерви, санкції, штрафи, пені та ін.

Бюджетне забезпечення реалізації функцій держави передбачає використання таких форм: бюджетного фінансування; бюджетного кредитування; погашення (рефінансування, реструктуризація) боргових зобов'язань.

Бюджетному фінансуванню властиві такі ознаки: бюджетне фінансування є однією з найважливіших форм здійснення видатків бюджету; його зміст виявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів юридичним і фізичним особам; надання цих коштів здійснюється на

проведення заходів, передбачених бюджетом; перелік цих заходів відповідає функціям держави; бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – однією з форм фінансового забезпечення⁹.

Отже, бюджетне фінансування реалізації функцій держави слід розуміти як сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням надходжень бюджету відповідного рівня, які реалізуються шляхом безповоротного та безоплатного надання бюджетних коштів розпорядникам бюджетних коштів на проведення заходів, передбачених затвердженим бюджетом і розписом бюджету. Процес бюджетного фінансування управлінської, економічної, оборонної, соціальної функцій держави (встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів, виділення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, взяття ними бюджетних зобов'язань та здійснення платежів) здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку.

На відміну від бюджетного фінансування, яке характеризується одностороннім рухом коштів, бюджетне кредитування реалізації функцій держави слід розуміти як форму їхнього бюджетного забезпечення, що передбачає надання розпорядникам бюджетних коштів на проведення заходів, визначених затвердженим бюджетом та розписом бюджету, бюджетних коштів з бюджету відповідного рівня на поворотній, строковій і платній основах.

Погашення боргових зобов'язань як важлива форма бюджетного забезпечення – це операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів¹⁰.

Бюджетне забезпечення реалізації функцій держави здійснюється на основі певних наукових принципів. Так, базуючись на результатах наукових досліджень Н. Бакші, В. Гамукіна, А. Свинцової¹¹, О. Василика, К. Павлюк¹², В. Дем'янишина¹³, В. Опаріна, Л. Сафонової, В. Федосова¹⁴

⁹ Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с. – С. 336.

¹⁰ Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456 – VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

¹¹ Бакша Н. В. Аспекты бюджета : императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н. В. Бакша, В. В. Гамукин, А. П. Свинцова. – М. : ИПО Профиздат, 2001. – 416 с.

¹² Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с. – С. 137–138.

¹³ Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: моногр. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с. – С. 338–340.

¹⁴ Бюджетний менеджмент : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с. – С. 268.

щодо принципів здійснення видатків бюджетів, визначених Бюджетним кодексом України принципах бюджетної системи та враховуючи сутність, форми, призначення і взаємодію із інструментами, важелями, іншими методами бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави, до основних принципів бюджетного забезпечення можна зарахувати такі: принцип обґрунтованості; принцип законності; принцип плановості; принцип перманентності; принцип адресності і цільового використання бюджетних коштів; принцип ефективного витрачання бюджетних коштів; принцип транспарентності.

Система бюджетного забезпечення реалізації функцій держави наведена на рис. 1.5.4.

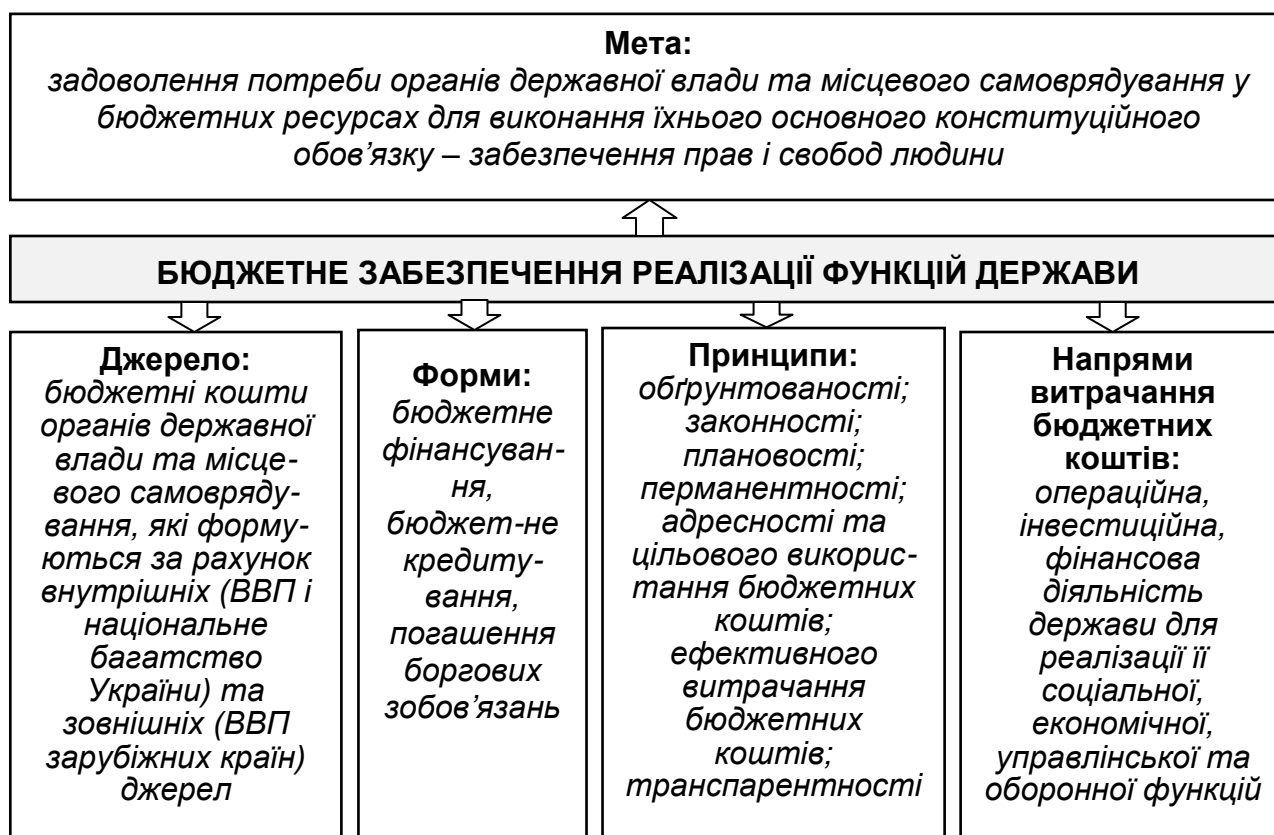


Рис. 1.5.4. Система бюджетного забезпечення реалізації функцій держави

Для детального оцінювання бюджетного забезпечення, визначення пріоритетності функцій держави та її відповідності пріоритетам розвитку суспільства доцільно більш детально проаналізувати структуру витрат бюджетних коштів залежно від функцій органів влади та місцевого самоврядування. Саме оптимізація складу і структури таких витрат є одним із визначальних чинників підвищення ефективності бюджетної політики.

Для реалізації соціальної функції держави з бюджетів різних рівнів здійснюються витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, духовний і фізичний розвиток, житлово-комунальне господарство, охо-

рону навколишнього природного середовища; оборонної – витрати на оборону; економічної – витрати на економічну діяльність; управлінської – витрати на загальнодержавні функції, громадський порядок, безпеку та судову владу, а також витрати бюджету, зумовлені погашенням запозичень, розміщенням бюджетних коштів на депозитах, придбанням цінних паперів і т. ін.

У працях вітчизняних науковців з оцінювання ефективності бюджетної політики для визначення рівня пріоритетності відповідної функції держави переважно використовується такий показник, як частка видатків державного та/або місцевих бюджетів на її реалізацію у загальному обсязі видатків державного та/або місцевих бюджетів. Використовуючи описаний підхід, зазначимо, що у структурі видатків бюджету держави найбільшу питому вагу становлять видатки на реалізацію соціальної функції держави – 62,73% (середній показник за 2004–2016 рр.) (табл. 1.5.1). У період з 2004 р. до 2011 р. зазначений показник зріс з 55,12% до 67,73%, а з 2012 р. до 2016 р. – зменшився до 60,3% у 2016 р.

Таблиця 1.5.1

Структура видатків Державного та місцевих бюджетів України за функціями держави, %¹⁵

Види функцій	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Економічна	19,12	13,59	15,67	17,79	16,59	12,95	11,59	13,69	12,67	10,03	8,34	8,27	7,92
Соціальна	55,12	64,16	62,1	59,32	60,94	65,18	65,92	67,73	65,86	67,05	63,16	58,69	60,3
Оборонна	6,05	4,15	3,65	4,13	3,78	3,16	2,99	3,17	2,94	2,93	5,23	7,65	7,1
Управлінська	19,71	18,1	18,58	18,76	18,69	18,71	19,5	15,41	18,53	19,99	23,27	25,39	24,68

Частка видатків державного та місцевих бюджетів на реалізацію економічної функції у загальному обсязі видатків бюджету держави в середньому за 2004–2016 рр. становила 12,94% і мала негативну тенденцію до зменшення з 19,12% до 7,92%. Водночас переважно за рахунок зниження питомої ваги видатків на реалізацію соціальної та економічної функцій відбулося зростання частки видатків державного і місцевих бюджетів на виконання управлінської – з 19,71% до 24,68% та оборонної функцій – з 6,05% до 7,1% за відповідний період.

Для більш ґрунтовного моніторингу бюджетного забезпечення реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування більш доречно провести аналітичне оцінювання не лише видатків, а саме витрат бюджету держави.

¹⁵ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

Досліджуючи структуру витрат бюджету держави (табл. 1.5.2), зазначимо, що з 2004 р. до 2013 р. значення соціальної функції підвищувалося, оскільки пріоритетним напрямом витрачання бюджетних коштів була саме її реалізація (частка витрат зростала від 48,76% до 51,44%). Питома вага витрат бюджету на виконання управлінської функції у загальному обсязі витрат бюджету держави також зростала з 28,99% до 38,61%. Водночас частка витрат бюджету держави на реалізацію економічної та оборонної функцій знижувалася з 16,92% до 7,7% та з 5,34% до 2,25% відповідно.

Таблиця 1.5.2

Структура витрат Державного та місцевих бюджетів України за функціями держави, %¹⁶

Види функцій	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Економічна	16,92	10,87	14,22	16,96	15,12	9,84	9,60	11,72	10,56	7,70	5,94	4,88	6,03
Соціальна	48,76	51,16	56,47	54,18	52,98	46,56	53,07	50,24	52,08	51,44	40,76	32,99	44,96
Оборонна	5,34	3,39	3,31	3,82	3,30	2,24	2,42	2,52	2,32	2,25	3,37	4,30	5,29
Управлінська	28,99	34,58	26,00	25,03	28,60	41,35	34,91	35,52	35,03	38,61	49,93	57,83	43,71

Починаючи з 2014 р., структура витрачання бюджетних коштів змінюється: на фоні зменшення частки витрат Державного та місцевих бюджетів України на виконання соціальної функції до 44,96% у 2016 р. та економічної до 6,03% у 2016 р. зростає частка витрат на реалізацію:

– оборонної функції до 5,29% у 2016 р. у зв'язку із необхідністю підвищення обороноздатності держави, що зумовлено проведенням антитерористичної операції на Сході України;

– управлінської функції до 43,71% у 2016 р. у зв'язку з зростанням видатків на загальнодержавне управління, забезпечення громадського порядку, безпеки, судової влади та суттєвого підвищення витрат на погашення зростаючого обсягу державного боргу, що зумовлено необхідністю пошуку джерел фінансування дефіциту Державного бюджету України, проведенням активних операцій Міністерством фінансів України, пов'язаних зі зміною обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю, і т. ін.

Зіставляючи зміну реального обсягу ВВП і структуру витрат бюджету держави, зазначимо, що частка витрат на реалізацію економічної функції, на відміну від інших функцій, корелює із темпами зростання / зниження ВВП. Як тільки зростає частка витрат бюджету на реалізацію соціальної і / або управлінської функцій на фоні (або за рахунок)

¹⁶ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

зниження частки витрат на реалізацію економічної функції, відбувається деформація структури витрат, оскільки «...збільшується розрив між потребами у фінансових ресурсах для забезпечення фінансування суспільних благ та реальною можливістю для їх мобілізації всередині країни»¹⁷.

Аналізуючи витрати бюджету на реалізацію функцій держави у ВВП, визначимо такі основні тенденції. Як свідчать дані рис. 1.5.5, більша частина централізованого ВВП у вигляді доходів бюджету держави спрямовувалася на реалізацію соціальної функції – 67,99% (середній показник за 2004–2016 рр.). На здійснення економічної функції витрачалося в середньому за аналізований період 14,52% ВВП, оборонної – 4,76% ВВП. Для реалізації управлінської функції держави в окремі періоди частка витрат у ВВП стрімко зростала, а у 2015 р. навіть перевищила рівень централізації ВВП у зв'язку із значним підвищенням обсягу витрат на погашення державного боргу (наприклад, у 2014 р. та 2015 р. частка державного і місцевого боргу у ВВП на 1,18% та 8,16% відповідно перевищила критичний рівень співвідношення боргу до ВВП – 60%, визначений Маастрихським договором та критеріями Міжнародного валютного фонду, що було загрозою борговій безпеці України) за одночасного збільшення обсягу зовнішніх запозичень.

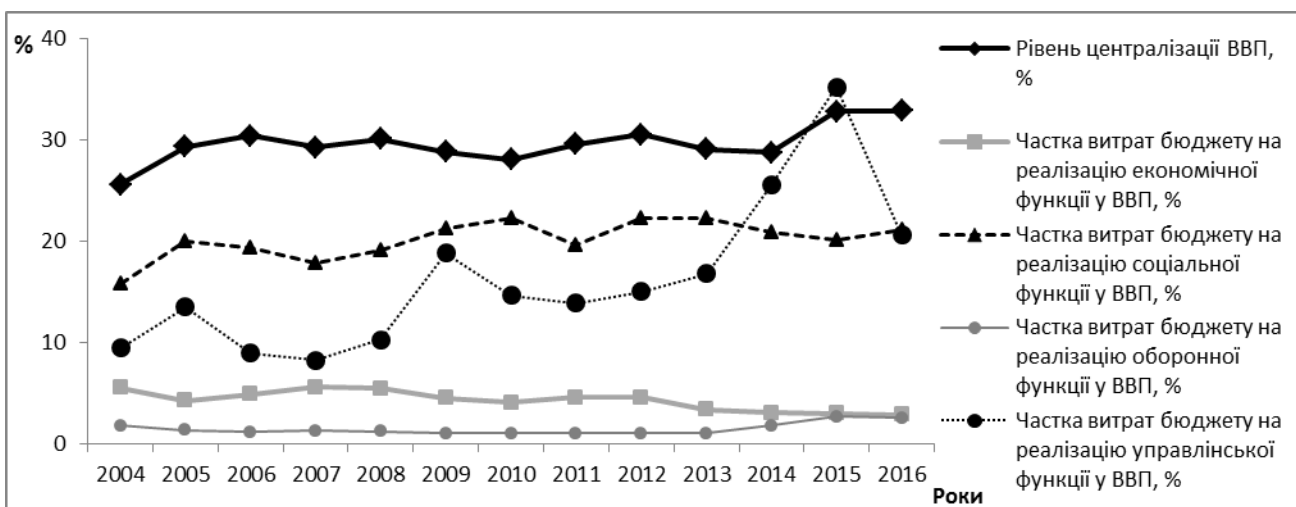


Рис. 1.5.5. Динаміка частки витрат Державного та місцевих бюджетів України на реалізацію функцій держави у ВВП та рівня централізації ВВП у 2004–2016 рр., %¹⁸

¹⁷ Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. / В. Опарін, В. Федосов, С. Львовичкін [та ін.] ; за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2016. – 695 [1] с. – С. 292.

¹⁸ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>; Експрес-випуски Державної служби статистики України «Валовий внутрішній продукт України» за 2004–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

З огляду на це з метою зменшення обсягу існуючого державного боргу, недопущення його зростання у майбутньому, зниження податкового тиску доцільно при визначенні обсягу витрат бюджетних коштів на реалізацію соціальної функції враховувати частку видатків бюджету, яка покривається його доходами. Якщо у певній фазі економічного циклу така частка зменшується і виникає необхідність використовувати такий елемент державного регулювання економіки, як дефіцитне фінансування, то спрямовувати залучені фінансові ресурси доцільно винятково на реалізацію економічної функції, тобто інвестувати в національну економіку. Проте щоб запобігти надмірному втручання держави в інвестиційні процеси і зменшенню активності приватних інвесторів, Р. Де Ла Фуенте рекомендує оптимальний обсяг частки бюджетних інвестицій у ВВП – 2% ¹⁹. В Україні у 2004–2012 рр., 2015–2016 рр. частка бюджетних інвестицій у ВВП перевищувала таку межу, однак оцінювати це явище однозначно негативно не варто, оскільки, як зауважила Т. Паєнтко, «...таке перевищення свідчить про наявність інституційних деформацій. ... Його причиною можуть бути або неефективні програми фінансування (нерівномірне фінансування, недофінансування), перерозподіл бюджетних коштів на користь неофіційного сектора економіки тощо» ²⁰.

Отже, оптимальне поєднання бюджетного забезпечення з іншими елементами бюджетного механізму дає змогу державі результативно виконувати свої функції, забезпечуючи функціонування та розвиток національної економіки, доступне та якісне надання суспільних послуг населенню, розв'язання основних соціальних проблем тощо.

¹⁹ De la Fuente R. A fiscal policy and growths in the OECD [Електронний ресурс] / R. De la Fuente // CEPR Discussion paper London. – 2007. – № 1775. – Режим доступу: www.ecopapers.repec.org/RAS/pde52.htm.

²⁰ Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. / [В. Опарін, В. Федосов, С. Львовчкін та ін.] ; за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2016. – 695 [1] с.

1.6. Бюджетне регулювання у забезпеченні сталого розвитку територій (А. В. Дем'янюк)

Забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні в умовах реконструкції бюджетних відносин в Україні передбачає здійснення стратегії соціально-економічного розвитку територій з урахуванням екологічних ризиків для їхнього збалансованого розвитку та задоволення суспільних потреб місцевого населення. Вирішення триєдиної проблеми економічного, соціального і екологічного характеру забезпечує комплексну реалізацію стратегії розвитку територій.

У світовій практиці нормативно-правове регулювання сталого розвитку на місцевому рівні ґрунтується на розроблених матеріалах Організації Об'єднаних Націй, що, зокрема, містять: Декларацію «Про екологічний та економічний розвиток» (червень 1992 р.)¹, що вміщає Місцевий порядок денний XXI ст. із визначенням дій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територій; резолюцію щодо відродження та сталого розвитку територій, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи у 1986 р. (листопад 2007 р.)²; глобальну програму з ліквідації бідності до 2030 р. та забезпечення сталого майбутнього (вересень 2015 р.)³, у тому числі передбачаючи відкритість, безпеку, життєстійкість й екологічну стійкість міст і населених пунктів. У 1992 р. також було створено Комісію ООН зі сталого розвитку, котра функціонує до теперішнього часу та здійснює регулювання діяльності у сфері забезпечення сталого розвитку на світовому, загальнодержавному та місцевому рівнях.

В Україні забезпечення сталого розвитку територій регламентується (рис. 1.6.1) Законом України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. зі змінами і доповненнями⁴, Постановою Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 р.⁵, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» від 6 серпня 2014 р.⁶

¹ Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.

² Резолюція Генеральної Асамблеї ООН, яка проголошує «десятиліття відродження і сталого розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentri/news/2205-2007-11-19-19-04-21-oon-progoloshue-desyatilittya>.

³ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/70/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750670/A_70_1%20.pdf?subportal=main.

⁴ «Про основи містобудування» Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

⁵ Концепція сталого розвитку населених пунктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>.

⁶ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.

Закон України «Про основи містобудування»

- Сталій розвиток населених пунктів передбачає соціально, економічно й екологічно збалансований їхній розвиток, спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та майбутніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної інфраструктури.

Концепція сталого розвитку населених пунктів

- Сталій розвиток населених пунктів - це соціально, економічно й екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їхнього економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та майбутніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.

- Сталій розвиток - забезпечення невиснажливого, ошатного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Рис. 1.6.1. Основні підходи до визначення поняття «сталий розвиток населених пунктів»

Доцільно зазначити, що відповідно до цілей сталого розвитку на 2016–2030 рр.⁷ однією із них визначено забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів та передбачено виконання визначених завдань (рис. 1.6.2).

Важливим для досягнення цілей сталого розвитку щодо забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів є поступове виконання коротко- та середньострокових завдань. Сформовані новітні завдання щодо сталого розвитку територій передбачають модернізацію управлінських рішень як у сфері економічного зростання, так і соціальної справедливості та раціонального природокористування, з метою поєднання вищезазначених факторів для досягнення стратегічних цілей розвитку цих територій. Неодмінними умовами для досягнення встановлених

⁷ Цілі сталого розвитку 2016–2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

цілей є наявність системи ефективного менеджменту на місцевому рівні, викорінення корупції, суспільна підтримка шляхом участі населення у прийнятті рішень та здійснені контролю за їхнім виконанням⁸.



Рис. 1.6.2. Завдання щодо забезпечення сталого розвитку територій*

*Примітка. Складено автором на основі цілей сталого розвитку на 2016–2030 рр.

Сучасні трансформаційні процеси в усіх сферах життєдіяльності держави зумовлюють нагальну необхідність формування управлінських

⁸ Цілі сталого розвитку 2016–2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

стратегій з урахуванням концепції сталого розвитку на основі моделі збалансування економічної, екологічної та соціальної складових для підвищення якості життя громадян та забезпечення соціально-економічного розвитку територій. Забезпечення розвитку територій до недавня базувалося на централізованому підході з обмеженням місцевої ініціативи, що виявилось не ефективним і спричинило зростання розривів у соціально-економічному розвитку територій. Отже, головними факторами негативного впливу на розвиток територій визначено такі⁹:

- уповільнення розвитку промислово-виробничого сектору або його відсутність унаслідок банкрутства підприємств, відсутності ринків збуту продукції, неадаптованості до сучасних вимог ринкової економіки;

- демографічна криза, що виявляється у зростанні питомої ваги населення пенсійного віку через низьку народжуваність та еміграцію працездатного населення; зменшення кількості сільського населення та внаслідок цього уповільнення розвитку сільськогосподарської галузі;

- відсутність ефективної соціальної політики, спрямованої на забезпечення проголошених соціальних стандартів і розвиток людського капіталу;

- неузгодженість комплексної політики розвитку територій в контексті охоплення всіх сфер життєдіяльності на місцевому рівні, що призводить до неефективного використання ресурсів, суперечностей та невиконання запланованих результатів соціально-економічного розвитку територій;

- нестача кваліфікованих кадрів у сфері розробки і впровадження стратегій соціально-економічного розвитку територій, недостатній розвиток суспільних інститутів, що спроможні впливати на розвиток цих територій.

Отже, забезпечення сталого розвитку територій передбачає узгодженість розроблених планів розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер життєдіяльності на місцевому рівні на основі збалансування повноважень і відповідальності місцевих органів влади з метою стимулювання ефективного використання потенціалу цих територій.

Враховуючи сучасні процеси реформи фінансової децентралізації, модель комплексного розвитку територій потрібно реалізовувати з урахуванням механізму бюджетного регулювання, що передбачає вирішення питань збалансування місцевих бюджетів з метою підвищення рівня добробуту населення, усунення розбіжностей розвитку територій і фінансового забезпечення потреб на місцевому рівні. З метою

⁹ Стратегія і тактика удосконалення політики сталого розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів: кол. моногр. / під заг. ред. к.е.н., проф. Л. О. Коваленко: у 2-х т. – Ніжин : ФОП Лук'яненко В. В.; ТПК «Орхідея», 2015. – С. 121.

всебічного дослідження впливу бюджетного регулювання на соціально-економічні процеси доцільно розглянути етапи його розвитку в Україні: ¹⁰

– перший етап (1991–1996 рр.) характеризується переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки та функціонуванням бюджетної системи з використанням регулюючих доходів, збільшенням соціальних видатків, зростанням дефіциту бюджету за рахунок емісійних джерел його покриття;

– другий етап (1997–2000 рр.) виокремлюється реформами у бюджетній та податковій сферах, зокрема щодо запровадження казначейського обслуговування виконання бюджету та системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів;

– третій етап (2001–2007 рр.) визначається змінами на основі прийняття Бюджетного кодексу України та введенням нової бюджетної класифікації, запровадженням державних програм економічного і соціального розвитку, початком застосування програмно-цільового методу;

– четвертий етап (2008–2013 рр.) окреслюється реформуванням бюджетного законодавства з використанням різноманітних інструментів бюджетного регулювання, що сприяло подоланню наслідків фінансової кризи;

– п'ятий етап (з 2014 р.) передбачає трансформацію бюджетного регулювання на засадах реформи фінансової децентралізації та адміністративно-територіального устрою в контексті використання новітніх форм й інструментів міжбюджетних відносин з метою посилення фінансової самостійності територій.

Таким чином, бюджетне регулювання у сучасних умовах набуває виняткового значення у забезпеченні сталого розвитку територій та передбачає вирішення таких завдань:

– збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів;

– забезпечення через нормативно-правове регулювання зацікавленості на місцевому рівні оптимальною мобілізацією доходів місцевих бюджетів;

– створення організаційно-правових засад щодо забезпечення самостійності та ефективності у використанні бюджетних коштів на місцевому рівні;

– справедливий перерозподіл бюджетних коштів між найбільш і найменш економічно розвинутими територіями з метою забезпечення їхнього подальшого соціально-економічного розвитку, а також здійснення фінансового вирівнювання.

Отже, відповідно до завдань бюджетного регулювання виокремлюють вертикальне та горизонтальне бюджетне регулювання (рис. 1.6.3).

¹⁰ Коваленко Н. І. Бюджетне регулювання в Україні: нормативно-правове забезпечення та етапи становлення / Н. І. Коваленко // Бізнес Інформ. – 2013. – № 4. – С. 397.

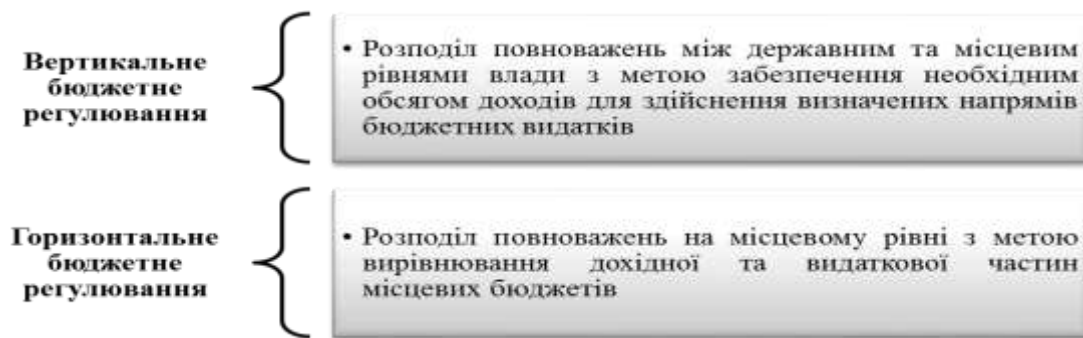


Рис. 1.6.3. Види бюджетного регулювання*

*Примітка. Складено автором на основі джерела¹¹

Слід зазначити, що бюджетне регулювання здійснюється за допомогою встановлених методів на основі нормативно-правового забезпечення, котрі передбачають відсоткові відрахування від загально державних податків та надання допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів. У сучасній вітчизняній практиці важливе місце у бюджетному регулюванні належить міжбюджетним трансфертам, котрі безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Згідно із Бюджетним кодексом України міжбюджетні трансферти поділяються на (рис. 1.6.4)¹²:

- базову дотацію;
- субвенції;
- реверсну дотацію;
- додаткові дотації.

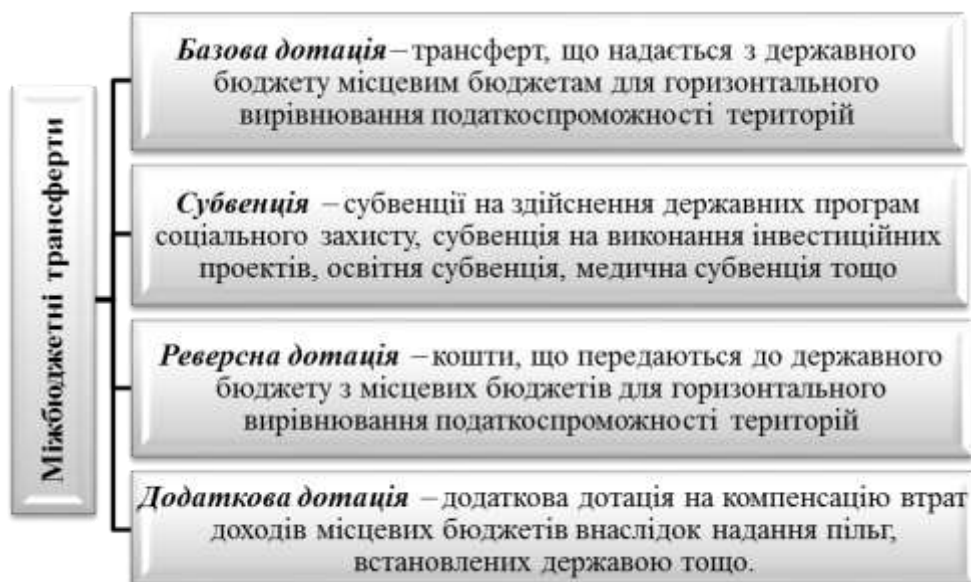


Рис. 1.6.4. Класифікація міжбюджетних трансфертів

¹¹ Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2015. – С. 160.

¹² Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>.

Необхідно зазначити, що порядок та умови надання міжбюджетних трансфертів здійснюються на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України. Важливим нововведенням бюджетної реформи в Україні є застосування горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів¹³:

- кількість населення;
- надходження податку на прибуток підприємств за останній звітний бюджетний період;
- надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

Окремо здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності для бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів при врахуванні таких параметрів¹⁴:

- кількість населення;
- надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Таким чином, індекс податкоспроможності відповідного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником відповідних місцевих бюджетів України у розрахунку на одну людину. Здійснюючи вирівнювання, до уваги береться значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету. Отже, при значенні індексу в межах 0,9 – 1,1 вирівнювання не здійснюється; якщо менше 0,9 – тоді надається базова дотація відповідному бюджету у розмірі 80% від необхідної суми для досягнення індексу 0,9; якщо індекс становить 1,1, тоді передається реверсна дотація з відповідного бюджету у розмірі 50% від суми, що перевищує значення індексу 1,1¹⁵.

Функціонування новітньої системи міжбюджетних трансфертів сприяло підвищенню за 2016 р. порівняно з 2015 р. темпу зростання доходів місцевих бюджетів України (без урахування трансфертів) до 141,7%, тоді як у 2014 р. порівняно з 2013 р. цей показник становив

¹³ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само.

96,1%¹⁶, що вважається позитивним досягненням в контексті зміцнення фінансової самостійності територій. Важливо зазначити, що за 2016 р. до місцевих бюджетів України надійшло 170,6 млрд. грн. доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 41,7% більше, ніж за 2015 р. Це, відповідно, сприяло зростанню частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті на 3,3 в. п. Позитивним фактором у зростанні обсягів доходів місцевих бюджетів є збільшення частки податкових надходжень в їхній структурі. Послідовна імплементація нової системи міжбюджетних трансфертів сприяла зменшенню на 5,7 в. п. частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України. Таким чином, за 2016 р. темпи зростання доходів місцевих бюджетів відбувалися вищими темпами, ніж темпи зростання міжбюджетних трансфертів, що вважається позитивним досягненням у забезпеченні сталого розвитку територій¹⁷.

Дослідження сучасної практики формування дохідної частини місцевих бюджетів України за січень – березень 2017 р. свідчить про зростання за цей період темпу обсягів міжбюджетних трансфертів, що відбувалося одночасно із підвищенням обсягів доходів місцевих бюджетів (рис. 1.6.5)¹⁸.

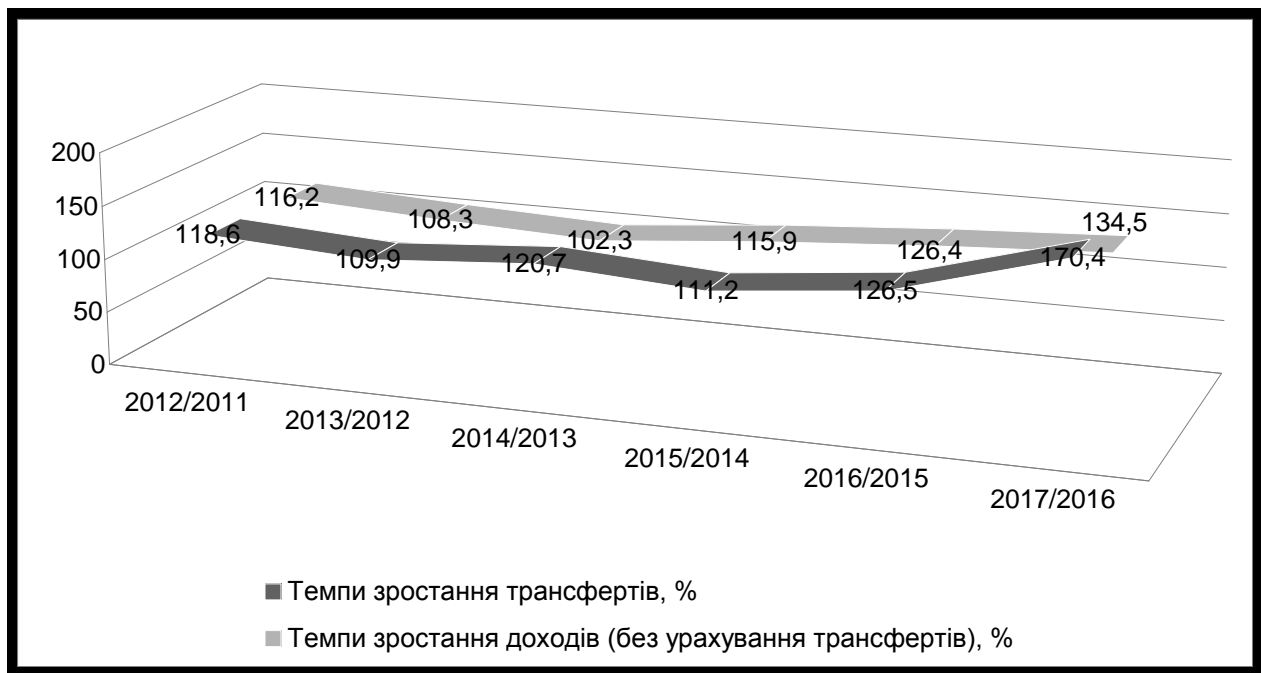


Рис. 1.6.5. Темпи зростання міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів України за січень – березень 2012–2017 рр. (%)¹⁹

¹⁶ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 р. / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – С. 79.

¹⁷ Там само. – 92 с.

¹⁸ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-березень 2017 р. / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – С. 78.

¹⁹ Там само.

У структурі трансфертів, що передаються з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, за перший квартал 2017 р. традиційно найбільша частка належала субвенції з соціального захисту (59,8%), медичній субвенції (17,9%) та освітній субвенції (15,4%). Варто зазначити, що за перший квартал 2017 р. до державного бюджету з місцевих бюджетів України надійшло на 78,1% більше міжбюджетних трансфертів порівняно з відповідним показником попереднього року. Загалом загальний обсяг міжбюджетних трансфертів до державного бюджету за аналізований період становив 1,4% від усіх видатків місцевих бюджетів²⁰.

Формування та реалізація нової моделі бюджетного регулювання в Україні мають сприяти вирішенню завдань сталого розвитку територій, що потребує здійснення подальших змін та її удосконалення. Це безпосередньо стосується подальшої децентралізації з метою узгодження повноважень та їхнього фінансового забезпечення органами влади загальнодержавного і місцевого значення; переміщення акцентів у системі міжбюджетних відносин на стимулювання соціально-економічного розвитку територій з метою поступового зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів; впровадження на практиці принципів сталого розвитку територій з урахуванням економічної, соціальної та екологічної складових за сприятливих умов для всебічної їхньої реалізації.

²⁰ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-березень 2017 р. / [В. В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – С. 79–81.

1.7. Дефіцит місцевих бюджетів в Україні та джерела його фінансування: теоретико-правові і практичні аспекти (С. В. Юшко)

Дефіцит бюджету вважається важливим макроекономічним показником, який характеризує стійкість економічної системи¹, є критерієм фіскальної ефективності бюджетної політики², його значення використовують при оцінюванні стану бюджетної безпеки³, відносний показник бюджетного дефіциту підпадає під обмеження відповідно до фіскальних правил низки країн сучасного світу, у т. ч. й України⁴. Особливе значення надається показникові дефіциту місцевих бюджетів. Останній широко застосовується, зокрема, з метою оцінювання рівня фінансової стійкості⁵ та платоспроможності⁶ місцевих бюджетів тощо. При цьому дослідники переважно оперують показниками дефіциту та фінансування бюджету, відображеними в офіційній звітності органів Державної казначейської служби України. Зазначимо, однак, що недосконалі правила обчислення дефіциту, наявність суттєвих законодавчих обмежень у частині його фінансування вимагають особливо обережного та зваженого підходу до трактування значень цих показників. Завданнями дослідження роботи є визначення чинників, які призводять до викривлення показників бюджетного дефіциту, здійснення ретроспективного аналізу дозволених законодавством потенційних джерел фінансування дефіциту місцевих бюджетів в Україні з обґрунтуванням значущості кожного з них та надання рекомендацій щодо оцінювання результатів виконання головних кошторисів органів місцевої влади.

Відповідно до чинного українського законодавства, дефіцит бюджету – це перевищення видатків бюджету над його доходами з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету⁷. Ураховуючи, що облік виконання бюджету щодо

¹ Швайка Л. А. Державне регулювання економіки : Навч. посіб. / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – С. 283.

² "Бюджет зростання" як засіб стимулювання підприємницької активності в Україні" : матеріали Чотирнадцятого засідання круглого столу "Безпека економічних трансформацій" (18 квітня 2001 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/table/jalilo14/txt4.htm#A1>.

³ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.

⁴ Богдан Т. П. Фіскальні правила як важлива складова прогресивних фіскальних інститутів / Т. П. Богдан // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 7.

⁵ Костирко Л. А. Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів / Л. А. Костирко, Л. Ю. Велентейчик // Фінансовий простір. – 2016. – № 1 (21). – С. 83.

⁶ Ставнича М. М. Оцінка платоспроможності та фінансової стійкості бюджету Полтавської області / М. М. Ставнича // Економіка і регіон. – 2012. – № 4 (35). – С. 21.

⁷ Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

більшості операцій здійснюється за касовим методом, отриманий за математичними діями результат виконання бюджету виявляється певною мірою викривленим. Пояснимо це на конкретних прикладах. Усталеною практикою останніх років, що здійснюється переважно в умовах адміністративного тиску на економічних суб'єктів є сплата податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджету в рахунок майбутніх періодів. Ця проблема розглянута на прикладі формування доходів державної скарбниці⁸. Як підсумок, відбувається штучне завищення величини доходів бюджету та відповідне заниження показника бюджетного дефіциту. Для формування об'єктивного значення показника доходів бюджету доцільним є надання Державною фіскальною службою України, іншими органами, що контролюють процес нарахування та сплати обов'язкових платежів до бюджету, органам Державної казначейської служби України даних про наявні суми авансової сплати податків та зборів із відображенням останніх принаймні як довідкової інформації у звіті про виконання місцевих бюджетів.

Свідченням заниження показника дефіциту бюджету є також суми кредиторської заборгованості бюджетних установ, які з такого бюджету фінансуються. Наявність заборгованості характеризує ситуацію, коли, незважаючи на зареєстровані бюджетною установою – розпорядником коштів бюджетні зобов'язання, через певні причини (зокрема, через відсутність необхідного фінансування) кошти постачальників (виконавцеві) за надані ним товари (виконані роботи, надані послуги) не перераховані. Інакше кажучи видатки бюджету, а, отже, й величина дефіциту виявляються штучно заниженими. На необхідності враховувати наявну кредиторську заборгованість при оцінюванні результатів виконання бюджету наголошують, зокрема, автори підручника «Управління Державним бюджетом України»⁹. Введення до переліку форм бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів Звіту про бюджетну заборгованість дає змогу, за наявності підстав, уточнити показники бюджетних видатків з метою отримання уявлення про реальне значення показника бюджетного дефіциту.

Однак, у практичній діяльності може виникати й кредиторська заборгованість платників податків за розрахунками із бюджетом, яка фактично призводить до завищення величини бюджетного дефіциту: вчасно сплачені фізичними та юридичним особами податки і збори забезпечили б відповідне зростання доходів бюджету та зменшення величини його дефіциту.

⁸ Юшко С. В. До питання оцінки результатів виконання державного бюджету України за доходами / С. В. Юшко // *Фінанси України*. – 2014. – № 12. – С. 42.

⁹ *Управління Державним бюджетом України* : підруч. / кол. авторів [за заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – С. 112.

З огляду на названі обставини вважаємо доцільним при оцінюванні результатів виконання місцевого бюджету брати до уваги інформацію про наявні переплати податків і зборів до бюджету, суми кредиторської заборгованості бюджетних установ, а також несплачені платниками податків зобов'язання з розбивкою їх за боржниками та термінами прострочення платежів. Урахування цих складових дасть змогу більш об'єктивно характеризувати результати виконання відповідного бюджету.

Суттєвий вплив на формування кінцевих показників виконання місцевих бюджетів здійснює також нормативно-правове регулювання питань затвердження дефіциту/профіциту бюджетів та їх фінансування. Розглянемо ці нюанси детально. Так, до 24 липня 2001 р. порядок та умови затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом особливим чином не регламентувалися. Згідно зі ст. 21 Закону України «Про бюджетну систему України» вирішення цього питання віддано на розсуд відповідної ради: «...граничний розмір дефіциту та джерела його покриття визначаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, радами народних депутатів під час затвердження відповідних бюджетів»¹⁰. Отже, протягом цього періоду часу місцеві ради, приймаючи рішення про стан бюджету, мали реальну самостійність. З набуттям чинності Бюджетним кодексом України (24 липня 2001 р.) запроваджуються правові норми, якими окреслюються правила та умови ухвалення місцевих бюджетів з дефіцитом, встановлюються обмеження щодо дозволених обсягів місцевих запозичень, видатків на обслуговування боргу, граничної величини боргу тощо.

Перелік місцевих рад, яким надається право ухвалювати власні бюджети з дефіцитом, з часом змінюється (табл. 1.7.1).

Таблиця 1.7.1

Місцеві бюджети, які дозволено затверджувати з дефіцитом

Вид бюджету	Період		
	24.07.2001 р. – 14.08.2003 р.	15.08.2003 р. – 31.12.2010 р.	01.01.2011 р. – теперішній час
Сільський		✓*1	✓
Селищний		✓*1	✓
Міський (за умови дотримання встановлених вимог)	✓	✓	✓
Об'єднаної територіальної громади	–	–	✓*2
Районний		✓*1	✓
Обласний		✓*1	✓
АР Крим	✓	✓	✓

*Примітка :¹ – затвердження бюджету з дефіцитом дозволено тільки у частині загального фонду;

² – з 2015 р., коли в Україні розпочинається створення об'єднаних територіальних громад.

¹⁰ Про бюджетну систему України : Закон України № 512-XII від 5 грудня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.

Так, з моменту набуття чинності першою редакцією Бюджетного кодексу України з дефіцитом дозволялося затверджувати винятково бюджет АР Крим та окремі міські бюджети. З 15. 08. 2003 р. на дефіцитній основі може бути сформований будь-який місцевий бюджет: з 2011 р. без жодних застережень, а до цієї дати дефіцит за сільськими, селищними, районними та обласними бюджетами може передбачатися лише в частині їхнього загального фонду.

Зазначимо, що надане усім без винятку місцевим радам право приймати власні бюджети з дефіцитом виявилось значною мірою декларативним. Причини цього визначимо нижче. Передусім озвучимо головне правило ухвалення бюджету з дефіцитом – "наявність обґрунтованих джерел його фінансування"^{11,12}. Ураховуючи, що з 2000 р. єдині до нині місцеві бюджети містять дві складові – загальний та спеціальний фонди, законодавець визначає й окремі умови для затвердження дефіциту за кожним з таких фондів. До 15 серпня 2003 р. єдиним дозволеним джерелом фінансування бюджетного дефіциту були місцеві запозичення. При цьому дефіцит могли планувати тільки за спеціальним фондом *окремих* (виділено нами. – автор) міських бюджетів та бюджету АР Крим. У період з 15 серпня 2003 р. по 31 грудня 2010 р. джерелом фінансування бюджетного дефіциту визначається також вільний залишок бюджетних коштів. Останній дає змогу профінансувати дефіцит місцевого бюджету, що виникає за його загальним фондом.

Незважаючи на те, що жодних інших джерел фінансування дефіциту місцевих бюджетів на той час у Бюджетному кодексі України не згадано, фактично, за даними офіційної звітності Державної казначейської служби України, балансування головних кошторисів органів місцевої влади і самоврядування забезпечується, окрім іншого, шляхом використання залишків бюджетних коштів за спеціальним фондом бюджетів, здійснення операцій з депозитами та цінними паперами, фінансування за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку.

Ухвалення нової (набула чинності з 2011 р.) редакції Бюджетного кодексу України дало змогу унормувати зазначені питання. Віднині як джерела фінансування бюджетного дефіциту можуть визначатися такі (табл. 1.7.2).

Розглянемо детально потенційні джерела фінансування бюджетного дефіциту, що дозволені до застосування у сучасній бюджетній практиці.

¹¹ Бюджетний кодекс України : Закон України № 2542-III від 21.06.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.

¹² Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Джерела фінансування бюджетного дефіциту з 2011 р.

Вид бюджету	Загальний фонд	Спеціальний фонд			
	вільний залишок бюджетних коштів*	залишки бюджетних коштів (крім власних надходжень бюджетних установ)*	запозичення	надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів	кошти загального фонду
Сільський	✓	✓		✓	✓
Селищний	✓	✓		✓	✓
Міський (за умови дотримання встановлених вимог)	✓	✓	✓	✓	✓
Об'єднаної територіальної громади	✓	✓		✓	✓
Районний	✓	✓		✓	✓
Обласний	✓	✓		✓	✓

*Примітка : шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період.

Насамперед таким джерелом визначені залишки коштів на рахунках бюджету: загальна сума залишку (крім власних надходжень бюджетних установ) за спеціальним фондом та сума вільного залишку (перевищення загальним залишком за загальним фондом бюджету суми коштів, що резервуються для покриття можливих тимчасових касових розривів) за загальним фондом бюджету. Логічно наявні залишки коштів бюджету, що формуються на кінець звітної періоду, використовувати у наступному звітному періоді для здійснення запланованих видатків. Ці кошти належать відповідному органу влади, тому інший сценарій розвитку подій не розглядається. Закріплення на законодавчому рівні норми про використання таких залишків як фінансування бюджетного дефіциту суттєво не змінило логічної усталеної практики використання таких коштів. Зазначимо також, що такі залишки виникають щодня за більшістю бюджетів, якщо не за усіма з них. Потреба ж визначати зміну залишків коштів як джерело фінансування виникає лише у зв'язку з наявністю окреслених законодавством меж бюджетного періоду. Так, коливання залишків коштів на кінець періоду порівняно з його початком не веде до реального зростання чи зменшення суми бюджетних ресурсів, вони впливають тільки на показники конкретного бюджетного року.

Як джерело фінансування дефіциту бюджету дозволені також надходження в результаті продажу/пред'явлення цінних паперів. Зазна-

чені операції можуть здійснюватися з метою отримання зиску на різниці в цінах купівлі та продажу відповідних цінних паперів, а можуть демонструвати участь влади у фінансовій підтримці відповідних суб'єктів господарювання чи посилення контролю за ними, зокрема, шляхом купівлі їхніх акцій чи облігацій. Назване джерело фінансування бюджету є дуже специфічним, оскільки надходженню коштів від такої активної операції обов'язково передують їхнє витрачання з метою придбання цінних паперів. Отже, фінансування дефіциту можливе лише за другою (реалізація цінних паперів) подією, перша подія (придбання цінних паперів) потребує відповідного вкладання коштів.

Аналогічна ситуація відбувається і з таким джерелом фінансування бюджетів, як повернення коштів із депозитів. Зазначимо, що за наявності тимчасово вільних коштів органи влади мають право розміщувати їх на депозитних (вкладних) рахунках у банках. Зазначені операції дають змогу отримувати до місцевих скарбниць додаткові доходи у формі сплачених фінансовими установами на користь органів влади відсотків за користування їхніми коштами. Використання надходжень з депозитів як джерела фінансування бюджетного дефіциту також можливе лише за наявності коштів, попередньо розміщених на депозитних рахунках.

Зауважимо також, що основним призначенням операцій з цінними паперами та депозитами, хоча вони й вбудовані у систему фінансування бюджету, є забезпечення ефективного управління ліквідністю бюджетних коштів. Протягом 2012–2016 рр. реалізація цього завдання, як свідчать дані Державної казначейської служби України, забезпечувалася винятково шляхом розміщення коштів на депозитах з їхнім подальшим поверненням на рахунки бюджету; операції з цінними паперами, які призводили б до зміни обсягів фінансування місцевих бюджетів, не проводилися.

Діючий порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках¹³ передбачає проведення таких операцій винятково у межах поточного бюджетного року з обов'язковим поверненням коштів на бюджетні рахунки не пізніше, ніж за 10 днів до його закінчення. Протягом 2015–2016 рр. така вимога виконувалася беззаперечно: обсяги розміщених на депозитах та повернутих із депозитів протягом року коштів характеризувалися однаковими значеннями.

Таким чином, покриття бюджетного дефіциту в описаних вище випадках передбачено здійснювати шляхом використання чи реалізації

¹³ Порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 6 від 12 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-p>.

наявних у місцевої влади активів (коштів на рахунках бюджету, коштів на банківських депозитах, цінних паперів). Зазначені складові мають внутрішнє походження, беззаперечно належать відповідному органу влади, а їхнє використання, хоча й дає змогу ліквідувати сформований дефіцит, однак здійснюється у межах наявних у бюджеті ресурсів.

Ще однією складовою фінансування бюджетного дефіциту у частині спеціального фонду є надлишок сформованого з профіцитом загального фонду бюджету. Можливість переміщення коштів між фондами з відображенням у складі операцій фінансування бюджету започаткована з 2011 р. і наразі доволі широко застосовується місцевими радами (табл. 1.7.3).

Отже, у різні роки протягом періоду дослідження із загального фонду місцевих бюджетів до спеціального фонду було передано від 2,07 до 44,32 млрд. грн. Зазначені надходження були суттєвими, забезпечуючи відповідно від 46,4 до 93,7% від загальної величини надходжень спеціального фонду бюджету у частині фінансування та від 5,3 до 61,3% від сумарних надходжень цього фонду.

Таблиця 1.7.3

Значення коштів загального фонду місцевих бюджетів у формуванні надходжень спеціального фонду*

Показники	Роки					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Надходження спеціального фонду – всього, млрд. грн.	35,17	43,00	28,32	39,16	42,69	72,28
Надходження у частині фінансування спеціального фонду – всього, млрд. грн.	14,72	13,56	5,31	4,47	23,00	47,49
з них: надходження із загального фонду місцевих бюджетів, млрд. грн	9,31	6,82	4,32	2,07	21,56	44,32
Надходження із загального фонду місцевих бюджетів до спеціального фонду, % до загальних надходжень спеціального фонду у частині фінансування бюджету	63,2	50,3	81,3	46,4	93,7	93,3
Надходження із загального фонду місцевих бюджетів до спеціального фонду, % до загальних надходжень спеціального фонду	26,5	15,9	15,2	5,3	50,5	61,3

*Примітка : розраховано автором за даними Державної казначейської служби України¹⁴.

З'ясуємо необхідність запровадження подібної можливості переміщення коштів між бюджетами. Затвердження її на законодавчому рівні черговий раз потребує озвучення питання про доцільність первісного виокремлення у бюджеті двох фондів, якщо у подальшому через здійснення операцій фінансування місцеві ради мають змогу змінювати

¹⁴ Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

обсяги відповідних фондів та співвідношення між ними. Як засвідчують дані табл. 1.7.3, подібні зміни можуть бути доволі вагомими. Зокрема, в 2015–2016 рр. надходження із загального фонду місцевих бюджетів дали змогу більш, аніж удвічі, збільшити обсяг надходжень спеціального фонду. Потреба у переміщенні коштів між фондами зумовлена насамперед запровадженою з 2011 р. вимогою чинного законодавства здійснювати капітальні видатки винятково за рахунок коштів сформованого у складі місцевих бюджетів бюджету розвитку. Звернемося до даних Державної казначейської служби України (табл. 1.7.4).

Таблиця 1.7.4

Капітальні видатки місцевих бюджетів*

Показники	Роки					
	2007	2010	2011	2013	2015	2016
Капітальні видатки – всього, млрд. грн.	22,5	13,3	17,4	14,2	32,2	52,7
у т. ч. за загальним фондом, млрд. грн.	8,6	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0
з них капітальні трансферти до бюджету розвитку, млрд. грн.	4,0	1,1	–	–	–	–
за спеціальним фондом, млрд. грн.	13,9	7,9	17,4	14,2	32,2	52,6
Капітальні видатки, здійснені за рахунок коштів спеціального фонду, %	61,6	59,9	99,9	100,0	100,0	100,0
Капітальні видатки, здійснені за рахунок коштів спеціального фонду (з урахуванням коштів, які надійшли із загального фонду до бюджету розвитку), %	79,6	68,3	99,9	100,0	100,0	100,0

* Примітка : розраховано автором за даними Київської міської державної адміністрації¹⁵.

Так, до 2011 р. капітальні видатки одночасно здійснювалися з обох фондів, хоча у цей період частина таких видатків за загальним фондом набула форми капітальних трансфертів до бюджету розвитку. Частка капітальних видатків у спеціальному фонді місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, які спрямовувалися з загального фонду до бюджету розвитку) перебувала протягом 2007–2011 рр. на рівні 68,3–79,6%. З 2011 р. капітальні видатки – це виняткова прерогатива бюджету розвитку спеціального фонду бюджету.

З метою надання місцевим радам реальної можливості фінансувати капітальні видатки в 2011–2012 рр. законодавець суттєво розширює склад надходжень бюджету розвитку шляхом введення до нього насамперед єдиного податку, 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності (крім ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), податку на нерухоме майно, відмінне від

¹⁵ Офіційний веб-сайт Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kievcity.gov.ua/content/byudzhet.html>.

земельної ділянки, коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту. Зазначені складові протягом 2012–2014 рр. додатково забезпечують у бюджеті розвитку місцевих бюджетів від 6,12 до 7,98 млрд. грн., або від 88,5 до 95% від загальних (без урахування надходжень від запозичень, сум повернутих кредитів, цільових капітальних трансфертів та сум коштів, переданих із загального фонду бюджетів) надходжень бюджету розвитку. При цьому найвагомим серед цих складових був єдиний податок, що формував у названі роки від 4,8 до 7,4 млрд. грн. доходів бюджету¹⁶. Відповідно вилучення законодавцем з 2015 р. надходжень від єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, зі складових бюджету розвитку істотно зменшило ресурс останнього та загострило питання про джерела фінансування капітальних видатків. Саме з цієї причини обсяги коштів, що переміщуються із загального до спеціального фонду бюджетів, досягнули за підсумками 2015–2016 рр. максимуму (табл. 1.7.3).

Продемонструємо, як вплинули законодавчі зміни на формування бюджету розвитку української столиці (табл. 1.7.5).

Таблиця 1.7.5

Склад і структура бюджету розвитку м. Києва*

Показники	2014 р.		2015 р.		2016 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Єдиний податок	1408,8	74,6	–	–	–	–
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	11,5	0,6	–	–	–	–
Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність	34,7	1,8	4,3	0,6	49,6	6,7
Надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	164,6	8,7	333,4	48,4	563,1	75,9
Кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності	81,2	4,3	272,1	39,5	92,4	12,5
Кошти від продажу землі	187,4	9,9	79,3	11,5	36,9	5,0
Разом	1888,3	100,0	689,13	100,0	742,03	100,0
Довідково: кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, млн грн	0,3		4861,9		7702,7	

*Примітка : розраховано автором за даними Київської міської державної адміністрації.

Так у результаті перегляду законодавцем складу доходів бюджету розвитку величина останнього по м. Києву в 2015 р. становила лише 36,5% від рівня попереднього року. Для формування бази для фінансування капітальних видатків обсяг коштів, переданих із загального фонду м. Києва до бюджету розвитку, зріс у 2015 р. порівняно з 2014 р. з 0,3 млн. грн. до 4,9 млрд. грн., а у 2016 р. – до 7,7 млрд. грн.

¹⁶ Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

Важливим є те, що в ситуації, що розглядається, рух коштів відбувається між загальним і спеціальним фондами у межах єдиного бюджету без відповідної зміни загальної величини бюджетних ресурсів. Зазначимо, що в останні роки значна кількість місцевих бюджетів при загальній збалансованості коштів затверджується із дефіцитом за спеціальним фондом та одночасним (на цю саму суму) профіцитом за загальним фондом із спрямуванням надлишку коштів до бюджету розвитку.

Ураховуючи думку науковців про необґрунтованість формування двокишенькових бюджетів в Україні^{17,18}, надані рекомендації фахівців Рахункової палати щодо доцільності відмови у майбутньому від такої практики¹⁹ та описану вище ситуацію про незмінність загального обсягу бюджетних ресурсів за здійснення таких операцій, вважаємо логічним у подальшому дослідженні зазначене (переміщення коштів із загального до спеціального фонду) джерело фінансування бюджету лишити поза увагою.

У цьому контексті єдиним джерелом фінансування дефіциту, що дає змогу не лише ліквідувати нестачу коштів у місцевих скарбницях, а й веде до реального надходження ресурсів до бюджетів, не потребує при цьому попереднього еквівалентного (як у разі з цінними паперами та депозитами) витрачання коштів, є місцеві запозичення. Правом їх здійснювати, однак, наділена обмежена місцевих рад (табл. 1.7.6).

Таблиця 1.7.6

Місцеві ради, які мають право здійснювати місцеві запозичення

Види та форми запозичень	24.07.2001 р. – 31.12.2010 р.	01.01.2011 р. – 06.08.2011 р.	07.08.2011 р. – 31.12.2014 р.	з 01.01.2015 р.
Внутрішні запозичення	Верховна Рада АР Крим, усі міські ради – всього за кількістю, рад			
	454–460	460	460–461	461
Зовнішні запозичення: а) у формі кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій	міські ради міст з чисельністю населення понад 800 тис. мешканців (5 міст України)	усі міські ради (460 рад)		Верховна Рада АР Крим, усі міські ради (461 рада)
б) в інших формах		міські ради міст з чисельністю населення понад 500 тис. мешканців (8 міст України)	міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тис. мешканців (15–16 міст України)	ВР АР Крим, міські ради міст Києва, Севастополя, міст обласного значення – всього 187 міст

¹⁷ Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : моногр. / Ц. Г. Огонь. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – С. 104.

¹⁸ Юшко С. В. Спеціальний фонд у складі доходів Державного бюджету України: особливості формування та використання / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2017. – № 4. – С. 41.

¹⁹ Висновки щодо виконання Закону про Державний бюджет України на 2015 рік, затверджені рішенням Рахункової палати № 6-1 від 11.04.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748378/Vykonan_DBU_2015.pdf?subportal=main.

Дані табл. 1.7.6 свідчать, що навіть після 2014 р., коли право здійснювати місцеві запозичення отримала найбільша за останні роки кількість місцевих рад, частка рад – потенційних позичальників у загальній кількості створених в Україні місцевих рад (з урахуванням рад об'єднаних територіальних громад) (11326 – за станом на 2017 р.) залишається незначною 4,1% у частині здійснення внутрішніх і зовнішніх запозичень у формі кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій та 1,7% – щодо інших зовнішніх запозичень.

Зазначимо, що відповідно до вимог чинного бюджетного законодавства обсяги запозичень, що здійснюються, підлягають обов'язковому винятковому спрямуванню до бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів з подальшим використанням для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів чи об'єктів, спорудження яких має задовольняти інтереси населення відповідних рад – позичальників коштів. В умовах обмеженості коштів у бюджетах розвитку запозичення стають фактично єдиним вагомим додатковим джерелом фінансування інвестиційних та інноваційних програм розвитку відповідних територій. Іншими словами, відбувається свідоме затвердження бюджетів з дефіцитом, і даний факт слід обов'язково враховувати оцінюючи результати виконання бюджету. За умови, що не порушуються вимоги щодо обсягів такого дефіциту, граничної величини видатків на його обслуговування та суми місцевого боргу при відсутності збоїв у реалізації проектів, наявність дефіциту слід розглядати як обґрунтований крок у розвитку громади.

За результатами проведеного дослідження доходимо таких висновків.

1. Результат виконання місцевих бюджетів, що подається органами Державної казначейської служби України у звітності про виконання місцевих бюджетів з огляду на особливості відображення у бухгалтерському обліку доходів, видатків та операцій кредитування бюджету є певною мірою викривленим, оскільки приховує реальний стан справ у сфері місцевих фінансів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Для формування об'єктивного уявлення про стан виконання бюджету дослідникові варто враховувати факти про переплату податків і зборів до бюджету, наявні суми кредиторської заборгованості бюджетних установ, а також нараховані, але вчасно не сплачені платниками, суми податкових зобов'язань.

2. Наявність обґрунтованих джерел фінансування дефіциту є сьогодні головною умовою при затвердженні місцевою радою незбалансованого бюджету. Незважаючи на широкий перелік дозволених законодавцем складових фінансування дефіциту місцевих бюджетів (залишки бюджетних коштів, повернення коштів із депозитів, надходження від продажу цінних паперів, здійснені запозичення), фактично єдиним

джерелом фінансування такого дефіциту, що дає змогу не лише ліквідувати нестачу коштів у місцевих скарбницях, а й веде до реального надходження ресурсів до бюджетів, не потребуючи при цьому попереднього еквівалентного витрачання коштів, є місцеві запозичення.

3. Ураховуючи, що право здійснювати місцеві запозичення, згідно з вимогами чинного бюджетного законодавства, має сьогодні (з урахуванням факту окупації Росією АР Крим) обмежена кількість міських рад, відповідно ухвалювати з дефіцитом, джерелом покриття якого є запозичені кошти, дозволено лише бюджети таких міських рад. Решта (понад 95%) місцевих бюджетів відповідно мають бути збалансованими. У цьому разі не береться до уваги можлива незбалансованість бюджетів у межах наявних залишків коштів, операцій з управління ліквідністю бюджетними коштами, що здійснюються, а також поширені ситуації із затвердженням дефіциту за спеціальним фондом бюджетів та профіциту (у тому самому обсязі) за загальним фондом в умовах їхньої загальної збалансованості. За названих обставин результат виконання більшості місцевих бюджетів юридично не може бути від'ємним: навіть за наявності потенційних видатків, які варто було б профінансувати, реалізувати це можна тільки у межах наявних доходів. Інакше кажучи, збалансовані місцеві бюджети – це переважно результат дотримання вимог чинного бюджетного законодавства, ніж реальний стан виконання відповідного бюджету. Відповідно дослідникам питання формування і виконання місцевих бюджетів доцільно більш зважено підходити до оцінювання результатів виконання таких бюджетів.

4. Запозичення, що здійснюють міські ради з метою фінансування дефіциту за бюджетом розвитку, спрямовуються винятково на створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів чи об'єктів, спорудження яких має задовольняти інтереси населення відповідних рад – позичальників коштів: такою є вимога чинного бюджетного законодавства. Затвердження бюджету з дефіцитом є у цьому разі свідомим кроком відповідної громади, здійсненим з метою забезпечення її майбутнього ефективного розвитку. За умов обґрунтованості відповідного інвестиційного проекту, відсутності збоїв у його реалізації при одночасному дотриманні нормативних вимог щодо обсягів здійснених запозичень, видатків на їхнє обслуговування, сум утвореного місцевого боргу, дослідникові варто позитивно оцінювати такий результат виконання бюджету, хоча він є від'ємним.

1.8. Бюджетна децентралізація в контексті наповнення місцевих бюджетів України (*І. П. Сидор*)

На етапі формування фінансового механізму сталого розвитку України надзвичайно актуальними є питання пошуку дієвих інструментів фінансового забезпечення соціально-економічного зростання в країні. Особливе значення в такому контексті має реформування відносин між державним і місцевими рівнями влади, тобто міжбюджетних відносин щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни. Реформування міжбюджетних відносин спрямоване на бюджетну децентралізацію при формуванні та використанні грошових коштів місцевих бюджетів з метою задоволення інтересів населення адміністративно-територіальних одиниць при наданні суспільних благ і послуг. Бюджетна децентралізація передбачає чіткий розподіл повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, а також визначення джерел формування доходів державного і місцевих бюджетів шляхом забезпечення виконання функцій (повноважень) центрального та регіонального рівнів.

В Україні в останні роки визначений курс на бюджетну децентралізацію, що актуалізує не лише питання щодо розподілу видаткових повноважень, а й процесів наповнення місцевих бюджетів. Водночас постійні безсистемні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, які начебто мають на увазі створення сприятливих умов для зростання власних доходів місцевих бюджетів, часто перекреслюють надбання попередніх років і призводять до зворотного процесу.

Разом із тим, в умовах постійних трансформаційних перетворень в економіці України на тлі постійних дисбалансів у структурі доходів і видатків місцевих бюджетів виникає необхідність визначення дієвих джерел формування доходів органів місцевого самоврядування для забезпечення фінансування власних і делегованих повноважень, а отже, підвищення ефективності бюджетної політики у сфері доходів на місцевому рівні.

Бюджетна децентралізація передбачає процес передачі повноважень (функцій, компетентності, відповідальності) від центральних органів влади до місцевих шляхом перерозподілу функцій і повноважень між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами місцевого самоврядування – з іншого¹. Таким чином, органи державної

¹ Субботович Ю. Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю. Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 13 – С. 45.

влади намагаються перекласти частину власних функцій на органи місцевого самоврядування з метою повного і своєчасного надання суспільних послуг на основі принципу субсидіарності.

Органи державної влади й управління опікуються виконанням властивих їм загальнодержавних функцій, які не враховують особистих інтересів громадян, а лише загальні інтереси суспільства. Забезпечувати задоволення інтересів громадян, які проживають на певній території та об'єднані у територіальні громади, мають органи місцевого самоврядування на основі сформованих ними фондів фінансових ресурсів. Водночас бюджетна децентралізація не передбачає виділення додаткових субвенцій зі збереженням фінансових схем і механізмів їхньої реалізації на місцевому рівні, а покликана бути принципово новою системою міжбюджетних відносин, яка забезпечуватиме зростання фінансової самостійності і відповідно відповідальності органів місцевого самоврядування. Бюджетна децентралізація має зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Бюджетна децентралізація розпочалася із прийняття в 2015 р. змін до Бюджетного і Податкового кодексів України та інших важливих законодавчих актів про передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних дохідних джерел для їхньої реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом із відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їхньої фінансової та економічної спроможності.

Розглянемо базові зміни чинного законодавства щодо наповнення дохідної частини місцевих бюджетів (табл. 1.8.1).

Таблиця 1.8.1

Базові зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України в частині формування доходів місцевих бюджетів у 2015–2016 рр.

Податкові платежі / розмір відрахувань податку		Надходження платежу / специфіка змін
Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки	10%	до обласних бюджетів
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) мобілізований на території міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад	25%	до державного бюджету
	15%	до обласних бюджетів
	60%	до бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), мобілізований за територією міста Києва	60%	до державного бюджету
	40%	до бюджету міста Києва

Продовження табл. 1.8.1

Акцизний податок	5% від вартості підакцизного товару з ПДВ	зараховується до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, де відбулася реалізація підакцизного товару
Екологічний податок	25%	до бюджету міста Києва, районних бюджетів і бюджетів ОТГ
	55%	до обласних бюджетів
Запровадження податку на майно шляхом зарахування до нього:		– земельного податку; – транспортного податку; – податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки
Спрощена система оподаткування		виділено окрему 4 групу єдиного податку для платників фіксованого сільськогосподарського податку із збереженням його зарахування до місцевих бюджетів
Ставка ПДФО		єдина 18% ставка для доходів у вигляді заробітної плати замість діючих попередньо 15% для доходів до 10 мінімальних заробітних плат та 20% – з суми перевищення понад 10 м. з. п.
Єдиний податок – 3-тя група		ставка 3% для платників ПДВ
		ставка 5% для неплатників ПДВ
Податок на майно		в частині справляння податку на нерухоме майно ставка податку становить 3% від розміру м. з. п. за 1 кв. м загальної житлової та нежитлової площі нерухомості
		25 тис. грн. для об'єктів нерухомості – квартир площею понад 300 кв. м та будинків – понад 500 кв. м
		в частині транспортного податку – ставка 25 тис. грн. для легкових автомобілів до 5 р. випуску, ринкова вартість яких становить більше 750 м. з. п.

З метою визначення позитивних і негативних аспектів бюджетних нововведень простежимо, які зміни відбулися у структурі доходів місцевих бюджетів до і після започаткованих реформ. Для порівняння скористаємось даними щодо виконання місцевих бюджетів України за доходами та аналогічних показників бюджету міста Тернополя у період 2012–2016 рр. (табл. 1.8.2 і 1.8.3).

Таблиця 1.8.2

**Динаміка доходів місцевих бюджетів України
у період 2012–2016 рр.* (млрд. грн.)**

Показники	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	Темп зростання / приросту, 2016 р. щодо 2012 р.	
Доходи місцевих бюджетів, всього, в тому числі:	225,3	221,02	231,70	294,46	366,04	1,49	140,74
Податкові надходження, з них:	85,8	91,19	87,33	98,22	146,90	1,71	61,10
Податок з доходів фізичних осіб	61,1	64,58	62,55	54,92	78,97	1,29	17,87

Продовження табл. 1.8.2

Податок на прибуток підприємств	0,4	0,67	0,26	4,27	5,88	14,7	5,48
Збори за спеціальне використання природних ресурсів / рентна плата	15,2	15,00	14,56	2,15	2,52	0,16	-12,68
Податок за першу реєстрацію транспортного засобу	0,6	0,57	0,39	-	-	-	-
Акцизний податок із вироблених в Україні товарів	1,2	1,36	0,16	7,68	11,63	9,69	10,43
Місцеві податки і збори, в тому числі:	5,4	7,32	8,06	27,04	42,26	7,82	36,86
Єдиний податок для СМП	4,8	6,64	7,41	10,97	17,17	3,58	12,37
Податок на майно	-	-	-	16,01	24,98	1,56**	8,97
Інші податки і збори, з них:	1,7	1,69	0,12	2,16	5,64	3,3	3,94
Екологічний податок	1,5	1,68	1,34	2,14	3,37	2,25	1,87
Неподаткові надходження	12,6	12,12	12,26	20,15	21,75	1,73	9,15
Доходи від операцій з капіталом	1,7	1,38	1,13	1,63	1,40	0,82	-0,3
Цільові фонди	0,6	0,47	0,38	0,40	0,49	0,82	-0,11
Офіційні трансферти, з них:	124,40	115,84	130,60	173,98	195,39	1,57	70,99
Субвенції	63,8	54,63	66,17	166,71	188,56	2,95	124,76
Дотації	60,6	61,22	64,43	7,27	6,83	0,11	-53,77

Примітки: складено автором за даними джерела²;

**2016 р. щодо 2015 р.

Аналізуючи наявні звітні дані, зазначимо, що основними джерелами наповнення місцевих бюджетів в Україні за останні п'ять років є офіційні трансферти і податкові надходження, зокрема загальнодержавні податки, як закріплені доходи місцевих бюджетів.

У період 2012–2016 рр. простежуємо щорічне стійке зростання доходів місцевих бюджетів на 410,74 млрд. грн. (з 225,3 млрд. грн. до 366,04 млрд. грн.). Відповідно їхнє основне джерело формування – це офіційні трансферти та податкові надходження. За рахунок зазначених джерел забезпечується наповнення місцевих бюджетів більш як на 93%. Проте, якщо приріст податкових надходжень за визначений період становив 61,1 млрд. грн. (з 85,8 млрд. грн. до 146,9 млрд. грн.), то офіційних трансфертів – 70,99 млрд. грн. (з 124,4 млрд. грн. до 195,39 млрд. грн.), що вказує на випереджаюче зростання останніх. Порівнюючи питому вагу трансфертних платежів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2012 – 2016 рр., що відбулося зростання частки податкових надходжень на 2,5 відсоткового пункту й аналогічне скорочення офіційних трансфертів. Зокрема, у 2016 р. частка міжбюджетних трансфертів становила 53,38%, а податкових надходжень – 40,13%, проти 55,21% та 38,08% відповідно у 2012 р.

² Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2012–2016 рр.

Таблиця 1.8.3

**Динаміка доходів бюджету міста Тернополя
у період 2012–2016 рр.* (млн. грн.)**

Показники	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	Темп зростання / приросту, 2016 р. щодо 2012 р.	
Доходи бюджету, в тому числі:	754,40	812,6	864,05	1301,16	1729,56	2,29	975,16
Податкові надходження, з них:	349,5	318,93	395,72	510,47	729,57	2,08	380,07
– податок з доходів фізичних осіб	260,4	271,18	282,71	292,75	423,42	1,62	163,02
– податок на прибуток підприємств	0,6	0,89	0,46	0,6	0,42	0,70	–0,18
– збори за спеціальне використання природних ресурсів	–	40,18	44,99	–	0,01	–	–
– збір за першу реєстрацію транспортних засобів	7,3	4,21	3,20	–	–	–	–
– акцизний податок	–	–	–	75,89	102,41	1,35	26,52
– місцеві податки і збори, з них:	44,3	58,24	64,22	141,06	203,29	4,58	62,23
податок на майно	–	–	–	68,56	97,10	0,35**	28,54
єдиний податок	–	–	–	71,81	104,98	1,46**	29,59
- інші податки і збори	0,4	0,4	0,1	0,1	0,14	0,35	–0,26
Неподаткові надходження	34,9	34,1	41,03	88,03	96,18	2,76	61,28
Доходи від операцій з капіталом	8,7	5,5	5,81	13,29	12,67	1,45	3,97
Цільові фонди	7,8	4,2	3,8	4,4	4,4	0,56	3,4
Офіційні трансферти, з них:	353,5	379,2	417,69	684,93	886,55	2,51	533,05
Субвенції	215,7	237,49	262,39	684,93	883,13	4,09	667,43
Дотації	136,4	135,02	155,3	–	3,42	0,02	-132,98

* Примітки: складено автором за даними джерела³;

**2016 р. до 2015 р.

Таким чином, з огляду на вищезазначене можна зробити висновок, що перші заходи щодо зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів вжиті. Проте за окремими видами місцевих бюджетів із запровадженням останніх змін до чинного законодавства простежується дещо інша тенденція. Так, розглядаючи джерела формування доходів бюджету міста Тернополя зазначимо, що вони на 98% (за підсумками виконання бюджету в 2016 р.) сформовані за рахунок офіційних трансфертів і податкових надходжень. Проте у динаміці 2012–2016 рр. офіційні трансферти як в абсолютному, так і відсотковому значеннях зростають випереджаючими темпами порівняно з податковими надходженнями. Зокрема, приріст офіційних трансфертів за цей період становив

³ Звіти про виконання бюджету міста Тернополя у 2012–2016 рр.

533,05 млн. грн. (з 353,5 млн. грн. до 886,55 млн. грн.), а податкових надходжень – 380,07 млн. грн. (з 349,5 млн. грн. до 729,57 млн. грн.). Якщо у 2012 р. у структурі доходів бюджету міста Тернополя частка офіційних трансфертів і податкових надходжень приблизно за значенням становила 46,33% проти 46,85%, то у 2016 р. вона суттєво змінилась у напрямку збільшення офіційних трансфертів – 51,25% проти 42,18%. Зазначена негативна тенденція вказує на зворотний процес децентралізації фінансових ресурсів територіальних громад. Підтвердженням зазначеного є те, що офіційні трансферти у складі доходів бюджету міста Тернополя найбільше зросли у 2015–2016 рр. (період запровадження реформ із бюджетної децентралізації) і на цьому етапі трансфертні платежі були представлені винятково субвенціями, тобто цільовим спрямуванням коштів. Як зазначає Т. Далевська, «...збільшення частки трансфертів у структурі доходів є пасивним інструментом державного впливу на формування бюджетів і фінансову незалежність територіальних громад»⁴.

Окрім того, при запровадженні різних видів субвенцій для місцевих бюджетів (медичної, освітньої, на підготовку робітничих кадрів та інші) не враховано впливу соціально-економічних чинників, найбільш поширених в Україні в умовах економічної стагнації. До них необхідно, наприклад, зарахувати те, що плановий обсяг субвенцій не враховує подорожчання комунальних тарифів на енергоносії, що створює загрозу для повноцінного функціонування бюджетних установ. Освітня, медична та субвенція на підготовку робітничих кадрів розподіляються згідно із визначеними положеннями постанов Кабінету Міністрів України помісячно, а перераховуються головними розпорядниками коштів до місцевих бюджетів щодавно, що спричинює виникнення певних наслідків: помісячний розподіл субвенцій не враховує необхідність оплати фактичного споживання енергоносіїв в опалювальний період, що зумовлює виникнення кредиторської заборгованості із зазначених виплат; щодавне перерахування освітньої, медичної та субвенції на підготовку робітничих кадрів не відповідає термінам виплати заробітної плати за першу та другу половини місяця⁵.

У контексті зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів бюджетна децентралізація передусім має бути спрямована на зростання податкових та неподаткових надходжень місцевих бюджетів. Реформи у сфері бюджетної децентралізації 2015–2016 рр. мають здебільшого

⁴ Далевська Т. Бюджетна децентралізація: передумови та напрями реалізації / Т. Далевська // Світ фінансів. – 2016. – № 1. – С. 151.

⁵ Пріоритети реформування та напрями ефективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації: аналіт. доп. – К. НІСД, 2015. – С. 26.

фіскальний характер щодо перерозподілу загальнодержавних та місцевих податків і зборів (табл. 1.8.1).

Так, з 1 січня 2015 р. передбачено зарахування 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки до складу доходів обласних бюджетів, що зумовило зростання їхніх надходжень до місцевих бюджетів України у період 2012–2016 рр. у 14,7 разу (з 0,4 млрд. грн. до 5,88 млрд. грн.) (табл. 1.8.2). Зазначимо, що таке зростання забезпечили надходження цього податку саме до обласних бюджетів. Проте, наприклад, у бюджеті міста Тернополя надходження податку на прибуток підприємств забезпечили лише підприємства комунальної власності, і відповідно їхні абсолютні показники у динаміці 2012–2016 рр. зменшилися з 0,6 млн. грн. до 0,42 млн. грн. Це пов'язано із зменшенням кількості платників податку через збиткову діяльність підприємств комунальної власності в останні роки, а також здійсненням повернення переоплат за минулі періоди за КП «Тернопільводоканал» у розмірі 178,9 тис. грн.

Зміни у розщепленні ПДФО між державним бюджетом та окремими видами місцевих бюджетів зумовили зменшення надходжень за цим видом платежу у 2015 р. до місцевих бюджетів. Так, якщо у 2014 р. ПДФО забезпечив надходження до місцевих бюджетів у розмірі 62,55 млрд. грн., то у 2015 р. їхній обсяг зменшився на 7,63 млрд. грн. і становив 54,92 млрд. грн. У 2016 р. зі зростанням ставки податку з 15% до 18% надходження цього податку зросло до 78,97 млрд. грн., або на 24,05 млрд. грн.

За умови збереження 100-відсоткового надходження ПДФО до місцевих бюджетів, у 2015–2016 рр. органи місцевого самоврядування додатково могли б отримати від 13 млрд. грн. до 19 млрд. грн., а не задовольняти потреби громадян за рахунок трансфертів у вигляді субвенцій цільового призначення, надання яких вказує на централізацію фінансових ресурсів та «без вибору» використання коштів.

Разом з тим, забезпечуючи зростання дохідної частини місцевих бюджетів шляхом зарахування 10% від суми податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, діючим законодавством передано 25% ПДФО до державного бюджету. Така компенсація здійснена не на користь органів місцевого самоврядування, беручи до уваги також суми мобілізації цих податків (за підсумками виконання Зведеного бюджету України, у 2016 р. обсяг ПДФО становив 138,78 млрд. грн., а податку на прибуток приватних підприємств – 35,57 млрд. грн.).

Позитивним аспектом у зміцненні доходів місцевих бюджетів є запровадження 5% ставки акцизного податку з реалізації суб'єктами

господарювання у сфері роздрібної торгівлі підакцизного товару з урахуванням ПДВ, хоча такий підхід передбачає потрійне оподаткування підакцизної продукції та суперечить базовим принципам побудови податкової системи. Отже, з метою оперативного збалансування бюджету, зокрема в кризові періоди, держава найчастіше застосовувала підвищення ставок акцизного податку, оскільки за своєю економічною природою він забезпечує швидкий приріст доходів.

Вітчизняний досвід справляння 5%-го акцизного податку протягом двох років виявився успішним. Надходження цього податку у 2016 р. становили 11,63 млрд. грн., або 8% від податкових надходжень до місцевих бюджетів України. У податкових надходженнях бюджету міста Тернополя у 2016 р. частка акцизного податку становила 14%, і цей платіж зайняв третє місце після ПДФО та єдиного податку.

Світова практика вказує на цільове спрямування коштів, мобілізованих у вигляді акцизного податку, як правило, на програми з оздоровлення, фізкультури та спорту. Акцизний податок також може бути інструментом «згладжування» майнової нерівності населення через розширення переліку підакцизних товарів престижного споживання класу «люкс» та «преміум», наприклад, антикваріату, натурального хутра, коштовних прикрас із дорогоцінними металами та камінням⁶. Адже першочергово при запровадженні цього податку у вітчизняну систему оподаткування підакцизними товарами було визнано такі, які шкодять здоров'ю та життю населення, а також дороговартісні товари, що не належать до товарів першої необхідності. У ході податкових реформ для відновлення соціальної справедливості в Україні велись дискусії щодо оподаткування таких категорій і запровадження податку на розкіш.

Суттєве значення у складі доходів місцевих бюджетів у 2015–2016 рр. мають місцеві податки і збори. Із внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України з 01. 01. 2015 р. до складу місцевих податків і зборів зараховано єдиний податок та запроваджено податок на майно, який об'єднав три платежі: земельний податок, транспортний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. У складі податків на майно найбільш проблемним у плані адміністрування є земельний. Водночас цей платіж розглядається як найбільш стабільне і вагоме джерело наповнення місцевих бюджетів за умови вдосконалення його адміністрування. Зокрема, в цьому разі потребують доопрацювання питання:

– вирішення проблеми інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру;

⁶ Касперович Ю. В. Акцизна політика в контексті забезпечення економічної безпеки держави / Ю. В. Касперович // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 2. – С. 35.

- посилення фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності;
- проведення грошової оцінки (переоцінки) земель у населених пунктах та за їхніми межами з урахуванням ринкового фактора;
- завершення формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- застосування диференційованого поправочного коефіцієнта для вирівнювання сум податкових надходжень з урахуванням особливостей ринків нерухомості різних населених пунктів України, які впливають на реальну вартість нерухомого майна⁷.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» передбачає подолання корупції у сфері публічних фінансів з використанням інформаційних технологій для прозорого та відкритого доступу до бюджетної звітності з метою контролю громадськістю за ефективністю формування і використання бюджетних коштів через систему ведення публічних слухань та обговорення актуальних питань фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед позитивних зрушень у сфері бюджетної децентралізації останніх років необхідно визначити основні моменти, які перешкоджають здійсненню моніторингової діяльності за результативністю нововведень.

1. Процес бюджетної децентралізації в Україні щоквартально оцінюється звітом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Водночас наявний формат звіту не містить первинних показників, які дали б змогу здійснювати моніторинг та аналіз стану й етапів процесу об'єднання територіальних громад за областями, оцінювати їхню інфраструктуру, показники дохідної та видаткової частин бюджетів об'єднаних територіальних громад та ін.

2. Звітні дані Державної фіскальної служби України, крім динаміки надходжень податкових платежів за окремими видами бюджетів не відображають базових показників для проведення комплексного аналізу, зокрема це показники щодо динаміки кількості платників податків, надходження податків і зборів за регіонами та видами економічної діяльності; суми втрат від надання податкових пільг, переплат податків, податкового боргу, залишку невідшкодованих сум ПДВ. Результати контрольної-перевірочної роботи мають бути також розгорнуті в частині донарахованих, узгоджених сум та тих, що надійшли (в абсолютних значеннях та відсотковому співвідношенні). Потребує відкритого доступу

⁷ Фурдичко Л. Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України / Л. Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 5. – С. 39.

також інформація щодо проведення апеляційної практики за критеріями: відмовлено/частково задоволено/задоволено.

3. Повідомлення на офіційному сайті центрального апарату Державної фіскальної служби України та її територіальних органів, річна та піврічна звітність про їхню діяльність мають фрагментарний характер. Здебільшого ця інформація відображає позитивні аспекти та успішні показники діяльності відомства, що не дає змоги здійснювати об'єктивний моніторинг з оподаткування. Як зазначено в аналітичній доповіді Інституту соціально-економічних досліджень про пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів, «...Звіти ДФС не містять динаміки показників надходжень за останні 3-5 років, а фактичні дані порівнюються і з плановими показниками. Останні впродовж року, як правило, декілька разів коригуються. Зміни показників практично не містять пояснення причин відхилень»⁸. Зауважимо, що до публічної звітності у сфері адміністрування податкових платежів доцільно було б додати інформацію про галузевий і регіональний зріз, дані про сплату податкових платежів великими платниками податків. Зазначені показники є неперсоналізованими, а отже, підпадають під визначення відкритих даних та мають бути у загальному доступі.

Таким чином, головним завданням, вирішення якого мають сприяти реформи з бюджетної децентралізації, є пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які повною мірою забезпечили би фінансову незалежність місцевих бюджетів у складі бюджетної системи України.

⁸ Пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів: аналіт. зап. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/2484.

1.9. Розширення можливості участі громади у бюджетному процесі як складова бюджетної децентралізації (*О. С. Максимчук*)

Бюджетна децентралізація – це процес передачі повноважень (функцій, компетентності, відповідальності) від центральних органів влади до місцевих. Зміст фіскальної децентралізації можна розкрити через такі три аспекти:

1) децентралізація видатків – надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;

2) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного та якісного виконання визначених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їхні розміри;

3) процесуальна й організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо¹.

Курс на проведення бюджетної децентралізації в Україні було проголошено 1 квітня 2014 р. з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування, територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа має забезпечити виконання таких завдань:

1) Забезпечення доступності та якості публічних послуг;
2) Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

3) Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;

¹ Перощук З. І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації / З. І. Перощук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 11, т. 1. – С. 155. – Серія : «Юриспруденція»

4) Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень².

Як відомо, основною метою бюджетної децентралізації є надання більш широких повноважень органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого рівня. Проте саме завдяки таким повноваженням забезпечується також розширення можливостей для участі громади у бюджетному процесі.

Це реалізовується через механізм, описаний нижче. Децентралізація забезпечує органи місцевого самоврядування ширшими повноваженнями при вирішенні питань території, що знаходиться в управлінні цього органу, і, що не менш важливо, він наділяється достатніми доходами для здійснення вказаних повноважень. Це дає змогу вирішувати на місцевому рівні значно ширше коло питань, порівняно з централізованим управлінням бюджетною системою без необхідності звернення до вищестоящих органів для залучення необхідних коштів через систему міжбюджетних трансфертів. Це надає більшу свободу органам місцевого самоврядування у питанні черговості спрямування коштів на певні проекти розвитку території. Відповідно, для того, щоб діяльність органів місцевого самоврядування була оцінена позитивно якомога більшою частиною територіальної громади, необхідний діалог, завдяки якому органи місцевого самоврядування могли б дізнатися про потреби громади і врахувати їх при визначенні пріоритетних програм спрямування коштів. Таким чином, надання процедурної та фінансової самостійності в умовах децентралізації забезпечує технічні можливості для розширення участі громади в бюджетному процесі на місцевому рівні, тоді як демократичний процес і бажання місцевої політичної еліти залишатися при владі створюють спонукальні мотиви для забезпечення діалогу між територіальною громадою і органами місцевого самоврядування.

Так, до початку бюджетної децентралізації також існували механізми участі громади у бюджетному процесі, основним з яких була практика бюджетних слухань. Громадські слухання – це збори, в яких беруть участь члени територіальної громади, депутати відповідної ради та посадові особи місцевого самоврядування. Під час цих слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Вони нерідко організовувалися для залучення загальної підтримки громадян із певних загальних бюджетних

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

або конкретних галузевих питань, а також для мобілізації громадської підтримки для вчинення опору несправедливому бюджетному рішенню органів влади вищого рівня. Однак процедури проведення таких слухань майже у всіх випадках були невиправдано складними, утруднювали реалізацію права на громадські слухання. Окремі органи місцевого самоврядування, приймаючи статути, фактично узурпували право скликати громадські слухання, знівелювали цей інструмент або максимально обмежили права територіальних громад. Ця ситуація фактично унеможлиблювала участь членів територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення, що деколи призводить до крайніх форм протесту (мітингів, блокування тощо)³. Крім того, особи, які мали досвід участі в них, зазначають, що це була лише спроба влади поінформувати населення про стан виконання бюджету, ніж відкриття можливостей для обговорення. Вони також заявляють, що загальні бюджетні слухання не викликають у публіки широкого інтересу⁴.

Одним із механізмів участі громадян у бюджетному процесі також є система «Відкрите місто». Проект виконується Фондом «Східна Європа» з 2012 р. за фінансової підтримки Фонду Ч. С. Мотта (США). Енергетична компанія «ДТЕК» та Проект Федерації канадських муніципалітетів «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС) надали фінансову підтримку для розширення переліку міст, в яких реалізується цей проект.

Проект спрямований на запровадження інноваційних механізмів участі громадян у вирішенні місцевих проблем, налагодження результативної співпраці громадян та органів місцевої влади, активізацію самоорганізації громадян.

Інтерактивна платформа «Відкрите місто» дає мешканцям можливість вирішити важливу громадську проблему, звернувшись до відповідального за прийняття рішення чиновника у міській раді. Інструментарій платформи дає змогу описати проблему, позначити її на карті та сформулювати електронне повідомлення. Платформа передбачає можливість перевірити, в якому статусі знаходиться запит: прийнятий до розгляду, вирішений чи не вирішений (з позначенням причини).

Команда проекту переконана, що завдяки створеному ресурсу громадяни отримали дієвий інструмент для зворотного зв'язку з владою та зможуть привернути її увагу до вирішення актуальних проблем своїх громад. Місцевій владі платформа дасть змогу оперативно реагувати на ці проблеми, а громади зможуть самоорганізуватися для вирішення

³ Правове регулювання громадських слухань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=2081>.

⁴ Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення : аналіт. звіт. – К. : ДП «Вид. дім «Козаки», 2006. – С. 40.

актуальних питань. Місцевий бізнес та громадські організації зможуть планувати свої ініціативи та соціальні проекти, базуючись на потребах громад⁵. Проект стартував із 5 міст: Луцьк, Суми, Запоріжжя, Миколаїв та Бурштин (Івано-Франківська область). За станом на 1 жовтня 2017 р. учасниками проекту є 50 міст⁶.

Перевагою проекту є тісна взаємодія з місцевими органами влади та громадськими організаціями. Сталість та ефективність роботи платформи забезпечують меморандуми про співпрацю Фонду «Східна Європа» з міськими радами громад, що приєдналися до проекту, і громадськими організаціями – регіональними партнерами. Крім того, відповідним органом місцевого самоврядування має бути прийнятий регламент про порядок використання системи на території міста⁷. Зараз реалізацією проекту займається Асоціація відкритих міст України, створена 1 жовтня 2015 р. містами – користувачами платформи.

З початком децентралізації місцевим органам влади надали більш широкі повноваження у бюджетному процесі, що дало змогу впроваджувати нові форми залучення мешканців громади до участі у бюджетному процесі. Передусім, у цей період почала активно розвиватися і залучати нових членів згадана платформа «Відкрите місто». Крім цього, варті уваги Єдина система електронних петицій та проект «Громадський бюджет».

Єдину систему місцевих петицій створено в межах Програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом «Східна Європа», Фондом «InnovaBridge» у партнерстві з Державним агентством з питань електронного урядування та Асоціацією відкритих міст України.

Метою створення системи є допомога органам місцевого самоврядування шляхом надання їм готового технічного рішення та пакета проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України № 577-VIII від 02.07.2015 р. щодо електронної петиції. Система, яка відповідає всім необхідним вимогам Закону, дає змогу забезпечити єдиний високий рівень якості обслуговування громадян з боку органів місцевого самоврядування щодо подання електронних петицій. Партнерами програми також розроблена

⁵ Проект «Відкрите місто» наблизив владу до громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/news/informator/19945/>.

⁶ Головна – Відкрите місто [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opencity.in.ua/#r=UA>.

⁷ Відкрите місто: посилення участі громадян у розвитку місцевої громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eef.org.ua/programi/efektivne-upravlinnya-ta-gromadyansk/vidkryte-misto/>.

відповідна нормативно-правова база із визначенням вимог до електронної ідентифікації громадян, збору підписів, переліку інформації, що збирається про особу, тощо⁸

Система електронних петицій використовує сучасні інструменти електронної ідентифікації, які, з одного боку, унеможливають створення фейкових петицій, а з іншого – надають зручні інструменти громадянам. Так, система електронних петицій однією з перших запровадила електронну ідентифікацію через банк (BankID), а іншим засобом є двохфакторна ідентифікація через мобільний телефон. Єдина система електронних петицій стартувала в жовтні 2015 р. у 11 містах України⁹ і зараз у ній беруть участь понад 150 місцевих громад¹⁰.

Найбільше громадян турбують питання благоустрою міста – більше 40% від усіх поданих петицій, зокрема відновлення парків, впорядкування зовнішньої реклами, встановлення туалетів тощо, а також транспорту та доріг – приблизно 25% від загальної кількості петицій, наприклад, освітлення та облаштування пішохідних переходів, оптимізація маршрутів громадського транспорту тощо. Майже в кожній громаді підняті питання щодо бездомних тварин, стихійних смітників, а також підвищення прозорості діяльності місцевої влади¹¹.

Громадський бюджет є прикладом реалізації у вітчизняному бюджеті практики партиципаторного бюджетування. Партиципаторний (англ. «participate» – «брати участь») бюджет – це бюджет, створений за участі громадян. Це означає розподіл частини бюджету громади за допомогою комісії, що складається з обраних у результаті жеребкування мешканців громади й посадовців. При цьому члени територіальної громади отримують можливість вирішувати, яким чином буде витрачено певну суму бюджетних коштів.

Партиципаторне бюджетування є одним із найуспішніших інструментів за останні 15 років. Вперше воно було впроваджено в Порту-Алегре (Бразилія) в 1989 р., після чого поширилося спочатку в Латинській Америці, де понад 1000 із 16 000 муніципалітетів впровадили його до 2006 р., а потім по всьому світу¹².

⁸ Про проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-dem.in.ua/ternopil/Home/About>.

⁹ Електронна демократія в дії. Державне агентство з питань електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e.gov.ua/content/elektronna-demokratiya-v-diyi-0>.

¹⁰ Про проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-dem.in.ua/ternopil/Home/About>.

¹¹ Електронна демократія в дії. Державне агентство з питань електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://e.gov.ua/content/elektronna-demokratiya-v-diyi-0>.

¹² Sintomer Y. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges / Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke // International Journal of Urban and Regional Research. – 2008. – № 32(1). – P. 164.

Для успішного впровадження партиципаторного бюджетування необхідно виконання таких чотирьох умов:

– прихильність мера та наявність достатнього політичного впливу для впровадження цього процесу. Це означає, що мер має мати можливість делегувати громадянам частину повноважень щодо прийняття рішень;

– доступ до фінансових ресурсів для проектів та програм. Муніципалітет має мати достатньо доходів, щоб виділити частину коштів бюджету для програм бюджету участі;

– політична децентралізація. Місцеві органи влади мають мати достатній авторитет у вирішенні місцевих питань;

– незалежні повноваження щодо прийняття рішень учасниками. Відсутність будь-яких обмежень чи тиску на громадян¹³.

Крім цього, розглянутий вище процес має відповідати таким принципам:

1) обов'язковий характер виконання – особливість, яка відрізняє бюджет участі від громадських слухань та забезпечує реалізацію окремих інвестиційних пропозицій, гарантуючи участь на кожному етапі цієї процедури, а також моніторинг і контроль проектів, відібраних для реалізації;

2) предметом обговорення є обмежені фінансові ресурси – учасники бюджету участі мають знати точну суму (квоту) фінансових ресурсів, яка буде в їхньому розпорядженні для здійснення видатків (близько 1% від обсягу бюджету);

3) циклічність – реальні процеси громадянського діалогу та участі мають бути невід'ємним елементом у процесі формування щорічно бюджету участі;

4) публічна дискусія – принаймні на одному з етапів жителі зустрічаються та дискутують між собою на громадському обговоренні, що забезпечує обмін думками та ініціативами, що є головним елементом для подальшого співробітництва з представниками влади, в якому допоміжну роль відіграють неурядові організації та неформальні групи;

5) участь усіх жителів – участь має бути доступною для всіх жителів міста – не тільки для людей, прописаних на території цього муніципалітету, а й для студентів та іноземців, а також має забезпечуватися доступність інформації про бюджет для різних соціальних груп¹⁴.

В Україні впровадження партиципаторного бюджетування відбувається за підтримки Польсько-Української фундації співпраці (ПАУСІ), а також Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Пілотні проекти цих

¹³ Bland G. Supporting Post-conflict Democratic Development? External Promotion of Participatory Budgeting in El Salvador / G. Bland // *World Development*. – 2011. – № 39(5). – P. 864–865.

¹⁴ Кириленко О. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. П. Кириленко // *Вісник ТНЕУ*. – 2015. – № 2. – С. 91.

організацій запущені в 2015 р. у 6 містах України. За даними цих організацій, у 2016 р. партиципаторне бюджетування використовували в 35 місцевих бюджетах¹⁵ і очікується стрімке зростання кількості таких бюджетів¹⁶.

Узагальнюючи вищеподане, можна стверджувати, що, незважаючи на наявність у бюджетному процесі механізмів залучення мешканців територіальної громади до прийняття рішення, стан забезпечення такої участі був незадовільним. Ініціювати громадські слухання щодо бюджетних питань могли лише працівники і депутати місцевої ради. При цьому більшість таких слухань мала за мету лише інформування жителів про стан реалізації бюджету, тобто вони не мали жодного реального впливу на формування цього бюджету. Будь-які реформи і зміни в цій сфері відбувалися повільно. Однак із 2015 р. розпочалися зміни. Бюджетна реформа забезпечила розширення повноважень місцевої влади в управлінні своїми справами. Крім цього, місцева влада отримала додаткові фінансові ресурси. Все це забезпечило можливість реалізації проектів щодо залучення громадян до бюджетного процесу. Найбільш яскраво це відображено в розвитку трьох основних проектів: «Відкрите місто»; «Єдина система місцевих петицій»; «Громадський бюджет». Перші два проекти є проектами, що реалізуються в рамках запровадження системи електронного урядування. Проект «Відкрите місто» дає мешканцям можливість оперативно повідомити про наявні проблеми, а владі – оперативно відреагувати на ці повідомлення і вирішити проблемні питання. Завдяки системі електронних петицій мешканці можуть подавати прохання про внесення змін до законодавчих актів або щодо реалізації певних проектів, які розглядаються місцевою радою, після чого вона виносить рішення про їхнє прийняття або відхилення.

Громадський бюджет є прикладом реалізації бюджету участі. В межах громадського бюджету громадяни самостійно розподіляють певну частину бюджетних коштів шляхом голосування за проекти, подані також громадянами. Бюджет участі окремі автори називають наступним етапом децентралізації. Це пов'язано з тим, що так само, як у межах децентралізації розширюються повноваження місцевої влади, за партиципаторного бюджетування розширюються повноваження громадян. Партиципаторне бюджетування забезпечує кращу поінформованість про справи місцевої влади, зростання соціальних стандартів, що дає змогу забезпечити вищий рівень економічної та політичної стабільності.

¹⁵ Громадський проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ibser.org.ua/gromadskyu-proekt>.

¹⁶ Проект «Публічні бюджети від А до Я: Інформування, активізація та залучення громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pauci.org/projects/public/42>.

1.10. Практика публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: проблеми та шляхи удосконалення

(Б. С. Малиняк)

Успішність реалізації функцій місцевих фінансів безпосередньо залежить від повноти задоволення колективних потреб громад. У таких умовах винятково важливе значення має налагодження дієвої системи комунікацій між органами місцевого самоврядування та громадськістю. Без цього владні інституції позбавлені можливості мати необхідні відомості про суспільні потреби, а населення втрачає можливість одержувати інформацію про управління місцевими фінансами органами влади та об'єктивно його оцінювати. Це спричиняє проблему відчуженості громадськості та влади, наслідком якої є несприйняття суспільством дій органів влади та ігнорування останньої громадськістю як рівноправного партнера при побудові відносин у сфері місцевих фінансів. Масштаби цієї проблеми є доволі великими в Україні, що підтверджується низьким рівнем довіри до владних інституцій, критичним ставленням громадян до використання бюджетних коштів, великими розмірами тіньового сектору економіки. Проблема відстороненості громадян і органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів набуває особливої актуальності в умовах проведення бюджетної децентралізації та розширення повноважень місцевої влади.

Побудова ефективної системи державного управління передбачає раціональний розподіл повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування. Для цього застосовують принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження доцільно надавати якомога нижчому рівню управління, на якому їх можна раціонально реалізувати. Важливим напрямком реформ, які реалізують в Україні, визначено децентралізацію управління та розвиток місцевого самоврядування. Цій ідеї підпорядковано бюджетну реформу, в результаті якої значно зросли фінансові повноваження органів місцевого самоврядування, а також ресурси місцевих бюджетів.

Варто зазначити, що сьогодні важливі рішення у фінансовій сфері, що приймаються органами місцевого самоврядування, залишаються без належної уваги з боку громадськості. З одного боку, це створює можливості для фінансових зловживань чиновників, а з іншого – формує у суспільства почуття відстороненості від необхідності фінансування

суспільних послуг та знижує поінформованість про можливість безоплатного одержання благ, профінансованих за рахунок бюджету.

Революція Гідності вивела на новий високий рівень роль громадянина у процесах державотворення. Це стало потужним поштовхом до реалізації громадських ініціатив, спрямованих на забезпечення збалансованих комунікацій владою та громадянами у сфері публічних фінансів. Таким чином утворилося «вікно можливостей», під час якого забезпечено найбільш сприятливі умови для врахування інтересів громадянського суспільства владними інституціями.

На хвилі піднесення громадської активності увагу активістів привертала відносина у сфері управління місцевими фінансами і бажання долучитися до цього процесу. Серед різноманітних громадських ініціатив, які були реалізовані в період відкритого «вікна можливостей», були зокрема ті, які розширюють участь громадськості в управлінні місцевими фінансами. Прикладом реалізації таких ініціатив є ухвалення 10.02.2015 р. Тернопільською обласною радою Порядку публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області (далі – Порядок)¹ з метою:

- належного інформування жителів області про використання коштів обласного бюджету;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні;
- посилення відповідальності головних розпорядників коштів перед громадськістю області за результат використання ресурсів бюджету;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Слід зазначити, що проект цього рішення був ініційований громадськими активістами зацікавленими у налагодженні дієвих комунікацій з місцевою владою у сфері місцевих фінансів. Таким чином, у Тернопільській області вже більше трьох років використовують унікальний для України досвід публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету.

Принципові відмінності запровадженого порядку звітування порівняно з традиційним зображено на рис. 1.10.1.

¹ Рішення Тернопільської обласної ради № 1885 від 10.02.2015 р. «Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області».

	Традиційний порядок звітування	Унікальний порядок, запроваджений Тернопільською обласною радою (2015 р.)	
Форма звіту	Обмежується лише відомостями про обсяг доходів, видатків та інших фінансових показників	Наявність інформації про використані кошти та виконану роботу. Доповнюється реєстром укладених договорів	Наявна необхідна інформація для оцінювання ефективності видатків
Суб'єкт звітування	Керівник фінансового органу	Головні розпорядники коштів	Зростає відповідальність за результати використання коштів
Розміщення інформації	Не визначена нормативно-правовими актами	На сайтах облдержадміністрації та головних розпорядників коштів	Забезпечено доступність інформації для зацікавлених осіб
Участь громадськості	Передбачено загальне право бути присутнім на засіданнях комісій та пленарних засіданнях місцевих рад	Чітко визначено право громадянам бути присутніми, ставити запитання та подавати альтернативну точку зору	Створено умови для ефективних комунікацій влади та громадян

Рис. 1.10.1. Порівняння традиційного порядку звітування та унікального порядку звітування, запровадженого Тернопільською обласною радою, який ініційований і супроводжується членами громадських організацій

Для кожного головного розпорядника коштів обласного бюджету Порядком передбачено розгорнутий набір показників, які можна детально аналізувати. Наявність розгорнутої інформації не лише про видатки, а й про виконану роботу, дає змогу оцінювати ефективність видатків. Окремо передбачено вимоги щодо надання повної інформації з фінансування регіональних програм із зазначенням показників виконання програм.

Важливе значення має визначення суб'єктом звітування головних розпорядників коштів. Відповідно до Бюджетного кодексу України, саме вони наділені важливими повноваженнями у сфері планування та здійснення бюджетних видатків.²

Маючи необхідний комплекс повноважень в управлінні бюджетними видатками, саме головні розпорядники коштів мають змогу найбільш ґрунтовно подавати інформацію про використані кошти на виконану роботу. Водночас головні розпорядники коштів є найкращими адресатами для спрямування громадянами своїх критичних оцінок, побажань і пропозицій. Ці суб'єкти бюджетного процесу виконують головну роль у забезпеченні людей необхідними суспільними послугами.

Відповідно до Порядку, кожен головний розпорядник коштів зобов'язаний за 5 днів до публічного звітування оприлюднювати на своєму

² Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. : [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1475091281004780>.

сайті та сайті ОДА звіт про використані кошти, виконану роботу, а також реєстр укладених договорів на сайті обласної ради. Таким чином, сформовано необхідні умови доступності інформації для усіх зацікавлених осіб. Висока доступність відомостей про використані кошти та результати виконаної роботи справляє також позитивний вплив на управління бюджетними ресурсами системою розпорядників й одержувачів коштів.

Варто зазначити, що участь у звітуванні можуть брати всі зацікавлені особи – вони можуть ставити запитання, висловлювати свою думку тощо. Публічний характер представлення звіту головним розпорядником коштів у присутності депутатів і всіх зацікавлених осіб сприяє формуванню майданчика для цивілізованого дискусювання на тему використання бюджетних коштів. При цьому зростає поінформованість депутатів про видатки бюджету та про можливості вплинути на цей процес. Загалом це створює сприятливе середовище для ґрунтовного інформування представників регіональних ЗМІ про результати управління місцевими фінансами.

Отже, механізм публічного звітування про результати використання коштів сприяє формуванню ефективної комунікації між органами влади та інститутами громадянського суспільства у сфері місцевих фінансів. Це є запорукою налагодження ефективної взаємодії цих суб'єктів та підвищення рівня довіри до їхньої діяльності. Повноцінне використання можливостей цього каналу комунікацій передбачає позитивні ефекти, як для влади, так і громадян (рис. 1.10.2).

Важливо зазначити, що затверджений Порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області не залишився ще одним документом органу самоврядування, що не виконується, а став одним з інструментів, який забезпечує комунікації у сфері місцевих фінансів між органами влади і громадянами. Відповідно до умов ухвалення Порядку, головні розпорядники коштів обласного бюджету тричі звітували про використані кошти – за підсумками 2, 3 і 4 кварталів 2015 р., а також 2 кварталу 2016 р. Основним чинником, який забезпечив виконання рішення обласної ради щодо проведення публічного звітування на початковому етапі, була принципова позиція керівництва обласної ради та окремих депутатів. Однак, зазначимо, що за підсумками 1 кварталу 2016 р. не заслухано жодного звіту головного розпорядника коштів. Причиною цього стало непідписання головою ради документа, яким затверджено графік публічного звітування, та пасивність депутатів, які не спромоглися ініціювати публічне звітування окремими рішеннями постійних комісій. Проте загалом можна констатувати, що забезпечення виконання Порядку дало змогу розпочати в Тернопільській області унікальну для України практику публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету.



Рис. 1.10.2. Потенційні переваги для органів влади і громадянського суспільства від запровадження публічного звітування про результати використання бюджетних коштів

Впродовж 2015 р. спостерігалася певна позитивна динаміка у розміщенні передбаченої Порядком інформації на офіційних сайтах (рис. 1.10.3). На графіку помітна чітка тенденція – на сайті Тернопільської обласної ради розміщено інформації значно більшої кількості ГРК, ніж на інших сайтах. Позитивна тенденція була збережена в 2016 р. Результатом позитивних змін стало значно краще розміщення інформації на офіційному сайті Тернопільської ОДА. Так, за підсумками 2 кварталу 2016 р., на цьому сайті було представлено 16 із 18 звітів, або 89% від загальної кількості звітів, які передбачені документами. Варто однак зауважити, що передбачена інформація майже не розміщується на офіційних сайтах головних розпорядників коштів. Проте основною причиною цього є відсутність у них офіційних сайтів.

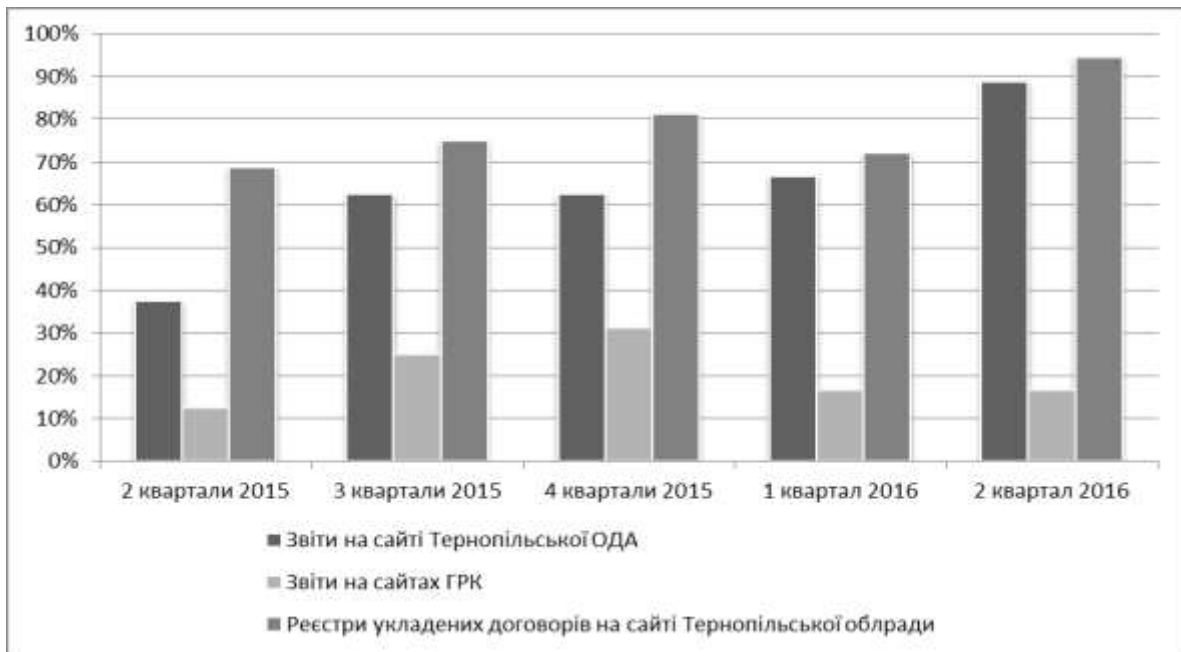


Рис. 1.10.3. Розміщення передбаченої Порядком інформації на офіційних сайтах³

Велика частина головних розпорядників коштів, які оприлюднили необхідну інформацію, не дотримались визначеного Порядком терміну оприлюднення звітів – не менш як за п'ять днів до встановленої дати публічного звітування. Це значною мірою ускладнювало аналіз звітів та підготовку до їх кваліфікованого обговорення. Причинами цього було, як порушення розпорядниками положень Порядку, так і низькою організованістю процесу подання та розміщення інформації. Так, представники розпорядників, які презентували звіти, стверджували, що вчасно надавали такі звіти для Тернопільської ОДА, а те, чому остання розміщувала їх не вчасно, пояснити не могли.

Впродовж періоду застосування Порядку спостерігається позитивна динаміка до поліпшення організації цього процесу. В ході звітування за 4 квартали 2015 р. вперше з часу застосування Порядку відбулося засідання практично всіх депутатських комісій, на яких заслуховували відповідні звіти. Окремо варто звернути увагу на низький рівень організованості та дисциплінованості великої частини депутатів. Свідченням цього є те, що близько половини засідань відбувається з порушенням установлених термінів. Це значно ускладнює можливість громадянам, журналістам, експертам брати участь у таких заходах.

З початку запровадження практики публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету спостерігається певне зростання активності представників місцевих ЗМІ. Цьому сприяла

³ Складено на основі: [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/publication/content/36626.htm>.

активна робота з журналістами, зокрема розсилання запрошень, підготовка коротких інформаційних повідомлень з анонсом подій. Однак виявилось, що представники місцевих ЗМІ здебільшого неготові до належного сприйняття та опрацювання інформації, що оприлюднюються. Складність сприйняття інформації вплинула також на неможливість участі в дискусіях щодо ефективності використання бюджетних коштів. Відтак це перешкоджає подальшому розширенню участі представників місцевих ЗМІ у публічному звітуванні та якісному висвітленню інформації.

Таким чином, першими підсумками запровадження унікальної практики публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету можна вважати те, що:

- учасники публічних звітувань мають змогу одержувати альтернативну інформацію, зокрема від представників неурядових аналітичних структур;

- започатковано публічні дискусії щодо доцільності та ефективності бюджетних видатків;

- відбувається обмін інформацією між представниками влади і громадянами про власне бачення проблем використання коштів;

- зростає кількість учасників публічних звітувань;

- забезпечено оприлюднення переважної частини інформації, передбаченої ухваленим Порядком.

Публічність проведення заходів відповідно до Порядку, який чітко передбачає право учасників на дискусію, відкрила можливість повноцінно брати участь у таких заходах експертам неурядових аналітичних центрів. Однак найважливішим здобутком запровадженого механізму публічного звітування вважаємо руйнування фактичної монополії фінансових органів на право подавати інформацію про використані кошти. Оскільки звітування відбувається на засіданнях депутатських комісій, то розширення джерел інформації про підсумки виконання бюджету створює сприятливі передумови для ухвалення депутатами більш обґрунтованих рішень.

Не менш важливе значення для вдосконалення бюджетного процесу мало започаткування відкритої дискусії щодо використання коштів бюджету. Участь у дискусії фахівців дала змогу відійти від спрощеного оцінювання звітної інформації – недостатньо профінансовано певні статті видатків чи неповністю освоєно кошти. При цьому варто зосередити увагу на аналізі ефективності використання коштів, пошуку шляхів удосконалення діяльності закладів, оптимізації механізму витрачання, запровадженні системи стимулів, підвищенні якості та доступності послуг тощо. Варто зазначити, що часто на представлення публічного звіту головні розпорядники коштів запрошують керівників підпорядкованих установ.

Їхня участь у дискусії є запорукою кращого усвідомлення місії очолюваних установ та глибшого розуміння завдань, що вони мають виконувати за кошти бюджету. Як засвідчує здобутий досвід, дискусія, в якій беруть участь люди, котрим не байдуже, як використовують кошти бюджету, позитивно пливає на підвищення ефективності використання коштів, оскільки окремі розпорядники намагаються поліпшувати свою діяльність, реагувати на рекомендації громадськості щодо усунення наявних проблем, дослухатися до зауважень депутатів.

Процес обміну інформацією під час публічного звітування між представниками влади і громадянами є корисним не лише для чиновників та депутатів, а й для громадськості. Всебічне обговорення важливих проблем використання коштів формує сприятливе середовище для здобуття нових знань громадським активістам. Відвідувачі відкритих заходів зізнавалися, що одержували для себе нові цінні відомості про діяльність органів влади та витрати коштів бюджету. Загалом це сприяє зниженню рівня конфліктності між владою та громадянами і вибудовуванню відносин на засадах взаємної поваги. Це є необхідною умовою подолання відчуженості громадянина і влади, яку сьогодні спостерігаємо, та підвищення рівня довіри. Особливу цінність такі заходи мають для місцевих журналістів, студентів, які мають добру нагоду підвищувати фахові здібності, фактично застосовуючи принцип «навчання в дії». Позитивним фактом у практиці публічного звітування стало поступове збільшення чисельності учасників заходів.

Одним із позитивних результатів стало досягнення високого рівня виконання вимоги щодо подання інформації на офіційних сайтах органів влади. У вільному доступі розміщена розгорнута інформація про результати діяльності головних розпорядників коштів та обсяги асигнувань, що стало важливим доповненням до оприлюднюваної інформації про рух суспільних фінансів. Відтак для аналітиків доступна широка інформаційна база, яка дає змогу ґрунтовно та об'єктивно досліджувати бюджет, проблеми його формування і використання, генерувати рекомендації щодо вирішення проблем.

Підсумовуючи перші позитивні наслідки від запровадження Порядку звітування про результати використання коштів бюджету, варто зазначити, що вони є дуже нестійкими. Повноцінній реалізації переваг цього механізму перешкоджають певні проблеми пов'язані, як з нерозвиненістю громадянського суспільства, так і незрілістю органів влади.

Після запровадження Порядку та початку реалізації органами влади заходів, спрямованих на його виконання, чітко викристалізувалася проблема неспроможності інститутів громадянського суспільства працювати з розгорнутими масивами даних про діяльність органів влади та

бюджетними видатками. Дискусії щодо важливих проблем використання коштів – про відповідність суспільним пріоритетам, досягнення запланованих програмних завдань за рахунок коштів бюджету, обґрунтованість тих чи інших видатків, ефективність використання обмежених ресурсів тощо – не були підтримані в середовищі громадянського суспільства. Це підтвердило неготовність громадських активістів до професійної дискусії щодо суспільно важливих, але складних проблем. Можна зробити висновок, що численні проекти розвитку громадянського суспільства, за станом на сьогодні не привели до формування на регіональному рівні експертного середовища, спроможного фахово обговорювати важливі проблеми та пропонувати шляхи їхнього вирішення.

Варто звернути увагу на нерозвиненість практики системного аналітичного опрацювання інформації, що оприлюднюється неурядовими аналітичними центрами. Інституційна слабкість неурядових експертних і аналітичних організацій перешкоджає об'єктивному опрацюванню наявної інформації учасниками публічних звітувань. Це значно ускладнює роботу журналістів, оскільки інформація, яку отримують, є специфічною та нерідко потребує спеціальних знань і вмінь для її осмислення. Відповідно, журналісти неохоче здійснюють підготовку матеріалів щодо використання коштів бюджету, внаслідок чого важливі проблеми не висвітлюються в засобах масової інформації.

Окремої уваги заслуговує проблема пасивної участі депутатів в обговореннях публічних звітів головних розпорядників коштів. За невеликим винятком, депутати демонструють байдужість до обговорюваних питань і дуже рідко заявляють про певні проблеми та пропонують шляхи їхнього вирішення. Це значною мірою пояснює значну обмеженість ініціатив щодо реформування системи надання суспільних послуг на місцевому рівні. При цьому доволі популярною залишається позиція депутатського корпусу, якою пояснюють неспроможність на регіональному рівні вирішення численних проблем. Відповідно закономірними є часті ухвалення рішень про звернення до центральної влади з закликом сприяти у подоланні певних кризових явищ замість пошуку шляхів вирішення проблем на місцях. Слід зауважити, що регулярна участь депутатів у публічному звітуванні про результати використання коштів бюджету, на якому фахівці та експерти ведуть дискусію щодо доцільності тих чи інших видатків, шляхів підвищення їхньої ефективності, позитивно впливає на їхній особистісний розвиток. Як підсумок, помітними є тенденції зростання зацікавленості депутатами проблематикою витрачання бюджетних ресурсів, результатами діяльності установ та організацій, намагання пропонувати напрямки вдосконалення планування та здійснення видатків.

Відкриті дискусії щодо використання коштів бюджету стали предметом уваги місцевих журналістів. Варто зазначити, що тема управління

місцевими фінансами доволі специфічно сприймається представниками місцевих ЗМІ, результатом чого є здебільшого висвітлення скандальних проблем без глибокого аналізу їхніх причин та дослідження суттєвих недоліків бюджетного процесу на місцевому рівні. Участь у публічних звітуваннях журналістів дає можливість для них збагатити свої знання про бюджетну політику у форматі «навчання в дії». Однак для тих журналістів, які вкрай слабо обізнані із загальними положеннями бюджетного процесу, доволі складно сприймати дискусію щодо особливостей планування та здійснення видатків. Отже, без подальшого навчання журналістів дуже складно очікувати від них ґрунтовних аналітичних матеріалів на теми, пов'язані з місцевими фінансами. Це дуже важливо в умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування, збільшення обсягів місцевих бюджетів і необхідності побудови сучасної системи управління бюджетними ресурсами на демократичних засадах.

Порівнюючи одержані результати від запровадження публічного звітування про результати використання бюджетних коштів з можливими потенційними вигодами від цього механізму для органів влади та громадськості, можна зробити висновок, що не всі його можливості реалізовані. Крім того, одержані перші позитивні результати є нестійкими та їхній подальший розвиток залежить від багатьох чинників. З огляду на одержаний досвід сформулюємо основні напрямки щодо покращення Порядку публічного звітування.

Найбільш рішучого поступу в удосконаленні практики публічного звітування можна досягти шляхом зміни поведінки органів влади у цьому процесі. Як засвідчив здобутий досвід, ставлення головних розпорядників коштів до представлення звіту є доволі неоднорідним. З огляду на це важливим завданням є забезпечення високої культури комунікації представників органів влади з громадськістю, яка передбачає сприйняття членів громадянського суспільства як рівноправних партнерів. Для цього насамперед важливо забезпечувати зручну форму представлення звіту з презентацією, роздатковим матеріалом, а також виявляти зацікавленість до думки громадськості та реагувати на зауваження й пропозиції.

Для нормального налагодження взаємовідносин між органами влади та громадськістю важливо удосконалити організацію процесу звітування. У цьому контексті варто вирішити проблему несвоєчасного ухвалення розпорядження про встановлення графіка публічних звітувань головних розпорядників коштів та опублікування цього документа. Щоб уникнути суб'єктивного впливу голови місцевої ради на цей процес, варто передбачити в документі, який регламентує публічне звітування, граничні терміни представлення публічного звіту на засіданні публічної комісії, а також опублікування оголошення про час і місце їхнього проведення. Важливо також народним обранцям забезпечувати

додержання встановлених графіків. Вжиті заходи позитивно вплинуть на відвідуваність засідань громадськими активістами, журналістами та іншими громадянами, оскільки вони матимуть змогу чітко визначати графік робочого дня та планувати відвідування цих заходів.

Магістральним напрямком розвитку публічного звітування про результати використання коштів бюджету, як й інших нововведень, спрямованих на розширення бюджетної прозорості та налагодження комунікацій у сфері місцевих фінансів, вважаємо поліпшення фінансової грамотності населення та активізацію затребуваності суспільства в розгорнутій інформації про витрачання бюджетних коштів. Це сприятиме також підвищенню дієвості нещодавно ухвалених законодавчих актів, що передбачають оприлюднення великих обсягів фінансової інформації. Щодо цього важливо реалізувати комплекс заходів, спрямованих на вирішення трьох завдань:

1) проведення широкої просвітницької кампанії серед населення, яка передбачає прищеплення знань про основні засади формування та використання місцевих бюджетів з метою формування свідомої позиції, що бюджет належить громаді, а не владі, та призначений для задоволення суспільних потреб;

2) підвищення компетенції журналістів регіональних ЗМІ у висвітленні проблем місцевих фінансів, що забезпечить розширення теоретичних знань і розвиток практичних умінь описувати проблематику використання коштів, з'ясувати системні недоліки, що їх спричинили, аналізувати неефективне управління фінансовими ресурсами та виявляти можливі зловживання;

3) розвиток неурядових аналітичних центрів з метою підвищення їхньої спроможності на фаховому та експертному рівні, як досліджувати управління місцевими фінансами, проводити аудит формування та виконання місцевих бюджетів, стану фінансів комунальних підприємств та інших важливих питань.

Суттєве підвищення інституційної спроможності громадських організацій, що здійснюють фаховий аналіз ефективності використання коштів місцевих бюджетів, має принципово важливе значення в умовах децентралізації фінансів. Кваліфіковані громадські організації є важливим чинником підвищення ефективності використання ресурсів і мінімізації ризиків імітування залучення громадськості до процесу управління місцевими фінансами, забезпечення його прозорості, саботування реалізації дієвих громадських ініціатив тощо. Саме розвинуті неурядові регіональні аналітичні організації, що об'єднують високопрофесійних експертів та аналітиків, які мають необхідні знання і володіють сучасними методами управління місцевими фінансами, спроможні стати центрами координації взаємовідносин органів громадянського суспільства.

Реалізація заходів, спрямованих на інституційне зміцнення інституцій громадянського суспільства, відкриє нові можливості для розширення участі громадськості в управлінні місцевими фінансами. На нашу думку, додатково до публічного звітування про результати використання коштів місцевих бюджетів варто запровадити:

- публічне обговорення пріоритетів формування та використання бюджетних коштів громади, що передуватиме складанню проекту бюджету на наступний рік;

- публічний розгляд проекту бюджету відповідними постійними комісіями органів місцевого самоврядування за участю експертів, громадян, представників засобів масової інформації;

- проведення бюджетних слухань перед поданням до місцевих рад проекту місцевого бюджету, на яких обговорюватиметься опублікований завчасно документ з участю всіх зацікавлених осіб;

- оприлюднення затверджених фінансових планів і планів соціально-економічного розвитку комунальних підприємств, публічне звітування про їх виконання.

Реалізація запропонованих заходів забезпечить комплексний підхід до побудови ефективних комунікацій між органами влади та громадськістю у сфері місцевих фінансів. Відповідно буде створено передумови для розвитку демократичного бюджетування, налагодження дієвого громадського контролю, зміцнення довіри людей до органів влади.

Таким чином, місцеві ініціативи щодо розвитку комунікацій між владою та населенням у сфері місцевих фінансів засвідчують потребу в цих інструментах. Ініційований громадськістю та ухвалений Тернопільською обласною радою Порядок публічного звітування головних розпорядників коштів Тернопільської області мав позитивний вплив на прозорість бюджетного процесу та залучення до нього громадськості. У зв'язку з цим доцільно поширювати позитивний досвід організації публічних звітувань про результати використання коштів місцевих бюджетів в Україні. Водночас варто враховувати здобутий досвід використання цього Порядку. Крім цього, доцільно застосовувати дієві механізми комунікації органів влади та громадськості також в інших сегментах управління місцевими фінансами. Загалом окреслено лише основні сфери, де такі комунікації були б найбільш доречними. Отже, в подальших наукових розвідках доречно поглиблювати теоретичне обґрунтування форм і способів участі громадян на різних етапах та в різних сегментах управління місцевими фінансами, а також розробляти детальні методичні рекомендації, що регламентують комунікації між органами місцевого самоврядування і громадянами у сфері місцевих фінансів.

1.11. Бюджет розвитку та його роль у фінансуванні інвестиційних потреб громади *(Н. І. Карпишин)*

Від активності інвестиційних процесів на локальному рівні залежить темп зростання місцевої економіки, кількість робочих місць, рівень податко-спроможності та соціальний розвиток громади. В структурі інвестиційних ресурсів громади бюджетні кошти є важливим джерелом фінансового забезпечення потреб інфраструктури місцевого господарства, оновлення та модернізації основних фондів, покращення благоустрою та підвищення якості суспільних послуг. Найбільшим фондом грошових коштів місцевого самоврядування, який призначений виконувати функції інвестиційного ресурсу на місцевому рівні та фінансувати капітальні потреби громади, є бюджет розвитку в складі місцевих бюджетів.

Проблематику питань зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування і впровадження концепції бюджету розвитку досліджували такі вітчизняні вчені, як О. Василик, С. Буковинський, Н. Винниченко, Т. Васильєва, О. Кириленко, І. Запатріна, О. Крайник, В. Кравченко, І. Лютий, І. Луніна, І. Чугунов, К. Павлюк, О. Цюпа, а серед зарубіжних – Г. Кітчен, П. Друкер, Е. Слек та ін. Проте, незважаючи на існуючий науковий доробок у вітчизняній і фінансовій науці, концепція формування і використання бюджету розвитку потребує постійного удосконалення та системного дослідження прикладних аспектів функціонування такого бюджету, особливо в системі місцевого самоврядування України. Саме від ефективності використання бюджету розвитку залежить інвестиційний та інноваційний розвиток громади зокрема і держави загалом.

Тривалий період діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, спрямована на проведення інвестиційних та інноваційних заходів, фінансується з бюджету розвитку. Як правило, фінансуються проекти у сфері будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери, житлового фонду і дорожнього господарства, комунального електротранспорту, водопостачання, тепlopостачання, газифікації населених пунктів, будівництва та придбання житла окремими категоріями громадян, будівництва мережі метрополітенів, проведення заходів з охорони навколишнього природного середовища та реставрації історико-культурних місць і заповідників тощо. За кошти бюджету розвитку комунальні заклади придбавають шкільні автобуси, автомобілі швидкої медичної допомоги, комп'ютерну техніку та програмне забезпечення, медичне обладнання та інші предмети довгострокового користування.

Згідно із бюджетним законодавством бюджет розвитку є складовою місцевих бюджетів України і містить встановлений законодавством

перелік надходжень і витрат місцевого бюджету, призначених для реалізації програм соціального та економічного розвитку відповідної громади. За даними Асоціації платників податків, у 2015 р. загалом в Україні на обласні бюджети розвитку припадало 2,3% від доходів обласних бюджетів, або 1,5 млрд. грн. (50% від цієї суми становив бюджет розвитку Дніпропетровської обл., 10% – Запорізької обл. і 6% – Полтавської обл.). Через бюджети розвитку міст – обласних центрів розподілялось значно більше бюджетних коштів – 11,9% від доходів міських бюджетів або майже 5,9 млрд. грн. Найбільші бюджети розвитку мали м. Київ, Львів і Харків¹.

У 2014–2015 рр. у вітчизняному бюджетному і податковому законодавстві було проведено реформи, які змінили порядок формування і використання коштів місцевих бюджетів та підвищили фінансову спроможність органів місцевого самоврядування в Україні. Наскільки зміни вплинули на бюджети розвитку місцевих бюджетів можна з'ясувати, використовуючи фінансову звітність окремого місцевого бюджету, зокрема бюджету міста обласного підпорядкування – м. Тернополя.

Відповідно до чинного Бюджетного кодексу України бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевого бюджету і його перелік надходжень містить 10 джерел² (рис. 1.11.1).



Рис. 1.11.1. Джерела надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів України

¹ Бюджет розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://arpu.org.ua/news/--03700/>.

² Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. (із змінами і доповненнями за станом на 08.09.2016 р.). [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Аналізуючи ці джерела, можна зауважити, що всі кошти, які органи місцевого самоврядування позичають, спрямовуються винятково у бюджет розвитку, тобто законодавство таким чином запобігає «проїданню» місцевих позик і стимулює до їхнього цільового використання на інвестиційні цілі. Отже, виконується основне призначення бюджету розвитку - фінансування розвитку, розширеного відтворення і стимулу для зростання економічної активності громади.

Згідно з отриманими даними (рис. 1.11.2), надходження бюджету розвитку м. Тернополя в 2012–2017 рр. мають зростаючу тенденцію.

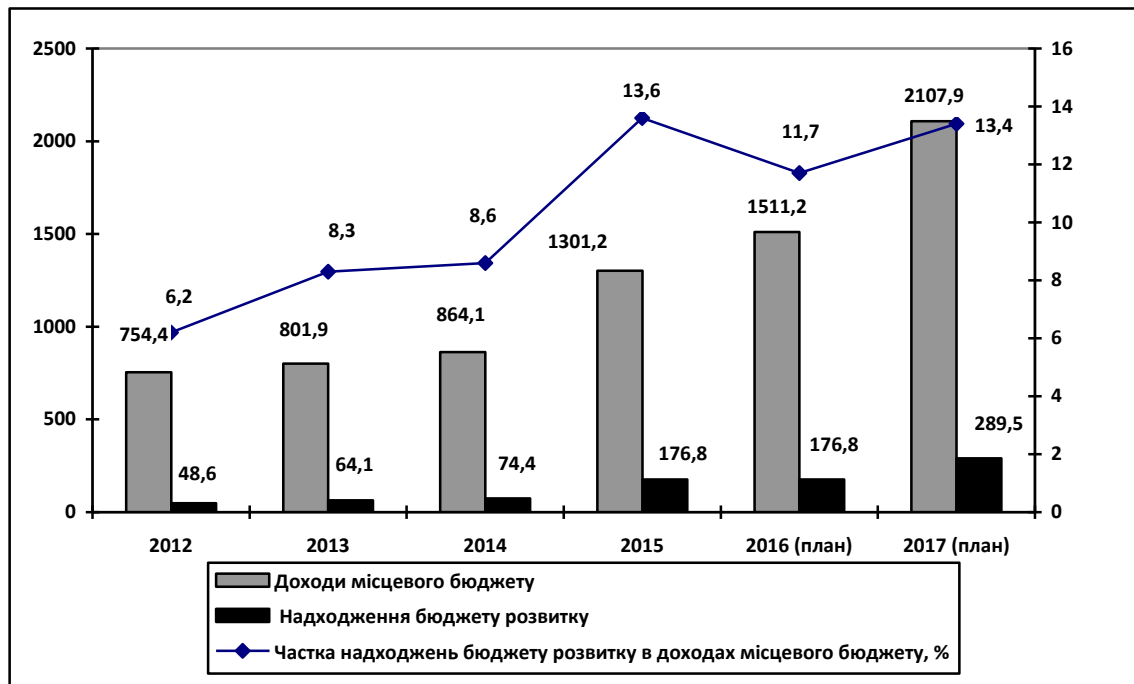


Рис. 1.11.2. Динаміка доходів місцевого бюджету і надходжень бюджету розвитку м. Тернополя, млн. грн.³

Так, у 2012–2014 рр. темп приросту цих надходжень був відносно помірний, зокрема у 2013 р. їхній обсяг зріс на 37%, а у 2014 р. – на 16%. Однак у 2015 р. відбулось стрімке підвищення суми надходжень бюджету розвитку до 176,8 млн. грн., або у 2,4 разу порівняно з показником 2014 р. і в 3,8 разу щодо 2012 р. Щодо планових показників, то слід зазначити, що в 2017 р. було заплановано найбільшу суму бюджету розвитку – 289,5 млн. грн., тобто за п'ять останніх років обсяг бюджету збільшився майже у 6 разів. Схожа тенденція збереглась із зростанням питомої ваги надходжень бюджету розвитку в структурі доходів місцевого бюджету, тобто у 2015 р. відбулось різке збільшення цього показника до 13,6% та в наступні роки він був запланований не нижче 10%.

³ Рішення Тернопільської міської ради «Про бюджет міста Тернополя на 2016 рік», «Про бюджет міста Тернополя на 2017 рік» і звіти про виконання бюджету міста Тернополя за 2012-2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

Таке підвищення обсягів і частки надходжень бюджету розвитку є позитивним моментом, який свідчить про зростання фінансування капітальних видатків громади м. Тернополя.

За отриманими даними (табл. 1.11.1), можна проаналізувати склад джерел надходжень бюджету розвитку м. Тернополя.

Таблиця 1.11.1

Надходження бюджету розвитку м. Тернополя у 2012–2017 рр.

(млн. грн.)

Доходи	2012	2013	2014	2015	2016 план	2017 план
Місцеві податки і збори	38,0	51,4	57,8	-	-	-
– єдиний податок	38,0	51,3	57,7	-	-	-
– податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	-	0,03	0,15	-	-	-
Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій	-	2,5	4,6	8,8	4,5	6,0
– кошти пайової участі у розвитку інфраструктури міста	-	2,5	4,6	8,8	4,5	6,0
Доходи від операцій з капіталом, в т. ч.	8,7	6,9	5,8	13,3	6,0	8,6
– кошти від відчуження майна, яке належить АРК та майна, що перебуває у комунальній власності	7,0	5,0	3,2	4,7	3,0	3,0
– надходження від продажу землі і нематеріальних активів	1,7	1,1	2,6	8,6	3,0	5,6
Кошти, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку	0,1	1,0	3,4	148,5	166,3	274,9
Доходи бюджет розвитку*, всього	46,8	64,1	74,4	176,8	176,8	289,5

*Примітка. З урахуванням вільних залишків.

Відсутність у складі бюджету розвитку таких джерел доходів, як єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, пояснюється змінами в Бюджетному кодексі України, які відбулись 28 грудня 2014 р. і за якими було вилучено ці податки з переліку надходжень бюджету розвитку. Однак, до 2015 р. єдиний податок відігравав вагомий роль у доходах бюджету розвитку і в 2014 р. його питома вага становила приблизно 86%. Відповідно перенесення цього виду податку до загального фонду місцевого бюджету значно вплинуло на доходи бюджету розвитку місцевих бюджетів. Водночас податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не відігравав значної бюджетоутворюючої ролі в доходах бюджету розвитку в минулі роки, оскільки у 2013 р. фактична сума сплаченого податку становила лише 30,3 тис. грн., а у 2014 р. – 156 тис. грн.

За період функціонування бюджету розвитку, незмінним джерелом його надходжень були доходи від операцій з капіталом. Однак, щорічно питома вага цих доходів у загальній структурі надходжень бюджету

розвитку постійно зменшується. Так, якщо у 2012 р. ця група доходів становила 18,6%, 2013 р. – 11,4%, 2014 р. – 8,5%, 2015 р. – 7,3%, то у 2016 р. запланована сума дорівнювала 3,4%, а у 2017 р. – менше 3%. Спадну динаміку доходів від операцій з капіталом можна пояснити, з одного боку, закономірним процесом, адже земельні ресурси і комунальне майно є вичерпним джерелом доходів місцевого самоврядування. Однак, за даними журналістських та громадських розслідувань, суми надходжень цих доходів могли б бути значно більшими, якби місцева влада не використовувала позааукціонні схеми передачі комунальних земель і продаж комунального майна за низькою оцінною вартістю.

Основною причиною різкого зростання бюджету розвитку м. Тернополя є передача значних обсягів бюджетних коштів із загального фонду місцевого бюджету. Практика здійснення передачі коштів з іншої частини місцевого бюджету на підставі рішення відповідної місцевої ради використовується з 2011 р. Однак лише в 2015 р. із загального фонду бюджету м. Тернополя до бюджету розвитку розпочалась передача значних сум коштів, що суттєво покращило ситуацію із фінансуванням капітальних видатків. Це можна пояснити тим, що у 2014–2015 рр. було проведено реформаторські заходи щодо посилення децентралізації місцевих фінансів та збільшення дохідної бази місцевих бюджетів. Завдяки цим змінам доходи місцевих бюджетів поповнились надходженнями від акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; плати за надання адміністративних послуг (100%); державного мита (100%); податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) тощо. В результаті цього доходи бюджету м. Тернополя (без трансфертів) зросли у 2015 р. порівняно з 2014 р. на 38%, а обсяги трансфертів – майже на 64%.

Крім того, позитивом є те, що діючий порядок надання трансфертів місцевим бюджетам став більш спрощеним і фінансовим органам немає потреби у розрахунку обсягів доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (по-науковому – закріплених доходів) і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власних доходів). Органам місцевого самоврядування надано більше самостійності при розподілі коштів місцевих бюджетів, а обмеження стосуються лише наданих трансфертів, зокрема, субвенцій, які мають цільове призначення і можуть використовуватися лише на певні цілі – освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та ін. Можливість вільного маневрування бюджетними коштами значно покращила фінансування житлово-комунальної сфери, на потреби якої раніше можна було використовувати лише власні доходи. Дані для порівняння: якщо у 2014 р. на житлово-комунальне господарство м. Тернополя було використано 63,6 млн. грн., то у 2015 р. – 159,7 млн. грн., тобто більш ніж у 2,5 рази.

Однак у разі, коли основним джерелом наповнення бюджетів розвитку залишаються кошти, які передаються із загального фонду, ризик небажання відшукувати перспективні проекти й інвестувати в них, щоб згодом отримувати додатковий дохід до місцевого бюджету. Адже всі капітальні видатки з бюджету розвитку покриваються за рахунок обов'язкових платежів, які збираються з платників⁴.

Згідно з Бюджетним кодексом України витрати бюджету розвитку місцевого бюджету здійснюються за такими напрямками (рис. 1.11.3).



Рис. 1.11.3. Напрями витрат бюджету розвитку місцевого бюджету

Аналізуючи динаміку, склад і структуру витрат бюджету розвитку м. Тернополя за 2012–2017 р. (табл. 1.11.2), можна визначити, що найбільш позитивним моментом у витрачанні коштів цього бюджету є те, що видатки на житлово-комунальне господарство за цей період зросли більш ніж у 17 разів. Особливо різкий приріст фінансування відбувся у 2015 р., коли на потреби ЖКГ було виділено у 2,5 разу більше коштів порівняно з 2014 р. Така тенденція зростання продовжується в 2017 р., оскільки на потреби ЖКГ на цей період передбачено значно більшу суму – 167 млн. грн.

⁴ Бюджет розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://appu.org.ua/news/--03700/>.

Показник частки видатків на житлово-комунальне господарство у структурі витрат бюджету розвитку також щорічно зростає, і якщо у 2012 р. він становив 20,7%, у 2015 р. – 61,7%, то за планами на 2016–2017 рр. відповідно 68,7% і 57,7%.

Таблиця 1.11.2

**Динаміка обсягів та структури витрат бюджету розвитку
м. Тернополя⁵**

(млн. грн.)

Показники	2012	2013	2014	2015	2016 ⁶ (план)	2017 ⁷ (план)
Органи місцевого самоврядування	0,1	0,4	0,6	0,8	3,5	3,6
Освіта	2,1	5,2	6,4	16,8	12,7	19,4
Охорона здоров'я	1,3	3,2	5,6	4,7	4,2	20,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Житлово-комунальне господарство	9,7	36,7	43,8	109,0	121,4	167,0
Культура і мистецтво	1,3	2,7	2,3	3,3	2,6	8,5
Фізична культура і спорт	1,0	1,3	0,9	1,1	1,2	11,1
Інші видатки (транспорт, зв'язок та ін.)	31,3	14,5	14,7	23,1	6,2	17,0
Виконання гарантійних зобов'язань позичальників, що отримали кредити під місцеві гарантії	-	-	-	-	25,0	42,7
Всього	46,8	64,1	74,4	176,8	176,8	289,5

Аналіз складу і структури видатків на житлово-комунальне господарство підтвердив, що найбільші обсяги фінансування виділяються на благоустрій міста (КФК 100203), а саме, на фінансування капітального ремонту шляхо-мостового господарства, вуличного освітлення, тротуарів, зупинок громадського транспорту, міжквартальних проїздів. Так, в 2015 році на фінансування даних потреб було виділено 61,0 млн. грн., а у 2017 році на дані цілі заплановано 74,9 млн. грн.

Щорічно значна сума коштів бюджету розвитку м. Тернополя витрачається на капітальний ремонт житлового фонду міста (КФК 100102). У 2015 р. на ці потреби було спрямовано 48,0 млн. грн., а за планом на 2017 р. передбачено суму у розмірі 61,1 млн. грн., тобто більш ніж на 27%. За станом на 2017 р. заплановано також кошти на реалі-

⁵ Звіти про виконання бюджету міста Тернополя за 2012–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

⁶ Рішення Тернопільської міської Ради «Про бюджет міста Тернополя на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

⁷ Рішення Тернопільської міської Ради «Про бюджет міста Тернополя на 2017 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

зацію заходів інвестиційного розвитку території – 25,1 млн. грн. (з них на реконструкцію дамби Тернопільського ставу передбачено 3,7 млн. грн.) і на капітальні вкладення (КФК 150101) – 7,4 млн. грн. тощо.

Крім цього, за рахунок коштів бюджету розвитку покращилось фінансування капітальних видатків у сфері освіти і охорони здоров'я. Так, наприклад, у 2015 р. на освіту було витрачено 16,8 млн. грн., що у 8 разів більше, ніж у 2012 р. і в 2,6 разу більше, ніж у 2014 р. За планом 2017 р. на фінансування освіти передбачено 19,4 млн. грн. У сфері охорони здоров'я найбільша сума коштів бюджету розвитку передбачена в 2017 р. 20 млн. грн., з яких комунальному підприємству «Тернопільський міський лікувально-діагностичний центр» заплановано надати 11,5 млн. грн. на придбання обладнання.

Значно зросли обсяги фінансування коштів бюджету розвитку в 2017 р. на культуру і мистецтво, зокрема, більш як 8,5 млн. грн. передбачалося витратити на капітальний ремонт і поповнення бібліотечного фонду бібліотек міста, капітальний ремонт клубів і будинків культури, благоустрій парків культури і відпочинку.

Позитивним є також те, що у 2017 р. більш ніж у 9 разів зросте фінансування фізичної культури і спорту – кошти передбачені КЗ «ДЮСШ №2» на капітальний ремонт басейну, футбольного поля, приміщень, закупівлю обладнання, що значно покращить ситуацію щодо розвитку та популяризації спорту в місті.

Слід вказати на зростання видатків бюджету розвитку також на фінансування транспорту у 2017 р., зокрема, будівництво тролейбусних ліній (14,3 млн. грн.) та проведення капітального ремонту теплоходу (634 тис. грн.).

Отже, бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету й інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів місцевого самоврядування. Кошти цього бюджету використовуються на капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери, ЖКГ та формують місцеву інфраструктуру.

В останні роки спостерігається позитивна тенденція до збільшення обсягів бюджету розвитку місцевих бюджетів та відповідне зростання обсягів фінансування капітальних видатків громади. Бюджетна децентралізація сприяла удосконаленню процесу формування дохідної частини місцевих бюджетів і дала змогу органам місцевого самоврядування отримувати додаткові фінансові ресурси і більшу свободу у маневруванні бюджетними коштами. Фінансове забезпечення делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування

відбувається без цільової прив'язки до джерел надходжень місцевого бюджету (крім трансфертів), що дає можливості для внутрішнього перерозподілу бюджетних коштів та їхнього вивільнення для фінансування капітальних потреб. Однак досі виникають проблеми при вирішенні питань оптимізації складу і структури джерел доходів бюджету розвитку. Перелік доходів бюджету розвитку доцільно поповнити новими джерелами, оскільки зростання обсягів цього бюджету може відбуватися лише за наявності надходжень, а резерви для збільшення законодавчо встановленої дохідної бази є низькими. Можна застосувати попередню практику залучення місцевих податків до бюджету розвитку і тоді громада знатиме, що покращення місцевої інфраструктури (ремонт доріг, тротуарів, купівля тролейбусів, дитячих майданчиків, капітальні ремонти в соціально-культурних закладах) напряму залежить від сплачених нею місцевих податків. Одночасно потрібно підвищити ефективність фінансового контролю у сфері використання бюджетних коштів та забезпечити реальну відповідальність за розкрадання чи неефективне використання коштів бюджету розвитку громади.

1.12. Правові передумови розвитку ринку місцевих запозичень в Україні (Є. В. Золотухін)

На сьогодні ринок місцевих запозичень в Україні перебуває у зародковому стані, а запозичені кошти так і не стали реальним суттєвим джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Натомість у зарубіжних країнах ринки місцевих запозичень можуть досягати 2–3% ВВП і формувати до 10–15% доходів місцевих бюджетів¹. Така ситуація передусім пов'язана, на наш погляд, зі станом державного нормативно-правового регулювання питань здійснення і використання місцевих запозичень. Відповідно важливими є систематизація та узагальнення правових аспектів регулювання ринку місцевих запозичень у процесі розвитку сучасної української державності з виокремленням вузьких місць, що стримують його поживлення.

Окремі питання нормативно-правового забезпечення здійснення запозичень до місцевих бюджетів є колом наукових досліджень таких учених, як О. П. Кириленко, А. В. Петриків, О. В. Духовна, В. І. Кравченко, Н. П. Лубкей, В. М. Падалка, Л. П. Сідельникова, Н. Г. Сюнютка та ін.

Нормативно-правове забезпечення питань здійснення і використання місцевих запозичень в Україні пройшло складні еволюційні процеси. Так, можливість емісії облігацій місцевих позик була передбачена ст. 3 прийнятого у 1991 р. Закону України «Про цінні папери і фондову біржу»². Причому право приймати рішення про випуск таких цінних паперів на той період мали всі – місцеві ради (як міські, так і районні та обласні ради), а запозичені кошти спрямовувалися до місцевих бюджетів та їхніх позабюджетних фондів без вимоги встановлення напрямів їхнього використання. Незважаючи на це, до 1995 р. місцевими радами не було здійснено жодного запозичення³. Перші облігаційні позики з'явилися лише у 1995 р., а їхніми емітентами були, зокрема, міські ради Києва та Харкова. Піку початкового етапу свого становлення ринок облігацій місцевих позик досяг на межі 1997–1998 рр., коли були закладені більш зрілі засади його законодавчого регулювання. Так, на початку 1998 р. Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку затвердила Положення про порядок реєстрації інформації про випуск

¹ Сторонянська І. З. Проблеми організації та ефективність використання муніципальних запозичень / І. З. Сторонянська, І. С. Музика // Фінанси України. – 2013. – №11. – С. 46.

² Про цінні папери і фондову біржу: Закон України №1201-XII від 18.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1201-12>.

³ Духовна О. Історичні етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні / О. Духовна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 87. Закон України С. 102. – (Серія Юридичні науки).

облігацій місцевих позик, здійснений до 27.12.1997 р.⁴, яке встановлювало також строки такої реєстрації. Фактично таке рішення було прийняте з певним запізненням і стосувалося регулювання емісії раніше здійснених облігацій місцевої позики. Крім того, Указом Президента України №655/98 від 18 червня 1998 р.⁵ встановлено обмеження для місцевих рад у сфері запозичень: максимальний розмір сумарної вартості випусків облігацій місцевої позики не міг перевищувати 30% від дохідної частини бюджету місцевої ради – емітента. Для бюджетів, основною дохідною частиною яких були трансферти, вимагалось також обов'язкове узгодження таких операцій із Міністерством фінансів України (МФУ). Зазначені нововведення, які мали насамперед сприяти розвитку ринку місцевих запозичень, одночасно посилили контроль держави за їхнім здійсненням. Негативний (з оголошенням дефолту) досвід емісії облігацій міською радою Одеси (1998 р.) підтвердив доцільність подальшого посилення нормативних обмежень щодо здійснення і використання місцевих запозичень.

Новий етап розвитку нормативно-правового регулювання ринку місцевих запозичень розпочався у 2001 р. з набуттям чинності Бюджетного кодексу України⁶ (БКУ). Передусім було обмежено перелік суб'єктів, яким надавалось право здійснювати місцеві запозичення: винятково ВР АР Крим і міські ради у частині внутрішніх запозичень та міські ради з чисельністю населення понад 800 тис. жителів у частині зовнішніх запозичень. Додатковим обмеженням стало запровадження граничної величини видатків на обслуговування боргу місцевих рад (не більше 10% від видатків загального фонду). З метою посилення відповідальності додатково запроваджується санкція за несвоєчасне виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями у формі позбавлення права рад здійснювати нові запозичення протягом подальших п'яти років. При цьому неврегульованою була процедура залучення позикових коштів до місцевих бюджетів, що призвело до «завмирання» ринку запозичень, які протягом 2001–2002 рр. узагалі не здійснювалися. Реальна можливість в органів місцевого самоврядування здійснювати місцеві запозичення з'явилася лише у 2003 р., коли Кабінетом Міністрів України (КМУ) було

⁴ Про затвердження Положення про порядок реєстрації інформації про випуск облігацій місцевих позик, здійснених до 27.12.97/ Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку №98 від 31.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0591-98>.

⁵ Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування : Указ Президента України №655/98 від 18.06.1998 р // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – С. 9–10.

⁶ Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21.06.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621>.

затверджено Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів⁷, а ДКЦПФР – Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик⁸. Ці нормативно-правові акти, хоча значною мірою упорядкували процедуру здійснення місцевих запозичень, однак додатково посилили ступінь державного нагляду за ринком місцевих запозичень: обов'язковою стала норма щодо погодження таких операцій Міністерством фінансів України. Усі вищенаведені законодавчі новації того періоду заклали підвалини поступового й активного розвитку ринку місцевих запозичень у першому десятилітті ХХ ст.

Набуття чинності нового БКУ⁹ у 2011 р. значною мірою лібералізувало ринок місцевих запозичень: з 1 січня обмеження щодо чисельності населення місцевих рад, що мають право здійснювати зовнішні запозичення, було зменшено з 800 тис. до 500 тис. мешканців, з 7 серпня – з 500 тис. до 300 тис. мешканців. І з 1 січня 2015 р. зазначені обмеження були вилучені із законодавства, а можливості здійснювати зовнішні запозичення пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм країни: нарівні з ВР АР Крим таке право отримали всі міські ради міст обласного значення. Інакше кажучи, сьогодні значно більша кількість міст може здійснювати зовнішні запозичення: 189 міських рад у 2017 р. проти 7-ми у 2007 р. Крім того, саме від цього періоду всі міські ради без будь-яких обмежень отримали можливість залучати позики (кредити) від міжнародних фінансових організацій (МФО), які фактично є зовнішніми запозиченнями.

Новою редакцією БКУ у законодавство запроваджено механізм залучення середньострокових позик на суми невиконання розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів за рахунок Єдиного казначейського рахунка без нарахування відсотків за користування цими коштами – фактично такі позики були безоплатними, що надаються з Державного бюджету України. Однак із 2015 р. цю норму вилучено із законодавства. Крім того, у законодавство запроваджено поширене в

⁷ Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України № 207 від 24.02.2003 р. (із змінами і доповненнями за станом на 16.09.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/207-2003-%D0%BF>.

⁸ Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку №414 від 07.10.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0982-03>.

⁹ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. (із змінами і доповненнями за станом на 14.05.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

країнах Заходу «золоте правило» фінансування¹⁰ – місцеві запозичення тепер стали подавати винятково для забезпечення капітальних потреб органів місцевого самоврядування, зокрема на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних проектів; будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремими категоріями громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням. Незважаючи на це, БКУ було встановлено обмеження на обсяги місцевого боргу: не більше 100% (з 7 серпня 2011 р. – 200%; для м. Києва – 400%) від середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу запозичень). Крім того, затвердження у 2011 р. нової редакції Порядку здійснення місцевих запозичень¹¹, а у 2014 р. – Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їхнього обігу, закріпило державний вектор щодо посилення обмежень на ринку місцевих запозичень, забезпечивши контроль за реєстрацією місцевих запозичень (табл. 1.12.1).

Так, на сьогодні до міських рад пред'являються більш значні вимоги щодо здійснення місцевих запозичень. З одного боку, розширений перелік документів потребує від органів місцевого самоврядування високої кваліфікації посадових осіб, що їх складають, та значних витрат часу і коштів на підготовку здійснення місцевих запозичень, а з іншого – більша деталізація інформації дає змогу МФУ посилити контроль у питаннях здійснення запозичень з метою оцінювання відповідності повідомлення про наміри міської ради здійснити запозичення чинному бюджетному законодавству.

¹⁰ Лубкей Н. П. Розвиток місцевих запозичень в Україні: практика та проблематика / Н. П. Лубкей // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах економічної нестабільності : матер. Наук. конф. проф.-викл. складу. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – С. 104.

¹¹ Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : Постанова Кабінету Міністрів України № 110 від 16.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>.

**Документи, що подаються до МФУ місцевими органами
самоврядування для погодження місцевого запозичення**

Документ	Положення про порядок здійснення місцевих запозичень	
	Редакція 2003 р.	Редакція 2011 р.
Проект рішення про запозичення	+	+
Розрахунки й обґрунтування здійснення запозичення	+	+
Копії форм фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевого бюджету	+	+
Інформація про поточний стан виконання зобов'язань з погашення місцевого боргу, про стан розрахунків за боргом за 5 попередніх років	+	+
Обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку, що планується спрямовувати на погашення основної суми боргу протягом усього періоду його погашення	+	+
Відомості про рейтингову оцінку позичальника (за умови випуску ОМП)	+	+
Проект проспекту емісії облігацій (за умови випуску ОМП)		+
Рішення про місцевий бюджет		+
Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим 2 бюджетні періоди		+

Новому поштовху розвитку ринку місцевих кредитів (позик) від МФО, а отже, й ринку місцевих запозичень, сприяли законодавчі новації наприкінці 2014 р. Так, у законодавство було запроваджено принцип «мовчазної згоди» щодо процедури погодження здійснення запозичень шляхом отримання кредитів від МФО, який передбачає, що місцеве запозичення вважається погодженим, якщо МФУ протягом одного місяця з дня надходження документів не прийняв іншого рішення. Вважаємо, що запровадження цього принципу є революційним у вітчизняному законодавстві, тому такий досвід доцільно поширити також на решту форм запозичень.

Отже, на сьогодні законодавчі засади формування і функціонування ринку місцевих запозичень в Україні пройшли складі трансформаційні зміни, еволюцію яких представлено у табл. 1.12.2.

Важливим у контексті нашого дослідження є аналіз складових бюджету розвитку: саме за їхній кошт здійснюється погашення основної суми боргу за місцевими запозиченнями (табл. 1.12.3).

Державне регулювання обсягів місцевих запозичень та боргів в Україні

Період	Критерій державного регулювання						
	Позичальник / емітент	Граничний обсяг місцевого боргу	Видатки на обслуговування місцевого боргу	Форма запозичення	Необхідність погодження	Напрямок спрямування запозичених коштів	Термін реєстрації
1	2	3	4	5	6	7	8
1991-1995 рр.	Усі місцеві ради		Не обмежуються	Облігації місцевих позик	Ні	Не обмежується	15 днів
1995-2000 рр.			Не обмежуються				
2001-2010 рр.	ВР АР Крим та міські ради (для зовнішніх запозичень – ВР АР Крим та міські ради з чисельністю населення більше 800 тис. осіб)	Встановлюється місцевою радою самостійно	Не більше 10% від видатків загального фонду бюджету	Облігації місцевих позик, кредити	Так	Капітальні видатки	20 днів
01.2011 р. – 07.2011 р.	ВР АР Крим та міські ради (для зовнішніх запозичень – ВР АР Крим та міські ради з чисельністю населення більше 500 тис. осіб)	Не більше 100% (для м. Києва – 400%) від середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку	Не більше 10% від видатків загального фонду бюджету	Облігації місцевих позик, кредити		Детально визначений перелік капітальних видатків	30 днів
08.2011 р. – 12.2013 р.	ВР АР Крим та міські ради (для зовнішніх запозичень – ВР АР Крим та міські ради з чисельністю населення більше 300 тис. осіб)	Не більше 200% (для м. Києва – 400%) від середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку	Не більше 10% від видатків загального фонду бюджету	Облігації місцевих позик, кредити	Так	Детально визначений перелік капітальних видатків	30 днів
01.2014 р. – 12.2014 р.							
01.2015 р. – донині	ВР АР Крим та міські ради (для зовнішніх запозичень – ВР АР Крим та міські ради міст обласного значення)				Так (але з урахуванням принципу «мовчазної згоди»)		

Таблиця 1.12.3

Складові бюджету розвитку в Україні

Складова бюджету розвитку	Період			
	2001– 2010 рр	2011– 2012 рр.	2013– 2014 рр.	2015 р. – донині
НАДХОДЖЕННЯ				
кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в т. ч. від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення	+			
надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	+	+	+	+
кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до 2001 р., та відсотки, сплачені за користування ними	+	+	+	
кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради	+	+	+	+
місцеві запозичення	+	+	+	+
субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	+	+	+	+
податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку		+	+	
єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва		+	+	
плата за надання місцевих гарантій		+	+	+
кошти від відчуження майна, що належить АР Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них		+	+	+
90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності		+	+	+
кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту				+
10% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції			+	+
кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними				+
ВИТРАТИ				
погашення основної суми боргу	+	+	+	+
капітальні вкладення (видатки)	+			+
внески органів влади АР Крим та ОМС у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	+	+	+	+
проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до ст. 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки		+	+	+
підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах і проведення таких торгів				+
платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АР Крим чи територіальної громади міста				+
розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях			+	+

Як можна простежити з вищеподаного, в Україні відбувається розширення складових надходжень бюджету розвитку. Так, до таких надходжень на початку другого десятиліття ХХІ ст. були зараховані кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, кошти пайової участі у розвитку інфраструктури, кошти від повернення кредитів, наданих бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними. Водночас суттєві його джерела зникають: з 2015 р. не надходять єдиний податок для малих суб'єктів підприємницької діяльності та податок на прибуток підприємств за додатковими ставками до складу надходжень бюджетів розвитку. Крім того, розширюється також перелік видатків бюджетів розвитку. Так, до витрат бюджету розвитку міст у 2015 р. зараховано платежі за надані місцеві гарантії та видатки на розроблення містобудівної документації. З огляду на це доходимо такого висновку: фактична відсутність саме реальних джерел погашення місцевих боргів у структурі надходжень бюджетів розвитку стримує подальший розвиток ринку місцевих запозичень в Україні.

Отже, у результаті аналізу й узагальнення нормативно-правового забезпечення здійснення і використання місцевих запозичень в Україні за період незалежності зроблено такі висновки:

1. Нормативно-правове забезпечення питань здійснення і використання місцевих запозичень в Україні пройшло довготривалий шлях розвитку: від фактичної нерегульованості цих аспектів та уявної безмежної свободи на зорі становлення молодого держави, подальшого надмірного диктату та запроваджених суттєвих обмежень щодо прав і можливостей місцевих рад здійснювати та обслуговувати запозичення до поступового розширення потенційного переліку рад-позичальників із наданням останнім значно більшої, як раніше, обмеженої самостійності.

2. Обмеження, встановлені чинним законодавством, щодо можливості здійснювати місцеві запозичення й досі вилучають з переліку потенційних позичальників більшість місцевих рад в Україні (внутрішні запозичення дозволені на сьогодні тільки міським радам, зовнішні – винятково міським радам міст обласного значення). Одночасно доволі складною та достатньо обтяжливою є процедура погодження здійснення запозичень у вигляді облігацій місцевих позик або банківських кредитів МФУ. Зазначені обмеження фактично нівелюють напрацювання щодо реалізації державної стратегії фінансової децентралізації у напрямі реального забезпечення міських рад альтернативними фінансовими ресурсами.

3. Єдиним, затвердженим законодавством, джерелом коштів для погашення здійснених місцевими радами запозичень є надходження створеного у складі спеціального фонду місцевих бюджетів бюджету розвитку. Суттєве зменшення кількості потенційних складових останнього при одночасному розширенні переліку його витрат фактично унеможливають розвиток ринку місцевих запозичень в Україні. Єдиним логічним виходом з цієї ситуації вбачаємо включення до надходжень бюджету розвитку коштів від реалізації проектів, під які залучалися кредитні ресурси: реалізація такої пропозиції не лише дасть змогу сформуванню потрібний потік коштів для виконання зобов'язань перед кредиторами, а й отримати ефект від здійсненої інвестиції, зібравши на одному рахунку («в одній кишені») витрати та надходження за нею.

4. Подальше удосконалення нормативно-правового регулювання питань здійснення і використання місцевих запозичень в Україні мало б відбуватися з урахуванням передового досвіду розвинених країн світу, зокрема шляхом впровадження елементів механізму забезпечення і відновлення платоспроможності місцевих рад з метою підвищення довіри інвесторів та кредиторів до боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування, відмови від оподаткування доходів що отримують від інвестування в облігації місцевої позики, обкладання податком на доходи фізичних осіб для підвищення зацікавленості потенційних інвесторів у таких цінних паперах, переходу до переважної емісії дохідних муніципальних облігацій, погашення яких забезпечуються саме доходами від реалізації місцевих інвестиційних проектів.

1.13. Сутнісно-організаційні засади фінансового планування (С. В. Савчук)

Ефективне функціонування фінансового механізму в контексті досягнення цілей сталого розвитку в Україні актуалізує дослідження питань фінансового планування як важливої детермінанти макроекономічної стабільності та соціальної справедливості. Максимальне врахування глобальних орієнтирів та сучасні тенденції розвитку суспільних відносин, а також трансформація підходів до управління й прийняття якісно нових управлінських рішень, що потребують своєчасного реагування на зміни у внутрішній і зовнішній політиці держави, прогнозування настання ймовірних ризиків, наявності відповідного фінансового забезпечення, зумовлюють необхідність посилення ролі фінансового планування, обґрунтування його теоретико-організаційних засад. Фінансове планування дає можливість досягти позитивних результатів на довгострокову перспективу відповідно до визначених цілей, забезпечити платоспроможність держави, регіонів та окремих суб'єктів господарювання, а також стабільність фінансової системи, що є неодмінною умовою забезпечення сталого розвитку.

Зважаючи на важливість фінансового планування, масштабність його застосування та багатогранну роль у функціонуванні фінансового механізму, варто вказати на неоднозначність і дискусійність трактування цієї дефініції.

Досліджуючи наукові підходи вітчизняних та зарубіжних дослідників, доцільно зазначити, що поняття «фінансове планування» розглядається у різних аспектах, відокремлено не уособлюючи єдиної сутності.

Так, враховуючи активний управлінський вплив процесу планування на економічний розвиток як держави, регіонів, так й інших суб'єктів, окремі науковці фінансове планування визначають як важливу складову управлінської діяльності щодо прийняття ефективних рішень для досягнення збалансування фінансових відносин. У цьому контексті процес «підготовки і прийняття управлінського рішення» безпосередньо охоплює постановку цілей і завдань, а також розробку конкретних заходів, що забезпечують їхнє досягнення¹. Це обґрунтовує визначення сутності планування, відповідно до аналізу змісту основних функцій управління. Планомірний характер системи управління вказує на те, що суб'єкти свідомо планують цілі своєї діяльності та окреслюють напрямки дій з урахуванням впливу зовнішнього середовища на основі наявних ресурсів. Відповідно ефективність управління на різних рівнях

¹ Стратегическое планирование / под. ред. Э. А. Уткина. – М. : ТАНДЕМ : ЭКМОС, 1998. – С. 17.

безпосередньо залежить від налагодженої системи планування, оскільки саме на цьому етапі, як зазначалося вище, основним завданням органів управління є правильне і чітке визначення цілей діяльності, розробка науково обґрунтованих заходів, що забезпечать їхнє досягнення та отримання очікуваних результатів.

Дослідженню управлінського аспекту планування особливу увагу приділяють російські науковці. Зокрема, Е. А. Черниш стверджує, що планування є процесом підготовки управлінського рішення, основа якого – опрацювання початкової інформації та наукова підготовка цілей, визначення засобів і пріоритетних напрямків їхнього досягнення із використанням порівняльного оцінювання альтернативних варіантів і схвалення найбільш оптимального з них щодо очікуваних умов розвитку держави. Організація планування здійснюється на основі свідомого використання системи об'єктивних економічних законів розвитку суспільства та основних теоретичних положень і висновків економічної науки, накопиченого досвіду і практичної роботи для забезпечення науково обґрунтованого управління розвитком народного господарства із застосуванням системи планових документів².

Подібне трактування поняття «планування» подає Е. А. Уткін. Вчений розглядає його як специфічну форму суспільної практики людей, що є однією з функцій управління та яку доцільно вважати пріоритетною у процесі підготовки різних варіантів управлінських рішень у вигляді програм, прогнозів, проектів і планів з обґрунтуванням їхньої оптимальності й забезпеченням можливості їхнього виконання та перевірки³. Такий підхід має узагальнений характер, оскільки не акцентується увага на ролі фінансового планування в регулюванні соціально-економічних процесів у державі.

На думку Л. П. Владимирової, саме планування є процесом формування цілей, визначення пріоритетів, засобів та методів їхнього досягнення, на основі якого приймаються рішення щодо вибору альтернативних напрямків розвитку із обґрунтуванням раціональної поведінки суб'єктів господарювання⁴.

М. В. Романовський, О. В. Врублевська, Б. М. Сабанті зазначають, що фінансове планування – це діяльність щодо збалансування та забезпечення пропорційності фінансових ресурсів. При цьому збалансування розуміють як оптимальне співвідношення між фінансовими ресурсами

² Черныш Е. А. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : уч. пособ. / [Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова, А. А. Новикова, Т. А. Салтанова]. – М. : ПРИОР, 2000. – С. 36.

³ Стратегическое планирование / под. ред. Э. А. Уткина. – М. : ТАНДЕМ : ЭКМОС, 1998. – С. 36.

⁴ Владимирова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : уч. пособ. / Л. П. Владимирова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и Ко, 2006. – С. 145.

держави та суб'єктів господарювання, а пропорційність передбачає раціональне співвідношення доходів до і після сплати податків на підприємствах, у галузях і регіонах. Науковці вважають, що фінансове планування спрямоване на координацію діяльності органів, що забезпечують функціонування фінансової системи, та ґрунтується на показниках плану соціально-економічного розвитку⁵.

Більш прагматичний підхід застосовують вчені А. Г. Грязнова і Е. В. Маркіна, коли тлумачать фінансове планування як управлінську діяльність, що пов'язана із планомірним формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів для досягнення збалансованості та фінансової стійкості економіки, отримання доходів і відповідного фінансового забезпечення завдань, які виконуються⁶.

Розглядаючи фінансове планування у складі фінансового механізму, вітчизняні науковці акцентують увагу на окремих аспектах трактування цього поняття.

У «Фінансово-економічному словнику» (за ред. А. Г. Загороднього, Г. Л. Вознюка та Т. С. Смовженко) подано визначення фінансового планування як «... планування процесів формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів»⁷, що відображає його сутність лише у вузькому розумінні, вказуючи на об'єкт планування. Однак варто зауважити, що при цьому деталізується його мета – «забезпечення відповідності фінансових ресурсів і потреб у них» відповідно до видів, спрямування, територій та об'єктів.

Сутність фінансового планування О. Р. Романенко трактує ширше, відповідно до сфери застосування, оскільки визначає обсяги фінансових ресурсів, які створюватимуться як у державі загалом, так і ті ресурси, що мобілізуватимуться та розподілятимуться через бюджетну систему та інші фінансові інститути, використовуватимуться підприємницькими структурами і населенням. Отже, фінансове планування науковець розуміє як діяльність зі складання планів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів на рівні окремих суб'єктів господарювання, їхніх корпоративних об'єднань, галузевих структур, територіально-адміністративних одиниць та країни загалом⁸.

⁵ Финансы : учеб. [для вузов] / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М. : Перспектива : ЮРАЙТ, 2000. – С. 90.

⁶ Финансы : учеб. / под. ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – М. : Финансы и статистика, 2007. – С. 91.

⁷ Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2005. – 328 с.

⁸ Романенко О. Р. Фінанси : підруч. / О. Р. Романенко. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – С. 44.

Подібні визначення подають Є. М. Ганевич, О. П. Кириленко, С. В. Михайленко і С. І. Юрій, які не обмежують фінансове планування лише діяльністю держави у процесі складання планів формування і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, а й передбачають їхнє виконання, що дає змогу визначити джерела та цільове спрямування фінансових ресурсів, забезпечити оптимізацію вартісних пропорцій відповідно до плану економічного розвитку держави⁹¹⁰¹¹. Зокрема, О. П. Кириленко також розглядає фінансове планування в контексті діяльності, пов'язаної з управлінням фінансами.

На думку В. М. Опаріна, саме фінансове планування як процес розроблення і затвердження фінансових планів є тим засобом, за допомогою якого забезпечується збалансування фінансових потреб і можливостей¹².

Автори монографії «Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку» (за ред. В. Опаріна, В. Федосова) особливу роль відводять макрофінансовому плануванню як одному із «... важливих інструментів управлінської фінансової інфраструктури». Вчені вважають, що таке планування дає змогу здійснювати ефективно управління фінансами, сприяти реалізації єдиної фінансової політики як на рівні держави, так і органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання¹³. Варто погодитися з авторами, що забезпечення поступового стійкого зростання потребує обґрунтованого макрофінансового планування, особливо в нестабільних економічних умовах.

Комплексне визначення фінансового планування запропоновано вітчизняним науковцем О. Д. Василюком, що охоплює широку сферу застосування. Так, ця дефініція характеризується за сутністю як «... науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямків використання фінансових ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного соціального і економічного розвитку»¹⁴. За змістом фінансове планування є особливою сферою економічної діяльності як держави, так і суб'єктів господарювання, і громадян, що

⁹ Ганевич Є. М. Фінанси. Фінансова система України / Є. М. Ганевич, С. В. Михайленко. – Одеса : ПАЛЬМІРА, 2012. – С. 116.

¹⁰ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2000. – С. 45.

¹¹ Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 86.

¹² Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – [2-ге вид., доп. і перероб.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.

¹³ Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. / В. Опарін, В. Федосов, С. Львовчкін [та ін.] ; за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2016. – С. 317.

¹⁴ Василюк О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василюк. – К. : НІОС, 2000. – С. 115.

пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень щодо фінансового забезпечення їхньої діяльності, а також оптимізації запланованих витрат і відповідно отримання очікуваних фінансових результатів. При цьому фінансове планування необхідно розуміти як специфічну сферу управління. Як стверджує вчений, позитивні результати можна отримати лише на основі пізнання об'єктивних законів розвитку суспільства та дослідження тенденцій його економічного стану.

Таким чином, зважаючи на вищезазначене, варто вказати на два основні підходи до розуміння економічної сутності фінансового планування, що висвітлені у дослідженнях науковців. Серед них переважає трактування фінансового планування за змістом, враховуючи специфіку фінансової діяльності всіх суб'єктів планування з метою прийняття обґрунтованих управлінських рішень у цій сфері. А також за формою, враховуючи результати фінансового планування, що втілені у спеціальних фінансових документах відповідних рівнів – фінансових планах, де відображено рух фінансових ресурсів держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання.

На нашу думку, основоположні трактування фінансового планування доцільно розглядати в контексті комплексного застосування його основних характеристик. Оскільки пізнання сутності названої дефініції знаходить відображення у змісті фінансової діяльності всіх суб'єктів планування за прийняття ефективних управлінських рішень, це є основою до розгляду його у відповідній формі. Отже, не варто однобічно трактувати поняття фінансового планування, що відповідно не відобразатиме основні його фундаментальні характеристики та повною мірою не розкриватиме його економічний зміст і значення.

Вважаємо доцільним визначення сутності поняття «фінансове планування», з одного боку, як інструменту управління фінансами й фінансовими відносинами, а іншого – як одну з найважливіших складових фінансового механізму (рис. 1.13.1).



Рис. 1.13.1. Основні підходи до визначення поняття «фінансове планування»

Зазначимо, що незалежно від специфіки трактування фінансового планування спільним аспектом залишаються його об'єкт і мета. Можна погодитися із позицією науковців, що об'єктом фінансового планування є саме фінансова діяльність щодо певних суб'єктів у контексті формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів. Суб'єктами фінансового планування доцільно вважати органи влади та управління на державному та місцевому рівнях, фінансові органи відповідного рівня, суб'єктів господарювання різних форм власності, а також окремих громадян. Метою при цьому є забезпечення збалансованості фінансових ресурсів та ефективне функціонування фінансової системи держави як важлива умова сталого розвитку.

Ефективність організації фінансового планування залежить від дотримання науково обґрунтованих принципів. В економічній літературі не сформовано єдиного підходу до складення їхнього переліку.

Так, більш узагальнено формулюють принципи планування російські науковці Е. А. Черниш та Л. П. Владимірова. Зокрема, до принципів здійснення планування Л. П. Владимірова зараховує такі: єдність, безперервність, гнучкість і точність¹⁵. Е. А. Черниш подає розширений склад принципів планування, а саме: науковості, соціальної спрямованості та пріоритету суспільних потреб, підвищення ефективності суспільного виробництва, пропорційності й збалансованості, пріоритетності, узгодження короткострокових та перспективних цілей і завдань¹⁶.

По-різному визначають склад принципів фінансового планування і вітчизняні науковці. Наприклад, О. П. Кириленко до них зараховує такі: наукову обґрунтованість, єдність фінансових планів, безперервність, стабільність¹⁷. О. Д. Василик та автори підручника «Фінанси» (за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова) їх доповнюють принципами комплексного підходу, оптимальності щодо використання фінансових ресурсів, раціонального визначення джерел одержання фінансових ресурсів та їхнього розподілу через ланки фінансової системи^{18,19}. Специфічним є перелік принципів макрофінансового планування, поданий у монографії «Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку» (за ред. В. Опаріна, В. Федосова). Основними принципами науковці вважають такі: цілеспрямованості та пріоритетності; системності й цілісності; аналогій і наукової обґрунтованості, верифікації; багаторівневого описання та інформаційної узгодженості; альтернативності й адаптивності; правдивості та прозорості; відповідальності учасників макрофінансового планування; економічної ефективності та заощадливості (оптимального використання фінансових ресурсів)²⁰.

Вищевикладене дає змогу визначити такі найважливіші принципи фінансового планування (рис. 1.13.2):

¹⁵ Владимірова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : уч. пособ. / Л. П. Владимірова. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Дашков и Ко, 2006. – С. 134.

¹⁶ Черныш Е. А. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : уч. пособ. / [Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова, А. А. Новикова, Т. А. Салтанова]. – М. : ПРИОР, 2000. – С. 53.

¹⁷ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2000. – С. 60.

¹⁸ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – С. 116.

¹⁹ Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 87.

²⁰ Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. / В. Опарін, В. Федосов, С. Львовчкін [та ін.] ; за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2016. – С. 323–324.

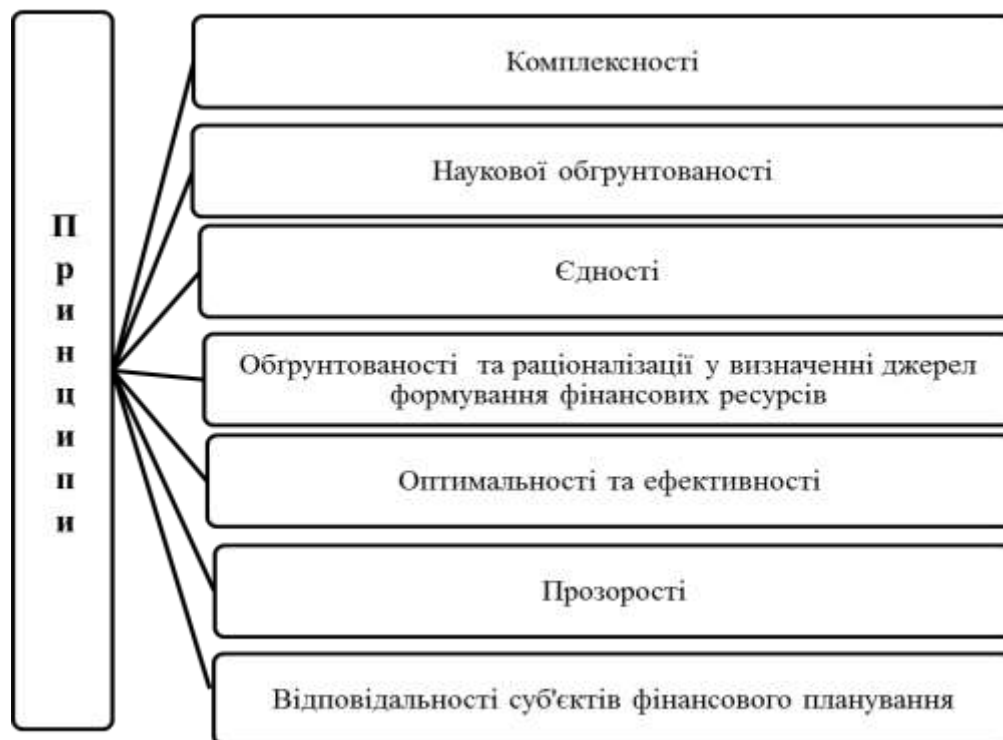


Рис. 1.13.2. Основні принципи фінансового планування

– комплексності – означає комплексний підхід до розробки всіх фінансових планів, відповідно до планових показників економічного і соціального розвитку держави, враховуючи наявний фінансовий потенціал;

– наукової обґрунтованості – передбачає використання при розрахунку планових показників новітніх прогресивних методик з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду. Його головним критерієм є розробка фінансових планів відповідно до об'єктивних економічних законів, реальних умов стану економіки, цілей та завдань держави на відповідних етапах її розвитку, в тому числі фінансової політики як на державному, так і на місцевому рівнях;

– єдності – полягає у застосуванні єдиної методології розрахунку планових показників, єдиного підходу до розробки фінансових планів, що забезпечується єдиною нормативно-правовою базою, і передбачає єдність фінансової політики;

– обґрунтованості та раціоналізації у визначенні джерел формування фінансових ресурсів – стосується фінансових планів різних видів;

– оптимальності та ефективності – окреслює оптимальні напрямки використання всіх фінансових ресурсів для досягнення поставлених цілей при розробці фінансових планів відповідно до визначених пріоритетів із залученням мінімального обсягу фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого розвитку держави та регіонів;

– прозорості – забезпечення максимальної публічності та прозорості у здійсненні фінансового планування, повної відкритості для

суспільства і засобів масової інформації процесу розробки всіх фінансових планів, у тому числі висвітлення проблемних питань, наявних розбіжностей в їхній сукупності;

– відповідальності суб'єктів фінансового планування – передбачає відповідальність за виконання поставлених цілей та завдань усіма учасниками у процесі організації фінансового планування.

Належна організація фінансового планування на всіх етапах розвитку суспільства залежить від ефективності здійснення його основних складових. Залежно від тривалості періоду, на який розрахована дія фінансових планів, виокремлюють перспективне, поточне та оперативне фінансове планування. При цьому кожна підсистема спрямована на збалансування фінансових ресурсів для забезпечення налагодженого функціонування фінансового механізму у реалізації всіх цілей і завдань держави.

Перспективне фінансове планування дає змогу спрогнозувати розвиток фінансових відносин держави, регіонів та інших суб'єктів господарювання на основі відповідних стратегій, передбачає можливість визначення альтернативних напрямків їхньої реалізації, що відповідно забезпечує прийняття якісних управлінських рішень на довго- та середньостроковий період. У науковій літературі цей вид планування розглядається як стратегічне планування, що є основою здійснення поточного та оперативного. В межах стратегічного планування визначаються реальні шляхи досягнення стратегічних цілей, сформульованих стратегіями загального розвитку різних рівнів, а також узгоджуються окреслені цілі з обсягами та структурою фінансових ресурсів, необхідних для їхнього досягнення. Саме якісна організація стратегічного планування сприяє здійсненню послідовної та ефективної фінансової політики загалом. Варто зазначити, що при цьому найбільш прийнятними до застосування доцільно вважати такі методи фінансового планування, як економіко-математичного моделювання та програмно-цільовий, за допомогою яких можна оцінити взаємозв'язок фінансових показників та чинників, що впливають на них, а також спрогнозувати очікуваний результат.

Відповідно поточне й оперативне фінансове планування конкретизують фінансові показники для виконання завдань, передбачених перспективними фінансовими планами. Поточне фінансове планування дає змогу визначати можливі джерела фінансування діяльності всіх суб'єктів та напрямки використання коштів для максимального врахування їхніх потреб щодо розвитку з одночасним виконанням відповідних зобов'язань у плановому періоді. Оперативне фінансове планування стосується більшою мірою діяльності суб'єктів господарювання в частині складання такого фінансового плану, як платіжний календар, успішне виконання якого сприяє оперативному фінансуванню всіх напрямків

діяльності. Зазначимо, що традиційними методами, які використовуються у вітчизняній практиці при розрахунку планових фінансових показників у контексті зазначених видів фінансового планування, є розрахунково-аналітичний, нормативний, коефіцієнтів, екстраполяції, а також балансовий, який використовується на кінцевому етапі планування.

В умовах сталого розвитку держави посилюється важливість фінансового планування, висуваються високі вимоги до якості його організації. Саме тому необхідним постає вирішення основних завдань фінансового планування для забезпечення стабільного функціонування фінансового механізму (рис. 1.13.3).

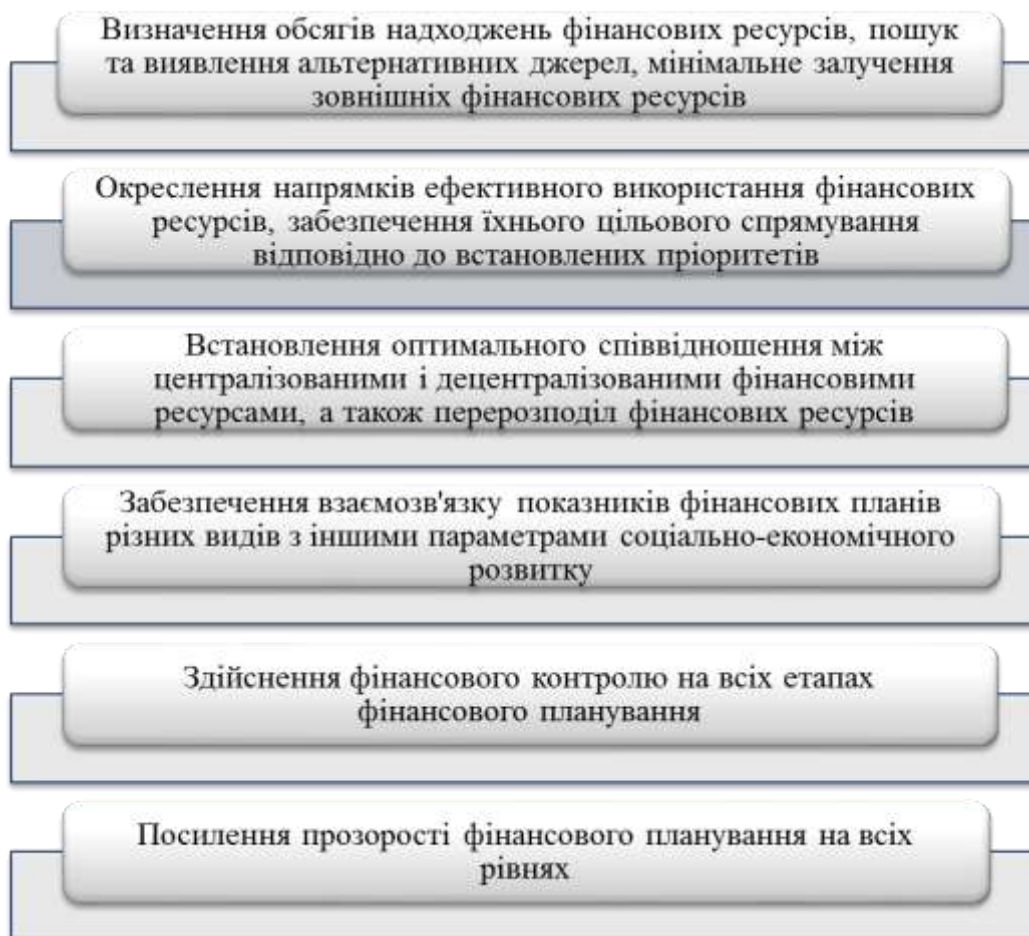


Рис. 1.13.3. Завдання фінансового планування

Таким чином, фінансове планування є важливим інструментом управлінської діяльності, високий рівень організації якого забезпечує прийняття ефективних рішень. Це стає можливим за застосування новітньої прогресивної методики у фінансовому плануванні, дотримання науково обґрунтованих принципів та посилення відповідальності суб'єктів фінансового планування для зміцнення на перспективу фінансової стійкості держави. Отже, в умовах сталого розвитку необхідним є вдосконалення теоретико-організаційних засад фінансового планування, що сприятиме досягненню стратегічних цілей.

1.14. Парадигма функціонування фінансового контролю (М. Б. Гупаловська)

Сучасні умови господарювання вимагають реалізації прогресивних методів формування та використання фінансових ресурсів. Фінансовий механізм є вагомим фактором державного регулювання економічного зростання, що спрямований на забезпечення збалансованого розвитку фінансового та реального секторів економіки.

За допомогою фінансового механізму держава має можливість здійснювати вплив на економічні відносини, формувати і перерозподіляти фінансові ресурси, необхідні для соціально-економічного розвитку суспільства, забезпечувати ефективність фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору, відповідний рівень дохідності прав власності держави, гарантувати збереження державного майна.

Фінансовий механізм – це система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовуються у фінансовій діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їхнього забезпечення, в контексті визначеної фінансової політики на мікро та макроекономічному рівнях¹.

Важливими передумовами забезпечення якісного рівня фінансового управління державним сектором є дієвість підходів щодо розвитку фінансового механізму з урахуванням фінансово-інституційної архітектури та циклічності економічних процесів, що дасть можливість для забезпечення фінансової стійкості суб'єктів господарювання державного сектору, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки шляхом забезпечення макроекономічної динамічної збалансованості та синергетичного ефекту у взаємодії суб'єктів управління².

За допомогою конкретних фінансових форм і методів здійснюються розподільні та перерозподільні відносини, утворюються доходи суб'єктів економічної діяльності й відповідні фонди грошових коштів. При цьому функціонування фінансового механізму ґрунтується на організаційно-правових положеннях та фінансовій інформації, які забезпечують практичне використання фінансів для досягнення визначених цілей і завдань³.

Узагальнюючи наукові підходи, зазначимо, що складовими фінансового механізму є: фінансові методи, фінансові важелі, стимули, санкції,

¹ Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : моногр. / О. М. Ковалюк. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – С. 16.

² Макогон І. І. Фінансовий механізм управління державним сектором економіки в Україні [Електронний ресурс] / І. І. Макогон. – Режим доступу : <http://www.chtei-knteu.cv.ua>.

³ Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 85.

інструменти, нормативно-правове, інформаційне та організаційне забезпечення. Разом з тим, фінансові методи є засобом впливу фінансових відносин на господарський процес.

На наш погляд, центральне місце у складі фінансових методів належить фінансовому контролю, оскільки, з одного боку він є окремим методом фінансового механізму, а з іншого – здійснюється у процесі фінансового планування, оперативного управління, фінансового забезпечення та фінансового регулювання.

Фінансовий контроль – це вид діяльності, що здійснюється всіма ланками влади та комерційними структурами з метою забезпечення відповідного рівня фінансової дисципліни та цільового використання централізованих і децентралізованих фондів.

Сучасні наукові підходи до визначення поняття “фінансовий контроль” є неоднозначними. На наш погляд, фінансовий контроль є похідною із двох понять, тому розкриття суті цієї інституції пропонуємо базувати на дослідженні двохскладової термінологічної композиції. Перший термін – “фінанси” відображає предмет і зміст діяльності, а другий – “контроль” – розкриває її стадії, прийоми та методи.

В економічній літературі поширеною є позиція щодо фінансового контролю як форми реалізації контрольної функції фінансів (фінансовий контроль як фінансова категорія). Фінансовий контроль є результатом практичного використання державою контрольної функції фінансів, тобто їхньої внутрішньої властивості – можливості бути засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням суспільного продукту й національного доходу. Формою реалізації контрольної функції фінансів є фінансовий контроль. Якщо контрольна функція фінансів – особливість самих фінансів, то фінансовий контроль – діяльність особливих контролюючих органів, які здійснюють цей контроль⁴.

Разом з тим, більшість науковців фінанси визначає як економічні (грошові) відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових фондів і доходів, однак тлумачення контролю є різноспрямованим.

Аналіз наукових досліджень, присвячених з'ясуванню сутності дефініції “контроль” дає змогу виокремити чотири напрямки його тлумачення. Перший з них представлений у працях вчених, які досліджують контроль як вид діяльності. Представники другого напрямку розглядають контроль як процес. Дослідники третього напрямку відстоюють кібернетичний підхід і контроль тлумачать як форму зворотного зв'язку, з допомогою якого

⁴ Стеблянюк О. Л. Фінансовий контроль як економічна категорія: оцінка підходів / О. Л. Стеблянюк // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2012. – Вип. 8 (2). – С. 234.

керована система отримує необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта та виконання управлінських рішень. За четвертим напрямом контроль визначають як метод або форму управління, і розуміють як певну сукупність управлінських рішень, що забезпечують вплив суб'єкта управління на об'єкт⁵.

Підтримуючи представників другого напрямку, вважаємо, що фінансовий контроль є сукупністю регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких їхні учасники в легітимній формі забезпечують ефективне функціонування фінансового сектору.

Призначення фінансового контролю полягає у:

- виявленні на підконтрольних об'єктах порушень законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на найбільш ранній стадії;
- попередженні фінансових правопорушень;
- притягненні винних до відповідальності, забезпеченні відшкодування заподіяних збитків;
- вживання заходів щодо запобігання таким порушенням у майбутньому.

Таким чином, фінансовий контроль не може обмежуватися тільки реєстрацією окремих недоліків, порушень законодавства і фінансової дисципліни. Основне його призначення полягає в тому, щоб забезпечити органічне поєднання попередження, виявлення і ліквідації недоліків та порушень. Отже, основними функціями фінансового контролю, на наш погляд, доцільно виокремити інформаційну, профілактичну та мобілізуючу.

Інформаційна функція полягає у тому, що під час здійснення контролю отримані результати (інформація) є підставою для прийняття управлінських рішень і проведення коригуючи дій, завдяки яким забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що контролюється. Профілактична функція проявляється у попередженні можливості здійснення зловживань, а також у запобіганні виявлення різного роду порушення дисципліни і законності. У процесі контролю виявляються не тільки недоліки, а й позитивні аспекти діяльності. Останні як провідний досвід стають надбанням інших суб'єктів, в чому виявляється інструктивна (мобілізуюча) функція контролю, яка полягає у застосуванні суб'єктами контролю наукових знань, прогресивних прийомів і способів вивчення об'єктів контролю.

⁵ Гупаловська М. Б. Теоретико-концептуальні засади державного фінансового контролю / М. Б. Гупаловська // Світ фінансів. – 2013. – № 4. – С. 45.

Ефективне здійснення державного фінансового контролю має відповідати певним вимогам або принципам⁶.

Доволі позитивним фактором, з нашої точки зору, є розмежування принципів контролю за класифікаційними ознаками на такі, як методологічні принципи, принципи організації та принципи здійснення контролю (рис. 1.14.1).

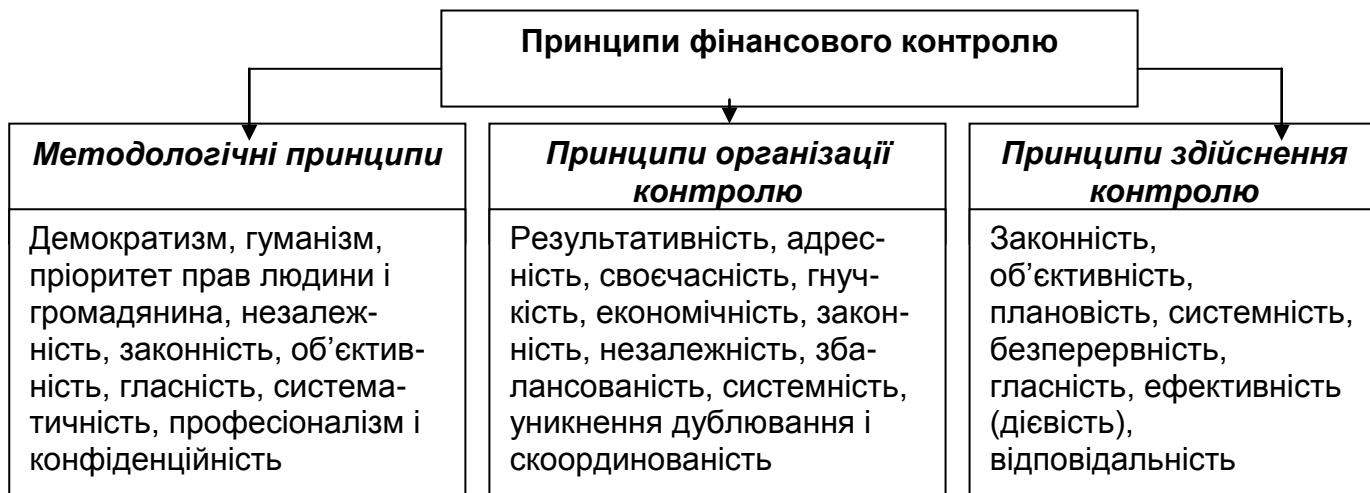


Рис. 1.14.1. Принципи фінансового контролю

Дотримання окреслених принципів є необхідною умовою ефективно організації та здійснення фінансового контролю в Україні. Врахування вищезазначених принципів дає змогу розглядати фінансовий контроль як цілісну систему, що забезпечує законність у фінансовій діяльності.

Аналізуючи сучасний стан фінансового контролю залежно від суб'єктів, що його здійснюють, можна виокремити такі його види, як державний контроль, аудиторський контроль та громадський контроль.

Сучасні наукові підходи до поняття “державний фінансовий контроль” є не однозначними. На наш погляд, державний фінансовий контроль є похідною із двох понять, тому розкриття суті цієї інституції пропонуємо базувати на дослідженні двохскладової термінологічної композиції. Перший термін – “державні фінанси” визначає предмет та зміст діяльності, а другий – “контроль” розкриває її стадії, прийоми та методи.

Вважаємо, що контроль є сукупністю регулярних і неперервних процесів, за допомогою яких їхні учасники в легітимній формі забезпечують ефективне функціонування державного фінансового сектору.

Державні фінанси є однією з основних і найважливіших сфер фінансової системи держави, яка має забезпечити відповідними обсягами фінансових ресурсів усі галузі та сфери діяльності держави й

⁶ Гупаловська М. Б. Вплив дефініції принцип на якість бюджетного контролю / М. Б. Гупаловська // Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції «Стратегічні питання світової науки – 2011». – 2011. – С. 89–92.

ефективне виконання як економічних, так і соціальних функцій. Державні фінанси – це система грошових відносин, що виникає разом з появою держави і пов'язана з її існуванням.

Держава за допомогою державних фінансів перерозподіляє значну частину валового внутрішнього продукту, який є головним об'єктом розподілу за допомогою фінансових відносин.

Оскільки всі ресурси загалом і державні фінансові ресурси зокрема є вичерпні та кількісно обмежені, а отже, дефіцитні, нагальною є потреба контролювати їхній рух, грошові й фінансові потоки за всіма видами діяльності у різних ланках сфери державних фінансів. Контрольна функція державних фінансів зумовлена об'єктивно властивою їм здатністю кількісно відображати рух фінансових ресурсів і забезпечувати контроль за дотриманням пропорцій у розподілі валового внутрішнього продукту, правильністю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави і суб'єктів господарювання.

Разом з тим, контрольна функція державних фінансів на практиці реалізується через здійснення державного фінансового контролю⁷.

Таким чином, синтезуючи поняття “державні фінанси” і “контроль”, визначаємо державний фінансовий контроль особливим видом діяльності, який спрямований на виявлення відхилень у процесі формування, розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, а також своєчасне прийняття коригувальних та превентивних заходів у процесі управління державними фінансами.

В умовах ринкової економіки регулюючий вплив фінансового контролю виходить за межі державних фінансів. Зміни, що відбуваються в економіці, впровадження нових принципів господарювання, розвиток підприємництва потребують докорінної перебудови управлінських функцій, у тому числі контрольних. Так, окремим видом фінансового контролю є незалежний аудиторський контроль, який виник у зв'язку із розширенням прав підприємств, демократизацією й використанням економічних важелів і стимулів, спрямованих на підвищення ефективності та оцінки її результатів.

Аудит спрямований на забезпечення майнових інтересів як конкретних осіб – власників, кредиторів, інвесторів, так і інших осіб, які використовують фінансову та бухгалтерську звітність перевірених осіб.

На законодавчому рівні аудиторська діяльність визначається як підприємницька діяльність, охоплює організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання аудиторських перевірок (аудит) та надання інших аудиторських послуг. Аудит – це перевірка даних

⁷ Гупаловська М. Б. Теоретико-концептуальні засади державного фінансового контролю / М. Б. Гупаловська // Світ фінансів. – 2013. – № 4. – С. 44–49.

бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів⁸.

Аудиторський контроль належить до зовнішнього контролю, що здійснюється поряд із державним, відомчим та контролем власника, і основною його метою є зміцнення фінансової дисципліни. Однак висновки за результатами контролю мають рекомендаційний характер. Вони визначають відповідність чи невідповідність фінансової діяльності чинному законодавству, реальність і повноту її відображення у фінансовому обліку та звітності⁹.

Таким чином, аудиторський контроль є однією з головних складових у механізмі детінізації економіки, оскільки пов'язаний із такою суспільною сферою діяльності держави, як виявлення порушень фінансової дисципліни, інших відхилень від норми, тобто протидією правопорушенням.

Громадський фінансовий контроль виступає одним із видів фінансового контролю і має доповнювати державний фінансовий контроль.

Сучасні трансформації систем державного управління привели до зміни способів виконання основних державних функцій. Головні акценти переносяться на дотримання принципів участі, прозорості, орієнтації на згоду, результативності й дієвості, підзвітності, стратегічного бачення¹⁰.

У сфері фінансового контролю практичне втілення цих принципів реалізується через здійснення громадського контролю. Розвинутий громадський фінансовий контроль, з одного боку, є одним з важливих індикаторів розвитку громадянського суспільства й демократії в країні, а з іншого – запорукою ефективної діяльності органів державної влади у сфері здійснення фінансового контролю.

Громадський контроль, будучи інструментом незалежного оцінювання стану виконання економічних і соціальних завдань органами державної влади та місцевого самоврядування, є незмінним чинником

⁸ Про аудиторську діяльність : Закон України № 3126-ХІІ від 22.04.1993 р. (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

⁹ Михайленко О. Г. Місце аудиту у системі національного фінансового контролю / О. Г. Михайленко // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2010. – Вип. 18, Ч. II. – С. 147–148 (Серія : Економічні науки).

¹⁰ Дмитренко Г. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю [Електронний ресурс] / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-13.pdf>.

розвитку суспільства й індикатором розбудови демократичної, правової та соціальної держави.

Загалом громадськість зацікавлена у здійсненні відповідного контролю, адже бюджети, з одного боку, формуються в основному за рахунок податків, носіями яких(незалежно від того, хто їх сплачує) є громадяни¹¹. З іншого боку, населення є споживачем загальносуспільних благ та послуг, що фінансуються за рахунок бюджетів. Зважаючи на цей аспект, громадськість зацікавлена в ефективному та цільовому використанні бюджетних коштів, наданні загальносуспільних послуг на передбаченому рівні. Таким чином, основним суб'єктом фінансового контролю мають бути громадяни.

Однак в Україні громадський контроль не є достатньо дієвим та ефективним. Це зумовлено насамперед відсутністю відповідного нормативного забезпечення, що унеможливорює як проведення ефективного громадського бюджетного контролю, так і реалізацію його результатів.

Нейтральність та об'єктивність суб'єктів громадського фінансового контролю є запорукою підвищення ефективності й економічності витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

Отже, необхідність здійснення фінансового контролю впливає з особливої контрольної функції фінансів. Разом з тим, кожен із наведених видів фінансового контролю є окремим напрямом і його здійснення визначається специфічністю суб'єктів, методів та прийомів контролю. Однак за реалізації будь-якого з вищезгаданих видів є можливість виявити та встановити фінансові порушення, а також сприяти підвищенню відповідальності порушників і забезпечити відшкодування фінансових збитків. Тільки за відповідної координації діяльності всіх контролюючих суб'єктів можна досягти високої ефективності фінансового контролю в Україні.

¹¹ Бюджетний менеджмент: підр. / [Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін.]; за ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

1.15. Оцінка здійснення державного фінансового контролю в бюджетному процесі держави (Н. М. Коломийчук)

Економне, цільове, ефективне та раціональне використання фінансових ресурсів є запорукою забезпечення сталого розвитку суспільства. Серед цих ресурсів особливе місце займають бюджетні кошти, кошти суб'єктів господарювання державної форми власності та кошти державних цільових фондів.

Саме забезпечення ефективного формування й використання бюджетних коштів є основною проблемою сучасного економічного розвитку нашої держави, що мало би сприяти зміцненню економічної могутності країни та зростанню добробуту громадян. Один зі шляхів її вирішення – це вдосконалення системи державного фінансового контролю у бюджетному процесі. Варто вказати на той факт, що сучасна контрольна функція системи державного управління фінансами в Україні потребує вдосконалення. Відсутність налагодженого механізму державного фінансового контролю робить негативно вплив на ефективність функціонування всієї структури державної влади загалом, створює сприятливі умови для процвітання корупції; перешкоджає досягненню стратегічних цілей.

Система державного фінансового контролю бюджетного процесу України формувалася в умовах докорінних перетворень в економічному і політичному устроях держави. Однак вона діє неефективно, адже зростає кількість та обсяг бюджетних правопорушень. Існуючий сьогодні механізм і система органів державного фінансового контролю мають такі недоліки: недотримання на практиці наукових принципів організації; розбалансованість системи державного фінансового контролю; недостатня координованість діяльності, низький рівень ефективності; несформованість узгодженої нормативно-правової бази та єдиної інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Саме це призводить до зниження результативності фінансового контролю, основне призначення якого полягає у запобіганні й виявленні бюджетних правопорушень і підвищенні ефективності діяльності державного сектору економіки.

Контроль у широкому розумінні – це процес, який має забезпечити відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням та спрямований на успішне досягнення визначеної мети¹.

¹ Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Деревій, М. М. Коцупатрий. – К. :Центр учб. л-ри, 2009.– С. 343.

Вітчизняні вчені по-різному тлумачать термін «контроль», зокрема як:
– «...перевірку, а також як спостереження з ціллю перевірки для протидії чомусь небажаному»²;

– «...порівняння (зіставлення, протиставлення декількох тверджень).»³

Важлива складова контролю – це фінансовий контроль, який відіграє інтегруючу роль, оскільки він взаємоузгоджує функції планування, прогнозування, обліку й аналізу та регулювання. Для ефективного запобігання й оперативного виявлення бюджетних правопорушень необхідна координація фінансового контролю, що передбачає узгодження функцій усіх контролюючих суб'єктів і концентрацію їхніх зусиль на пріоритетних напрямках контролю, впровадження передового вітчизняного та зарубіжного досвіду й оперативний обмін інформацією між ними⁴.

На наш погляд, фінансовий контроль – це комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства.

Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських та фінансових операцій щодо їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності. Основні принципи фінансового контролю зафіксовані у Лімській декларації керівних принципів контролю, ухваленій IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.

Зокрема, це такі основні принципи:

– незалежність фінансового контролю як невід'ємного атрибуту демократії та обов'язкового елемента управління фінансовими ресурсами;

– законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю;

– визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами;

– наявність внутрішнього і зовнішнього контролю як обов'язкової умови існування фінансового контролю;

– гласність та відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом⁵.

² Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підруч. [для студ. спец. «Облік та аудит» вищ. навч. закл.]. / Ф. Ф. Бутинець [та ін.]. – 3-тє вид. – Житомир : ПП «Рута», 2002. – С. 432.

³ Воронова Л. К. Фінансове право України : підруч. / Л. К. Воронова. - К. : Прецедент. Моя книга, 2006. – С. 438.

⁴ Зима Д. Л. Форми та процедури координації фінансового контролю / Д. Л. Зима // Науковий вісник Ужгородського національного університету : – 2013. – № 8. – С. 334 –339. – (Серія «Право»).

⁵ Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів : зб. баз. документів INTOSAI / – К., 2009. – С. 21. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.intosai.org>.

Важливою складовою суспільних відносин є бюджетний процес як діяльність уповноважених державних органів щодо розробки і виконання бюджетів на всіх рівнях управління. У бюджетному процесі важливу роль відіграє фінансовий контроль. Його ефективність значною мірою визначається дієвістю системи державного контролю за дотриманням відповідних норм бюджетного законодавства, а також цільовим та раціональним використанням бюджетних ресурсів. Особливого значення в умовах реформування та модернізації всієї бюджетної системи України набуває формування дієвого державного фінансового контролю.

Як вказують вчені-економісти, бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання і контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Сучасний стан системи державного фінансового контролю у бюджетному процесі є незадовільним, а факти нецільового використання, неповернення бюджетних коштів, малоефективного управління і відчуження державної власності спостерігаються часто⁶.

Аналіз практики здійснення бюджетного процесу в Україні протягом останніх років засвідчує про недоліки, які існують під час цього процесу: зокрема недовиконання дохідної частини та неефективне і нецільове витрачання бюджетних коштів, невчасне прийняття бюджетів, недостатня обґрунтованість їхніх показників, дефіцитність тощо. Необхідність подолання цих проблем потребує вжиття правильних заходів щодо удосконалення контролю в бюджетному процесі.

Проаналізувавши ефективність державного фінансового контролю в бюджетному процесі, маємо змогу виявити значну кількість проблем, пов'язаних із його становленням. Їх можна розподілити на три групи (табл. 1.15.1).

Доцільно провести зміни для усунення проблем за такими напрямками:

- удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю;
- оптимізація організаційної структури державного фінансового контролю;
- уточнення та розмежування функцій органів державного фінансового контролю;
- стандартизація форм і методів контрольної діяльності;
- покращення матеріально-технічного, наукового й інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

⁶ Кулай А. В. Актуальні проблеми організації бюджетного процесу в Україні / А. В. Кулай // Економічні науки. – 2010. – Вип. 7 (25), – ч. 4. – С. 1–9.

Проблеми системи державного фінансового контролю*

№ з/п	Група	Проблеми
11.	Проблеми організаційної побудови органів державного контролю	<ul style="list-style-type: none"> – Недостатня участь у розробленні нових і вдосконаленні чинних законодавчих та нормативних актів з фінансових питань; – проблеми надання недостатньої уваги контрольним діям, які забезпечують профілактичну функцію контролю; – відсторонення органів державного фінансового контролю від розробки, обговорення і життя організаційно-правових заходів для недопущення фінансових порушень; – недостатня робота з громадськістю щодо роз'яснення завдань державного фінансового контролю із забезпечення усунення допущених порушень; – невиконання положень чинного законодавства щодо забезпечення належної взаємодії між органами державного фінансового контролю, що посилює дублювання та паралелізм у роботі; – нерозробленість механізмів виконання положень законів, які визначають відповідальність за перешкоджання контрольним діям.
22.	Проблеми правового спрямування	<p>Відсутність законодавчих рішень щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> – загальної процедури фінансового контролю, переліку органів і суб'єктів, яким делеговано право на здійснення державного фінансового контролю; – статусу, функцій та повноважень органів і суб'єктів державного фінансового контролю, їхніх взаємовідносин і підзвітності; – повноважень вищих органів державної влади в системі фінансового контролю; – єдиного методологічного забезпечення фінансового контролю щодо встановлення системи економічних показників, які відображають стан фінансової дисципліни, й методики їхнього розрахунку; – механізму внутрішнього контролю дотримання чинного законодавства в системі фінансового контролю.
3	Проблеми методологічного характеру	<ul style="list-style-type: none"> – Несформованість методологічного забезпечення основних форм фінансового контролю (специфічних процедурних стандартів).

*Примітка. Складено автором на основі^{7, 8}.

Одна з найважливіших проблем здійснення державного фінансового контролю у бюджетному процесі – це оцінювання результативності взаємодії суб'єктів державного фінансового контролю, оскільки від цього значною мірою залежать розробка і прийняття ефективних рішень щодо управління бюджетними ресурсами.

⁷ Тулюлюк А. С. Проблематика фінансового контролю за виконання місцевих бюджетів / А. С. Тулюлюк // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2011. – Вип. 4 (44) – С.331–337. – (Серія «Державне управління»).

⁸ Ярошевич Н. Б. Проблеми вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні / Н. Б. Ярошевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.9. – С. 145–150.

На нашу думку, слід визначити такі пріоритетні напрями підвищення результативності функціонування державного фінансового контролю у бюджетному процесі:

1) використання міжнародного досвіду при розробленні організаційних, методологічних засад функціонування державного фінансового контролю з урахуванням специфічних особливостей фінансової системи країни, що сприятиме побудові дієвої системи органів державного фінансового контролю;

2) створення нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю щодо проведення контрольних заходів на всіх рівнях формування і використання бюджетних ресурсів;

3) визначення джерел періодичного публікування системою державного фінансового контролю своєчасної й достовірної інформації щодо напрямків використання бюджетних коштів, виявлених правопорушень та вжитих заходів з їхнього усунення;

4) узгодження основних положень нормативно-правових актів державного фінансового контролю й інших сфер фінансової системи;

5) розподіл функцій і контрольних повноважень на всіх рівнях проведення державного фінансового контролю для уникнення дублювання функцій, що сприятиме оптимізації структури органів державного внутрішнього фінансового контролю та, як підсумок, зростанню результативності їхньої діяльності;

6) формування системи підготовки кваліфікованих спеціалістів для проведення державного внутрішнього фінансового контролю.

Ефективна діяльність державного фінансового контролю можлива за умови підвищення рівня надходжень до бюджету, зменшення витрат бюджетних ресурсів, зниження обсягів витрат на проведення контрольних заходів й утримання органів державного внутрішнього фінансового контролю .

Погоджуємося з твердженням В. Гулька, який вважає, що пріоритетними напрямками модернізації державного фінансового контролю мають бути такі:

– створення єдиної термінологічної бази у сфері державного фінансового контролю;

– гармонізація державного фінансового контролю, у тому числі на етапі організації бюджетного процесу на місцевому рівні;

– посилення результативності державного фінансового контролю не лише на стадії формування бюджетних доходів, а й фінансування бюджетних видатків;

– впровадження чіткої системи відповідальності учасників фінансових відносин за вчинення фінансових порушень;

- підвищення професійної кваліфікації державних службовців;
- забезпечення подальшого розвитку внутрішнього фінансового контролю⁹. Важливе значення має проведення попереднього фінансового контролю процесу формування і розподілу обсягів фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів, який сприяє зменшенню кількості бюджетних правопорушень й ефективному використанню бюджетних ресурсів.

На нашу думку, вдосконалення організації та методики проведення державного фінансового контролю, координація і формування його ефективної системи у бюджетному процесі сприятимуть підвищенню ефективності діяльності системи державного внутрішнього фінансового контролю та належному використанню бюджетних ресурсів.

У будь-якому суспільстві, будь-якій державі необхідний контроль за витрачанням державних коштів, своєчасністю і акуратністю поповнення державної скарбниці. Призначення фінансового контролю – сприяння успішній реалізації фінансової політики, ефективному використанню фінансових ресурсів.

Для успішного вирішення завдань, фінансового контролю, необхідна його наукова організація, а оскільки такий контроль має різні види і форми, він потребує систематизації та класифікації.

Державний фінансовий контроль є одним з основних засобів здійснення фінансово-правової політики, найважливішим важелем фінансового механізму. Його призначення полягає у сприянні успішній реалізації фінансової стратегії й тактики, доцільному та ефективному розподілі й використанні фінансових ресурсів. Високий рівень законності та дисципліни у сфері формування, розподілу і використання грошових фондів – один із критеріїв високорозвинутої держави.

Дієвий державний фінансовий контроль у бюджетному процесі забезпечить виявлення фактів незаконного й неефективного використання бюджетних ресурсів і розроблення рекомендацій з усунення причин, які їх спричинили.

Реалізація запропонованих напрямків вдосконалення державного фінансового контролю дасть змогу забезпечити його функціонування як цілісної системи і здійснювати на новому якісному рівні організацію бюджетного процесу та управління державними фінансовими ресурсами.

⁹ Гулько В. В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики / В. В. Гулько // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 1 (115). – С. 199–204.

1.16. Особливості здійснення аудиторського та громадського контролю на місцевому рівні (О. І. Вацлавський)

Забезпечення політики сталого розвитку потребує формування ефективного механізму управління раціонального використання фінансових ресурсів держави. Перед системою державного управління постають якісно нові завдання, вирішення яких суттєво покликане підвищити ефективність її функціонування. Одним з основних елементів фінансового механізму є бюджетний контроль. Відповідно гостро постає потреба у впровадженні нововведень у діяльності державних контролюючих органів. Система наявного бюджетного контролю потребує якісно нової організації, яка дала б змогу одночасно оцінити існуючий стан справ на об'єкті контролю, виявити недоліки в роботі, проаналізувати причини їхньої появи, запропонувати шляхи усунення та запобігання їх у майбутньому. Такими напрямками є: державний фінансовий аудит і громадський фінансовий контроль.

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» № 2939-XII від 26.01.1999 р. державний фінансовий аудит є різновидом бюджетного контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю¹.

Аналіз чинного законодавства щодо правового закріплення видів державного фінансового аудиту дає можливість зробити висновок:

1) державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм – регламентується Порядком проведення Державною аудиторською службою, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм²;

2) державний фінансовий аудит діяльності бюджетних установ – регламентується Порядком проведення органами бюджетного контролю державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ³;

¹ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 2939-XII від 26.01.1999 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.

² Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм: Постанова КМУ № 1017 від 10.08.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>.

³ Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ: Постанова КМУ за № 1777 від 1.12.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1777-2004-%D0%BF>.

3) державний фінансовий аудит діяльності суб'єктів господарювання – регламентується Порядком проведення Державною аудиторською службою, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання⁴;

4) державний фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів – регулюється Порядком проведення Державною аудиторською службою, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів⁵.

Чинним законодавством визначено, що в Україні державний фінансовий аудит здійснюють Державна аудиторська служба і Рахункова палата⁶.

Проведення такої кількості різновидів державного фінансового аудиту, які мають один об'єкт – місцевий бюджет, призводить до дублювання контрольних заходів. З метою вдосконалення організації державного фінансового аудиту необхідно усунути недоліки нормативно-правової бази та привести вітчизняну практику у відповідність до міжнародних стандартів аудиту (INTOSAI). Зазначимо, що такі стандарти у складі фінансового аудиту виділяють перевірку правильності або відповідності та аудит ефективності⁷. Отже, державний фінансовий аудит бюджетних програм та державний фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів – це аудит ефективності, а державний фінансовий аудит суб'єктів господарювання і державний фінансовий аудит бюджетних установ – це фінансовий аудит.

Такий поділ державного фінансового аудиту дасть змогу зменшити кількість дублюючих контрольних заходів, що відповідно підвищить ефективність і прозорість проведення бюджетного контролю в Україні (рис. 1.16.1.).

При здійсненні правового врегулювання державного фінансового аудиту варто встановити різну періодичність проведення для фінансового аудиту та аудиту ефективності. Так, зокрема, для того, щоб аудит ефективності місцевих бюджетів вирішував поставлені перед ним

⁴ Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: Постанова КМУ № 61 від 25.09.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>.

⁵ Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів: Постанова КМУ № 698 від 12.05.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF>.

⁶ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 2939-XII від 26.01.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.

⁷ Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

завдання, необхідно охоплювати контролем період діяльності, який становить не менш ніж 2 роки. Це дасть змогу оцінити показники місцевого бюджету у динаміці, визначити характер причин, що впливають на ефективність виконання бюджетного процесу (разовий або триваючий). Таким чином, надані рекомендації будуть більш обґрунтованими і точними.

Особливу увагу потрібно звернути саме на аудит ефективності місцевих бюджетів, оскільки в Україні вони перебувають поза межами незалежного зовнішнього контролю. Так, відповідно до ст. 98 Конституції України, повноваження вищого органу контролю державних фінансів – Рахункової палати України – поширюються лише на контроль за використанням коштів Державного бюджету України, а органи Державної аудиторської служби в здебільшого також здійснюють контроль за використанням цих коштів, а коштам місцевих бюджетів особливу увагу не приділяють. Це суперечить принципам незалежності та об'єктивності контролю державних фінансів, що закладені в базових документах INTOSAI – Міжнародної професійної організації, що об'єднує вищі органи контролю державних фінансів 189 країн світу⁸.

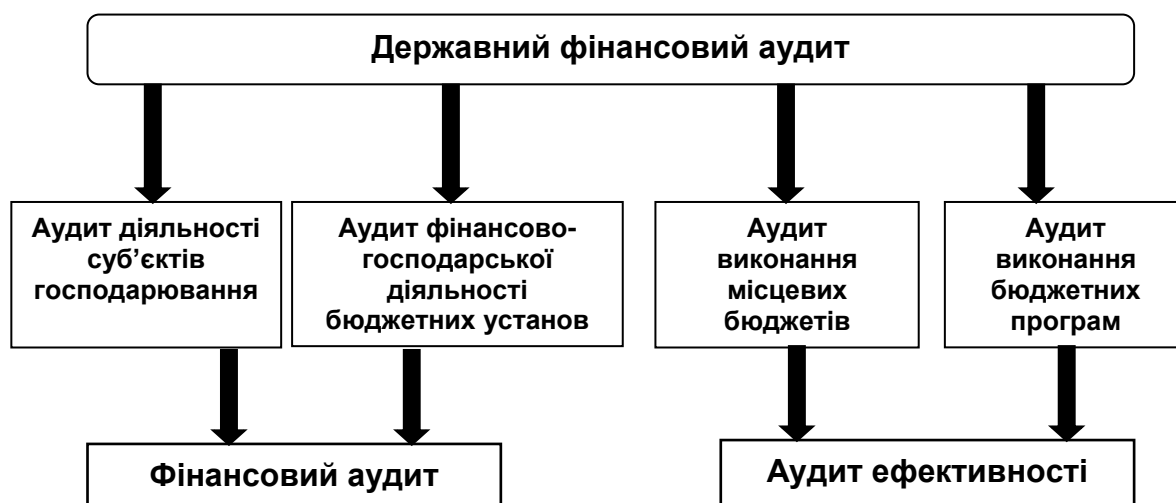


Рис. 1.16.1. Удосконалена структура державного фінансового аудиту

*Примітка. Складено автором самостійно.

Так, працівниками Державної аудиторської служби за період з 2011 по 2016 р. проводилися як ревізії виконання місцевих бюджетів, так і аудити ефективності місцевих бюджетів, у результаті яких було засвідчено наявність низки проблем та недоліків при використанні державних ресурсів, встановлено численні випадки незаконного та неефективного витрачання бюджетних коштів, а також існування істотних резервів для наповнення дохідної бази місцевих бюджетів.

⁸ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року №158-р від 24 травня 2005 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua.laws/show/158-2005-p>.

Потрібно звернути увагу на те, що за результатами аудиту ефективності щорічно надавалися відповідні пропозиції щодо зменшення, запобігання та недопущення виникнення порушень і зловживань у подальшому, але вони враховувались майже в 2-3 рази менше від їхньої кількості загалом. Причому прийняття управлінських рішень за результатами аудиту ефективності місцевих бюджетів було значно нижчим від запропонованих рішень у аудиторському звіті. Так, у 2013 р. надано 2397 пропозицій за результатами аудиту ефективності місцевих бюджетів, 1849 пропозицій враховано і лише 732 управлінських рішення прийнято. Схвально лише те, що в 2014–2015 рр. контролюючі органи почали розраховувати економічний ефект від впровадження пропозицій за результатами аудиту ефективності місцевих бюджетів, який становив 47433,64 тис. грн. у 2014 р. та 49935,1 тис. грн. у 2015 р. Зростання економічного ефекту за результатами аудиту ефективності місцевих бюджетів вказує на підвищення результативності бюджетного контролю місцевих бюджетів. Однак у 2016 р. економічний ефект від впровадження пропозицій за результатами аудиту ефективності місцевих бюджетів у Державній аудиторській службі припинили розраховувати.

Таблиця 1.16.1

Динаміка результатів ревізій та аудиту ефективності місцевих бюджетів України у 2011–2016 рр.

Показник	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ревізії виконання місцевих бюджетів (к-сть)	100	81	80	56	38	22
Аудит ефективності місцевих бюджетів (к-сть)	141	83	119	71	42	36
Фінансові порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів місцевих бюджетів, тис. грн.	1228780,9	524724,1	936838,7	567682,9	730796,6	511510,9
Усунення фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів місцевих бюджетів, тис. грн.	568866,7	360623,7	528510,4	373820,6	305369,6	303943,2
Надання пропозицій за результатами державного фінансового аудиту (к-сть)	3068	1372	2397	-	1487	1245
Враховання пропозицій за результатами державного фінансового аудиту (к-сть)	3195	1491	1849	-	1177	1161
Прийняття управлінських рішень за результатами державного фінансового аудиту (к-сть)	1280	677	732	-	343	272
Економічний ефект від впровадження пропозицій за результатами державного фінансового аудиту, тис. грн.	-	-	-	47433,6	49935,1	-

Джерело: складено автором на основі звітності Державної аудиторської служби України.

За даними табл. 1.16.1 про результати аудиту ефективності місцевих бюджетів доходимо висновку, що кожним роком зменшується кількість аудитів, які проводяться, і при цьому сума фінансових порушень має тенденцію до нарощування. Протягом 2011–2016 рр. сума усунутих порушень, за результатами аудиту ефективності місцевих бюджетів, суттєво не змінюється і коливається в межах 303943,2-568886,7 тис. грн. Найменше усунуто порушень у 2016 р., що свідчить про невисоку результативність діяльності контролюючих органів.

Порівняно з фінансовим аудитом, аудит ефективності є ширшою формою контролю, оскільки аудиторі перевіряють не тільки законність і достовірність використання фінансових ресурсів за призначенням, а й необхідність того чи іншого управлінського рішення щодо витрачання державних коштів взагалі.

Взагалі фінансовий аудит і аудит ефективності відрізняються між собою призначенням, що в подальшому визначає інші відмінні ознаки. Наприклад, у процесі фінансового аудиту основна увага акцентується на законності операцій, правильності їхнього відображення у регістрах бухгалтерського обліку, фінансовій та статистичній звітності. Під час аудиту ефективності особлива увага приділяється визначенню якості прийнятих рішень щодо управління бюджетними коштами, оцінці рівня віддачі від їхнього витрачання для пошуку резервів підвищення ефективності використання фінансових ресурсів.

Базуючись на досвіді європейських країни, потрібно ввести в дію ще один різновид фінансового аудиту – внутрішній аудит, суть якого полягає у перевірочній та консультативній діяльності, яку проводить певний підрозділ. Цим підрозділом може бути служба внутрішнього аудиту всередині організації чи функціонально незалежного органу. Керівник цієї служби перебуває під контролем адміністрації, яка забезпечує незалежність дій аудитора, доступ його до будь-якої економічної інформації й відповідні заходи для виконання його рекомендацій. Внутрішній аудит в Україні є новим видом діяльності, так само як і професія державного внутрішнього аудитора. Хоча в ст. 26 Бюджетного кодексу України зазначено, що розпорядники бюджетних коштів в особі їхніх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит,⁹ проте Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року передбачено створення служб внутрішнього аудиту починаючи з 2014 року.¹⁰

⁹ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

¹⁰ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року №158-р. від 24 травня 2005 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua.laws/show/158-2005-p>.

Однією з особливостей також є те, що державний фінансовий аудит не вважається фіскальною формою контролю та має рекомендаційний характер, його результати дають змогу керівництву підконтрольного суб'єкта проаналізувати власні помилки та виявити недоліки у системі внутрішнього контролю. Проте, беручи до уваги «традиції вітчизняного господарювання, фаховий рівень керівників та фінансову «культуру», не є винятком, що значна частина рекомендацій за результатами аудитів може просто ігноруватись»¹¹. Отже, результати державного фінансового аудиту за кожним конкретним підконтрольним суб'єктом необхідно оприлюднювати на публічних слуханнях та у ЗМІ. Особливо важливим це є у зв'язку з перевіркою використання централізованих фондів коштів, зокрема місцевих бюджетів.

Створена нова форма контролю – державний фінансовий аудит – є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів Державної аудиторської служби та Рахункової палати України. Отже, для того, щоб державний аудит в Україні розвивався більш ефективно, необхідно :

1) розробити теоретичні та практичні засади впровадження та функціонування державного аудиту;

2) вивчити та адаптувати зарубіжний досвід становлення системи незалежного публічного контролю;

3) визначити організаційні питання державного аудиту в одному законодавчому акті, що забезпечить безперешкодне здійснення контрольних заходів, визначити в ньому органи контролю та відповідальність суб'єктів господарювання за його недотримання;

4) у засобах масової інформації провести ознайомлення з сутністю поняття «державний аудит», перевагами його проведення та чітко визначити відмінності між цією формою контролю та перевіркою або ревізією з боку державних органів, які проводяться з метою виявлення порушень і притягнення винних до відповідальності.

Важливим видом бюджетного контролю також є громадський фінансовий контроль, який здійснюється певною громадою, депутатами різних рівнів, представниками незалежних засобів масової інформації, профспілок, громадських організацій, різноманітних рухів, політичних партій з метою забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави загалом і територіальних громад зокрема. Саме цей контроль потребує глибокого дослідження в епоху проведення сьогоднішніх реформ в Україні та її інтеграції у ЄС¹².

¹¹ Любенко А. Сучасні вимоги до державного фінансового контролю в Україні / А. Любченко // Економічний аналіз. – 2010. Вип. – 6. – С. 442.

¹² Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підруч. / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк [та ін.]. – К. : Знання, 2008. – С. 346.

За рахунок проведеної нещодавно децентралізації влади, місцеві бюджети поповнилися новими власними джерелами доходів. Це дало змогу сформувавши значний потенціал для збільшення фінансування системи охорони здоров'я, освіти, науки, спорту, культури, інвестиційної привабливості регіону, тощо за рахунок додаткових надходжень місцевих бюджетів. Однак на практиці в Тернопільській області та у країні загалом на місцевому рівні відбувається зовсім інше: фінансування саме цих галузей у місцевих бюджетах обмежується лише коштами, одержаними на основі субвенцій та дотацій з державного бюджету. Виділяти фінансові ресурси з місцевого бюджету на розвиток важливих гуманітарних сфер місцева влада не бажає. Проте під час сьогодишньої економічної кризи пріоритетами для фінансування місцеві органи влади обирають різні заходи із благоустрою, масово реконструюють бульвари, площі, тротуари, парки, будують фонтани, встановлюють різноманітні пам'ятники. Відбувається фінансування будівельної сфери, де виникає можливість для створення корупційних схем і власної наживи. Однією з причин цієї та подібних ситуацій є те, що місцеві громади здебільшого відсторонені від участі в обговоренні місцевих бюджетів та контролю за їхнім виконанням. Розподіл бюджетних надходжень не відповідає реальним потребам місцевих громад.

Отже, виникає необхідність вирішити важливі проблеми, пов'язані з формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів усієї країни та Тернопільщини зокрема, головними з яких є такі: невідповідність розподілу ресурсів місцевих бюджетів потребам та інтересам громади; необізнаність управлінців щодо планування фінансових планів своїх громад; неефективне використання коштів місцевих бюджетів, що спричинює зловживання в управлінні ресурсами бюджету та поширення різних видів лобізму на фоні ігнорування реальних потреб; бюджетного процесу на місцевому рівні, оскільки залишається надалі непрозорість і закритість, громада практично усунута від участі у бюджетному процесі.

Особливу увагу слід звернути на проблему закритості від населення формування місцевих бюджетів. Участь громадян у процесі прийняття важливих рішень змушуватиме місцеву владу відстоювати інтереси своїх територіальних громад.

Незважаючи на те, що вітчизняне законодавство передбачає процедуру залучення громадян до участі у бюджетному процесі та доступ до інформації, на практиці це зовсім не так, бюджети на місцевому рівні є досі залишаються непрозорими і невідкритими. Зміни, які місцеві ради вносять до бюджету впродовж року, переважно здійснюють без участі громадськості та експертів, а повідомлення про їхнє запровадження не завжди публікуються на сайтах відповідних рад та у засобах масової інформації. На веб-сайтах органів місцевої влади немає суспільно важливої

інформації про бюджет та зміни до нього, крім поодиноких випадків відкритості, які на сьогодні є більше винятком, ніж правилом. Особливе занепокоєння викликає відсутність у багатьох органів місцевого самоврядування веб-сторінок. Слід звернути увагу на низький рівень обізнаності щодо своїх прав на доступ до інформації про місцеві бюджети навіть активних членів місцевих громад, депутатів місцевих рад і журналістів.

Творче молодіжне об'єднання «Нівроку» надіслало 34 інформаційні запити: 17 до районних державних адміністрацій та 17 до районних рад у Тернопільській області.

На 34 інформаційних запити отримано 31 відповідь, з них 15 відповідей містили хоча б частково запитувану інформацію, 16 відповідей – це різного роду «відписки».

Проте на Тернопільщині є справжні «оази» вільного доступу до інформації про місцеві бюджети. Зразковий приклад відкритості щодо бюджетів продемонстрували Тернопільська обласна державна адміністрація та Тернопільська обласна рада. На надісланий запит про потрібну інформацію було отримано відповіді від обох установ. Відповіді були надані в повному обсязі. На офіційних веб-порталах названих органів функціонують окремі розділи про бюджет, розміщені всі документи та інфографіка, що в доступній формі для пересічного громадянина ілюструє бюджет і процеси, пов'язані з ним. Крім того, регулярно проводяться публічні звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області¹³.

Із 17 запитів до райдержадміністрацій відповіді одержано на 15 із них. Не можна не вказати на значні проблеми щодо повноти відповідей на запити про надання інформації щодо бюджетного процесу. Так, із 15 відповідей лише 5 були більш-менш інформативними, 4 неповними і 6 «відписками». Зовсім не було отримано запитувану інформацію від районних державних адміністрацій Бережанського, Борщівського, Гусятинського, Козівського, Лановецького, Монастириського, Підгаєцького, Терехівського районів (табл. 1.16.2). Із 15 отриманих відповідей 10 були не повні, або «відписки». У цих відповідях переважно надано загальні посилання на те, що вся інформація, яка запитувалась про бюджет опублікована в районних газетах (Козівська РДА, Кременецька РДА, Лановецька РДА, Монастириська РДА, Підволочиська РДА, Підгаєцька РДА, Терехівська РДА, Тернопільська РДА, Чортківська РДА) або розміщена на веб-сторінках. При подальших перевірках наявності інформації у вказаних друкованих засобах чи на веб-сторінках часто не було запитуваних даних (Козівська, Тернопільська та Терехівська РДА).

¹³ Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту «Залучення громадян до формування та контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області» / Б. Малиняк, О. Домбровський, В. Ханас. – Тернопіль : Лібра Терра, 2015. – С. 47.

Характер відповідей райдержадміністрацій і районних рад*

Назва району	Райдержадміністрація	Районні ради
	Повнота відповідей за надісланим запитом	Повнота відповідей за надісланим запитом
Бережанський	відписка	повна
Борщівський	відписка	відписка
Буцацький	повна	відсутня
Гусятинський	відсутня	відписка
Заліщицький	повна	відписка
Збаразький	повна	повна
Зборівський	повна	повна
Козівський	відписка	відписка
Кременецький	неповна	відписка
Лановецький	відсутня	відписка
Монастирський	відписка	повна
Підволочиський	неповна	повна
Підгаєцький	відписка	повна
Теребовлянський	відписка	повна
Тернопільський	неповна	відписка
Чортківський	неповна	відписка
Шумський	повна	повна

*Примітка. Складено автором на основі інформаційних джерел¹⁴.

Зважаючи на специфіку інформації про бюджет, зокрема значні її обсяги, необхідність задоволення специфічних потреб окремих осіб в інформації, оперативність висвітлення проблем бюджетного процесу тощо, саме Інтернет є важливим засобом оприлюднення відомостей щодо місцевих бюджетів. Підтвердженням цього є також позитивна динаміка збільшення частки осіб, які мають доступ до Інтернету. Так, за даними дослідження, проведеного компанією «Factum Group Ukraine», чисельність інтернет-аудиторії в Україні без урахування АР Крим у 2016 р. зросла до 21,8 млн. унікальних користувачів, що становить майже половину населення України.

Однак, як засвідчило дослідження ТМО «Нівроку» офіційних веб-сторінок міських і селищних рад, у більшості з них взагалі відсутні офіційні сайти. Із 18 міст Тернопільської області власні сторінки в мережі Інтернет мають лише 8: однак 4 з них – це веб-сторінки обласного центру та трьох міст обласного значення (Бережани, Кременець, Чортків). На належному рівні оформлено сторінки Тернопільської обласної адміністрації, а також Тернопільської обласної та міської рад. На цих сайтах містяться окремі розділи про бюджет, розміщені основні документи та інфографіка, яка в доступній формі ілюструє бюджет та процеси, пов'язані з ним. Хоча Чортків є другим за величиною містом

¹⁴ Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту «Залучення громадян до формування та контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області» / Б. Малиняк, О. Домбровський, В. Ханас. – Тернопіль : Лібра Терра, 2015. – С. 49.

після Тернополя в області, але на офіційному сайті міської ради будь-яка інформація, пов'язана з бюджетом, була відсутня. На сайті Бережанської міської ради дані про бюджет наявні, але додатки та проекти відсутні. І хоча розміщені документи містять дані про бюджет і необхідну інформацію про нього, однак, щоб пересічному громадянину знайти відповідь на конкретне питання, потрібно мати певні специфічні знання та затратити багато часу¹⁵.

Таким чином, дослідження офіційних сайтів органів влади дає змогу зробити висновок, що цей важливий засіб оприлюднення оперативної інформації сьогодні майже не використовується для інформування суспільства про бюджетний процес на місцевому рівні. Представлення інформації про бюджет на офіційних сайтах органів місцевої влади Тернопільської області має несистемний і фрагментарний характер, а суспільно важлива інформація про формування та використання бюджетних коштів у більшості випадків відсутня.

Отже, прозорість місцевих бюджетів знаходиться на дуже низькому рівні. Це характерно для активного та пасивного доступу до інформації про місцеві бюджети як на районному, міському і селищному рівнях, так і новостворених об'єднаних територіальних громад. Відповідно важлива інформація щодо формування і використання місцевих бюджетів є практично недоступною для громадськості. Підставою для такого висновку є також те, що у місцевих газетах і на інтернет-сайтах розміщується недостатньо інформації, яка переважно одностороння і не характеризується значною суспільною важливістю. Надсилання ж запитів до органів влади на отримання публічної інформації, яке дало би змогу частково вирішити проблему низької публічності бюджетного процесу, не забезпечує бажаного результату, оскільки здебільшого автори звернень не одержують відповіді взагалі, а серед наданих відповідей більшу частину становлять «відписки». Виявлена також значна розбіжність між потребами населення в отриманні інформації та рівнем задоволення кількістю та якістю даних про місцеві бюджети, розміщених у місцевих ЗМІ та на офіційних інтернет-сторінках органів місцевої влади і місцевого самоврядування. Для державних службовців також характерна низька законодавча культура: вони, з одного боку, не знають законодавства України, а з іншого побоюються, що обізнаність громади може зашкодити їхній діяльності.

¹⁵ Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту «Залучення громадян до формування та контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області» / Б. Малиняк, О. Домбровський, В. Ханас. – Тернопіль : Лібра Terra, 2015. – С. 53.

1.17. Сучасна парадигма державного аудиту в державному секторі економіки (О. Л. Шашкевич)

Законодавство України не передбачає нормативного визначення терміна «державний сектор економіки». Натомість у частині 2 ст. 22 Господарського кодексу України визначено склад суб'єктів господарювання державного сектору економіки як суб'єктів, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єктів, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів¹.

Методика визначення частки державного сектору у складі економіки² передбачає, що суб'єктами господарювання державного сектору економіки є такі:

1) суб'єкти, що діють на основі лише державної власності: державні підприємства, в тому числі казенні підприємства, об'єднання державних підприємств та інших організаційно-правових форм та їхні дочірні підприємства;

2) суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50%;

3) суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Динаміка питомої ваги державного сектору у складі економіки за 2013–2016 рр. відображена в табл. 1.17.1.

Таблиця 1.17.1

Динаміка питомої ваги державного сектору у складі економіки за 2013–2016 рр.³

Роки	Питома вага кількості суб'єктів господарювання державного сектору економіки, %	Питома вага середньої вартості необоротних та оборотних активів суб'єктів господарювання державного сектору економіки, %	Питома вага кількості працівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, %	Питома вага державного сектору економіки, %
2013	0,7	14,4	15,6	9,8
2014	0,7	15,6	15,1	10,3
2015	0,6	19,4	15,8	11,3
2016	0,7	18,6	15,4	11,1

¹ Господарський кодекс України № 436-IV від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

² Методика визначення частки державного сектору у складі економіки, затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1466 від 20.12.2012 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14 січня 2013 р. за № 110/22642 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0110-13/page>.

³ Питома вага державного сектору в економіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikils>.

Як свідчать дані, питома вага державного сектору у складі економіки в Україні за останні роки перевищує 10%.

На сьогодні в практиці контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки застосовують три організаційні форми: 1) незалежний аудит фінансової звітності, що здійснюється аудиторськими фірмами на договірних умовах; 2) внутрішній аудит, який здійснюється підрозділами внутрішнього аудиту суб'єкта господарювання; 3) державний фінансовий аудит державного майна та фінансових ресурсів, який здійснюється Рахунковою палатою України та Державною аудиторською службою України.

Відповідно нормативно-правове регулювання, ініціатори та кінцеві користувачі інформації, мета та завдання, предмет й об'єкти, суб'єкти аудиту, їхня організаційно-правова незалежність, реалізація результатів цих форм аудиту є різними (табл. 1.17.2).

Таблиця 1.17.2

Порівняльна таблиця організаційних форм аудиту в державному секторі

Характеристики	Аудит	Внутрішній аудит	Державний фінансовий аудит
Нормативно-правове регулювання	Господарський кодекс України, Закон України «Про аудиторську діяльність», Міжнародні стандарти аудиту тощо	Відомчі та локальні нормативні акти суб'єкта господарювання (накази, положення)	Бюджетний кодекс України, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Закон України «Про Рахункову палату», інші підзаконні нормативно-правові акти
Ініціатор (стейкхолдер)	Власник (засновники), керівництво суб'єкта господарювання	Керівництво суб'єкта господарювання	Органи державного фінансового контролю (Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України)
Об'єкт, предмет, мета	Визначені у Законі України «Про аудиторську діяльність»	Визначається керівництвом суб'єкта господарювання	Визначені Бюджетним кодексом України, Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Законом України «Про Рахункову палату», іншими підзаконними нормативно-правовими актами
Суб'єкт контролю	Аудиторські фірми	Підрозділи внутрішнього аудиту суб'єкта господарювання	Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України
Правові підстави здійснення	Договір	Наказ (розпорядження) керівника суб'єкта господарювання	Наказ керівника структурного підрозділу Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України
Вимоги до кваліфікації аудитора	Визначені професіональними аудиторськими організаціями	Визначається керівництвом суб'єкта господарювання	Визначені посадовими інструкціями працівників Рахункової палати, Державної аудиторської служби України
Організаційна незалежність	Повна	Обмежена	Повна
Документування результатів	Аудиторський звіт з аудиторським висновком	Акти перевірки та інші звітні документи	Аудиторський звіт

Уряд Постановою «Деякі питання проведення аудиту суб'єктів господарювання державного сектору економіки»⁴ № 390 від 4 червня 2015 р. затвердив критерії, за якими залучаються аудиторські фірми до проведення аудиту фінансової звітності або консолідованої фінансової звітності та визначив коло суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які підлягають обов'язковому аудиту.

Так, аудит річної фінансової або консолідованої фінансової звітності проводиться в суб'єктів господарювання державного сектору економіки, вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік перевищує 2 млрд. грн. або розмір чистого доходу яких за останній звітний рік перевищує 1,5 млрд. грн. (суб'єкти господарювання першої групи), а також у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік перевищує 250 млн. гривень. (суб'єкти господарювання другої групи).

Розглядаючи порядок здійснення внутрішнього аудиту суб'єктів господарювання державного сектору економіки, слід зазначити, що його правову основу сформувала Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 158-р. від 24 травня 2005 р.⁵

Визначена в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю його понятійна база ґрунтується на вимогах ЄС до державного сектору, що містяться в «*acquis communautaire*» (розділ 28), а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI).

Внутрішній контроль – це інструмент управління, що дає змогу керівництву суб'єкта господарювання державного сектору перевірити стан виконання визначених завдань. Це процес, метою якого є забезпечення впевненості керівництва органу державного сектору щодо належного рівня економії, ефективності та результативності його діяльності; достовірності фінансової, статистичної й управлінської звітності; дотримання встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належного захисту активів від втрат.

Внутрішній аудит – це форма контролю, що забезпечує функціонально незалежне оцінювання діяльності органів державного сектору та надає ініціаторам та стейкхолдерам впевненості у тому, що система дер-

⁴ Деякі питання проведення аудиту суб'єктів господарювання державного сектору економіки : Постанова КМУ № 390 від 4 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248248066>.

⁵ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 158-р. від 24 травня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=17381979>.

жавного управління функціонує у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності. Метою внутрішнього аудиту є надання рекомендацій з удосконалення діяльності суб'єкта господарювання державного сектору, підвищення ефективності процесів управління, що сприяє досягненню його мети.

З метою реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю Кабінет Міністрів України Постановою № 1001 від 28 вересня 2011 р. затвердив Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади⁶.

Основною функцією підрозділів внутрішнього аудиту суб'єкта господарювання державного сектору є оцінювання ефективності функціонування системи внутрішнього контролю; стану виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах; ефективності планування і виконання бюджетних програм та їхніх результатів; якості надання адміністративних послуг і виконання визначених контрольно-наглядових функцій та завдань; стану збереження активів; стану управління державним майном; правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової й бюджетної звітності; ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань органу державного сектору.

На нашу думку, найбільш ефективною формою аудиту суб'єктів господарювання державного сектору є саме зовнішній державний фінансовий аудит, що здійснюється органами Державної аудиторської служби України.

Державний фінансовий аудит діяльності суб'єктів господарювання – це різновид державного фінансового контролю, який полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

На даний час порядок проведення Державною аудиторською службою України, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Питання проведення Держав-

⁶ Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ № 1001 від 28 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.

ною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту» № 361 від 25 березня 2006 р.⁷

Порядок визначає механізм проведення Держаудитслужбою України, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту, що полягає у перевірці та аналізі діяльності, фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Основними завданнями аудиту діяльності є такі:

- 1) проведення оцінювання рівня управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту;
- 2) виявлення факторів ризику (ризикових операцій), а також внутрішніх резервів для підвищення ефективності управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту;
- 3) підготовка обґрунтованих рекомендацій для підвищення ефективності управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту, усунення наявних порушень, проблем і недоліків та запобігання їм у подальшому.

У табл. 1.17.3 узагальнено процес та етапи аудиту діяльності суб'єктів державного сектору економіки.

Процес планування охоплює:

- 1) стадію збору інформації – отримання базової інформації про об'єкт аудиту, в тому числі інформації про специфіку його діяльності, матеріали попередніх аудитів діяльності, перевірок публічних закупівель та інспектувань тощо;
- 2) стадію оцінювання – аналіз отриманої інформації, формування загального уявлення про вимоги, яким має відповідати діяльність об'єкта аудиту, встановлення відхилень від норм і завдань, а також визначення факторів ризику (ризикових операцій).

План аудиту має містити:

- 1) вступну частину, в якій вказуються мета аудиту діяльності, обґрунтування необхідності його проведення та склад фахівців, яких планується залучити до проведення аудиту;
- 2) інформацію про діяльність об'єкта аудиту, в якій міститься його стисла характеристика;

⁷ Питання проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту: Постанова КМУ № 361 від 25 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>.

3) перелік факторів ризику (ризикових операцій) з обґрунтуванням попередньо виявлених ризикових операцій;

4) інформацію про обсяг аудиту, статті балансу і показники фінансової звітності, які потребують аналізу їхнього складу, структури й оцінювання факторів, що вплинули на їхню зміну порівняно з попереднім звітним періодом, або із плановим рівнем;

5) графік проведення аудиту.

Таблиця 1.17.3

Процес аудиту діяльності суб'єктів державного сектору економіки⁸

Етап	Назва	Зміст робіт
I	Планування аудиту	1. Попереднє вивчення особливостей діяльності об'єкта аудиту, збір та аналіз інформації про правове забезпечення фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту, систему управління, зокрема організацію внутрішнього контролю, та досягнення об'єктом аудиту визначених цілей, завдань і набуття кращого досвіду діяльності інших суб'єктів господарювання. 2. Складання плану аудиту з обґрунтуванням необхідності його проведення, обсягу аудиту, аудиторських процедур і термінів їхнього проведення.
II	Підготовка програми аудиту	1. Уточнення інформації, зібраної на етапі планування, – поглиблене дослідження визначених факторів ризику (ризикових операцій). 2. Проведення аналізу фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту та ефективності використання активів з наданням оцінки рівня управління об'єктом аудиту. 3. Надання попередньої оцінки системи внутрішнього контролю – дослідження сукупності внутрішніх правил та процедур контролю, що запроваджені керівництвом об'єкта аудиту для досягнення визначеної мети, забезпечення стабільного й ефективного функціонування об'єкта аудиту, дотримання внутрішньої господарської політики, збереження, раціонального та економного використання активів, викриття фальсифікацій і запобігання помилкам, подання достовірної фінансової звітності. 4. Конкретизація факторів ризику (ризикових операцій) – визначення зовнішніх і внутрішніх факторів ризику (ризикових операцій), які негативно впливають на діяльність об'єкта аудиту. 5. Визначення аудиторських процедур та обсягу вибірки, необхідних для дослідження кожного фактора ризику (ризикової операції). 6. Визначення необхідності в залученні до проведення аудиту інших органів чи представників органів влади, установ та організацій. 7. Складання програми аудиту діяльності.
III	Перевірка факторів ризику (ризикових операцій)	Під час дослідження факторів ризику (ризикових операцій) за обраними аудиторськими процедурами відповідно до обсягу вибірки проводиться перевірка визначених факторів ризику (ризикових операцій) діяльності об'єкта аудиту, за результатами якої підтверджується або спростовується попередня інформація щодо них.
IV	Звітування про результати аудиту	Складання аудиторського звіту, який має містити результати перевірки дотримання законодавства і забезпечення ефективності діяльності об'єкта аудиту та рекомендації щодо її вдосконалення.

⁸ Методика проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затверджена Наказом Міністерства фінансів України № 728 від 26.06.2014 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 16 липня 2014 р. за № 826/25603 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>.

На другому етапі проводиться аналіз фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту та ефективності використання активів з наданням оцінки рівня управління об'єктом аудиту, який охоплює:

- порівняння планових і фактичних показників фінансових планів об'єкта аудиту;
- порівняння фактичних показників фінансової звітності за декілька років у динаміці;
- визначення оцінки ефективності управління об'єктом аудиту відповідно до Методики аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки⁹ або з використанням інших методик.

Аналіз має охоплювати структуру та динаміку активів об'єкта аудиту, дебіторської заборгованості, власного капіталу, зобов'язань, дохідності активів, доходів та витрат, у тому числі валового прибутку (збитку) та операційних витрат за економічними елементами тощо.

За результатами вивчення системи внутрішнього контролю необхідно дати позитивну, умовно позитивну або негативну оцінку та визначити, чи забезпечує система внутрішнього контролю самостійне виявлення та виправлення об'єктом аудиту можливих ризиків, що негативно відображаються на його фінансово-господарській діяльності.

На цьому етапі визначаються зовнішні та внутрішні фактори ризику (ризикові операції) – це недоліки і проблеми, які вплинули або можуть негативно вплинути на рівень управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту, досягнення ним визначених цілей і завдань, ефективне використання ресурсів, результати його фінансово-господарської діяльності.

Зовнішні фактори ризику (ризикові операції) є незалежними від об'єкта аудиту, але безпосередньо впливають на його діяльність та фінансові результати.

Внутрішні фактори ризику (ризикові операції) є наслідком прийнятих і реалізованих управлінських рішень об'єкта аудиту щодо володіння, використання та розпорядження фінансовими ресурсами, необоротними та іншими активами і можуть ним регулюватися.

Перелік факторів ризику (ризикових операцій) наведений у табл. 1.17.4.

⁹ Методика аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки, затверджена Наказом Міністерства фінансів України № 170 від 14 лютого 2006 р., зареєстрована в Міністерстві юстиції України 27 березня 2006 р. за № 332/12206 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0332-06/page>.

Таблиця 1.17.4
Перелік факторів ризику (ризикових операцій) діяльності суб'єктів господарювання державного сектору

Фактори ризику	Зміст ризиковості
Зовнішні	<p>Зміни, внесені до нормативно-правових актів, якими безпосередньо регулюється діяльність об'єкта аудиту або встановлюються правила здійснення ним певних видів господарських операцій;</p> <p>зміни, внесені до нормативно-правових актів, якими змінюється порядок відображення в обліку певних операцій чи порядок складання фінансової звітності;</p> <p>зміни стратегії розвитку галузі, в якій провадить свою діяльність об'єкт аудиту, що зумовлює зменшення обсягів державного замовлення;</p> <p>штучне обмеження використання виробничої потужності об'єкта аудиту та обсягу виробництва продукції (товарів, робіт чи послуг) у зв'язку з обмеженою можливістю внутрішнього ринку спожити весь обсяг продукції та обмеженням експорту;</p> <p>форс-мажорні обставини та інше.</p>
Внутрішні	<p>Зміни в організаційній структурі, внаслідок яких функції фінансово-господарської діяльності виконуватимуться структурними підрозділами, працівники яких не мають відповідного досвіду та кваліфікації;</p> <p>створення нових структурних підрозділів;</p> <p>відсутність правил здійснення внутрішнього контролю;</p> <p>формальність правил внутрішнього контролю, неврахування специфіки діяльності об'єкта аудиту, внаслідок чого важко запобігти, виявити та виправити помилки;</p> <p>зміна виду господарської діяльності об'єкта аудиту;</p> <p>суттєві зміни показників фінансового плану порівняно з попередніми роками (зокрема суттєве підвищення видатків при незначному збільшенні доходів);</p> <p>укладення договорів із суб'єктами господарювання, які мають значну заборгованість перед об'єктом аудиту, або із суб'єктами господарювання, щодо яких державний аудитор має інформацію про завищення ними обсягів і вартості робіт, ціни товарів чи послуг, розцінок чи тарифів;</p> <p>укладення договорів із суб'єктами господарювання, які існують менше року чи предмет договорів з якими не є їхньою основною діяльністю;</p> <p>значне зростання дебіторської та/або кредиторської заборгованості;</p> <p>укладання договору, умови якого заздалегідь є не вигідними для об'єкта аудиту, чи наявність сумнівів щодо повноти виконання умов договору, спроможності його оплати тощо;</p> <p>здійснення правочинів, які не відповідають та/або суперечать: вимогам чинного законодавства, розпорядчим актам органів управління чи вищестоящих установ і організацій, які є обов'язковими для виконання об'єктом аудиту, внутрішнім наказам, порядкам, політиці об'єкта аудиту тощо.</p> <p>Внесення змін до облікової політики об'єкта аудиту;</p> <p>відсутність положення про бухгалтерську службу, посадових інструкцій відповідальних працівників, графіка документообігу тощо;</p> <p>неналежний рівень автоматизації бухгалтерського обліку, застосування неліцензійних програм з ведення бухгалтерського обліку або несвоєчасне їхнє оновлення відповідно до змін у методології ведення бухгалтерського обліку чи в обліковій політиці;</p> <p>плинність кадрів зміни працівників бухгалтерської, економічних служб об'єкта аудиту.</p>
Фактори ризику (ризикові операції), пов'язані з веденням бухгалтерського обліку	<p>Порушення законодавства у сфері публічних закупівель;</p> <p>при виявленні недостачі матеріально відповідальна особа продовжує працювати на тій самій посаді, недостачу нею не відшкодовано, річна інвентаризація не проводилася;</p> <p>факти переплати заробітної плати внаслідок встановлення необґрунтовано завищених (порівняно з нормативно-правовими актами) надбавок чи доплат при тому, що система встановлення надбавок і доплат не змінилася, тощо.</p>

Визначені фактори ризику (ризикові операції) подаються як гіпотези про причини можливого погіршення фінансового стану об'єкта аудиту, невиконання ним своїх функцій та неефективного використання майна.

Визначається також рівень суттєвості впливу визначеного фактора ризику (ризикової операції) на результати діяльності об'єкта аудиту, а також на достовірність фінансової звітності. Рівень суттєвості може визначатись як у вартісній оцінці (сума заниженого чи недоотриманого доходу, обсяг завищених чи необґрунтованих витрат, незаконного відчуження активів тощо), так і у відсотковому співвідношенні до фактичних даних фінансової звітності, бухгалтерського обліку та показників фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту.

Для дослідження кожного фактора ризику (ризикової операції) визначаються аудиторські процедури, які необхідно здійснити для їхнього підтвердження чи спростування, а також визначається обсяг вибірки. Обрані аудиторські процедури та обсяг вибірки мають забезпечувати обґрунтованість висновків за результатами аудиту.

Аудиторські процедури – сукупність методичних прийомів контролю та дій державного аудитора, за допомогою яких оцінюється рівень управління фінансово-господарською діяльністю.

До таких прийомів належать:

1. Документальна перевірка – дослідження установчих, фінансових, бухгалтерських (первинних і зведених) документів, статистичної та фінансової звітності, господарських договорів, розпорядчих й інших документів об'єкта аудиту, пов'язаних з плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності, веденням бухгалтерського обліку, складанням фінансової звітності.

2. Фактична перевірка – перевірка наявності грошових коштів, цінних паперів, бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей шляхом проведення інвентаризації, огляду, вимірювання, перерахунку, зважування та контрольного обміру виконаних робіт, правильності застосування норм витрат сировини і матеріалів, виходу готової продукції та природних витрат шляхом організації контрольних запусків сировини, матеріалів і палива у виробництво, контрольних аналізів готової продукції та інших аналогічних дій за участю відповідних спеціалістів.

Визначення обсягу аудиторської вибірки проводиться з метою застосування аудиторських процедур у співвідношенні менш ніж до 100% об'єктів сукупності, що досліджується, для отримання аудиторських доказів, які дають змогу сформулювати думку про сукупність. Для забезпечення обґрунтованості висновків оцінювання рівня управління

фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту обсяг вибірки має бути не меншим, ніж 50% сукупності даних, що досліджуються.

На підставі плану аудиту з урахуванням додаткової інформації, отриманої за результатами детального вивчення об'єкта аудиту, складається програма аудиту діяльності, в якій зазначаються:

- мета аудиту діяльності, підстава для його проведення, відповідальний орган Держаудитслужби України;

- інформація про діяльність об'єкта аудиту, де наводиться його стисла характеристика;

- результати проведеного аналізу фінансово-господарської діяльності та попереднього оцінювання системи внутрішнього контролю;

- перелік факторів ризику (ризикових операцій) фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту, які планується перевірити, аудиторські процедури, які необхідно застосувати, та обсяг вибірки;

- необхідність залучення до проведення аудиту діяльності територіальних органів Держаудитслужби України чи представників інших органів влади, установ та організацій;

- інформація про керівника аудиторської групи, державних аудиторів, які здійснюють аудит діяльності, та графік проведення аудиту.

На третьому етапі аудиту діяльності кожен фактор ризику (ризикова операція), визначений програмою аудиту діяльності, має бути дослідженим щодо:

- відповідності внутрішніх розпорядчих актів об'єкта аудиту вимогам законодавства та організаційно-розпорядчим актам органу управління;

- відповідності господарських операцій вимогам законодавства та розпорядчим актам вищестоящих установ і організацій чи органів управління, які є обов'язковими для виконання об'єктом аудиту;

- виконання наданих органом управління завдань і заходів, пов'язаних із реалізацією загальнодержавних (регіональних) та/або бюджетних програм;

- відповідності (доцільності) проведених операцій статутним цілям об'єкта аудиту;

- порівняння фактично отриманого результату з очікуваним.

У разі виявлення порушень чи відхилень від норм слід визначити вплив цих порушень (недоліків) на достовірність фінансової звітності та показники фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту.

На четвертому етапі за результатами проведення аудиту діяльності складається аудиторський звіт. Структура аудиторського звіту наведена в табл. 1.17.5.

Структура аудиторського звіту

Розділ звіту	Зміст розділу
Вступ	Інформація про об'єкт аудиту та обґрунтування причин проведення аудиту діяльності
Результати аудиторських процедур	<ul style="list-style-type: none"> – Результати перевірки дотримання законодавства і забезпечення ефективності фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту; – результати аналізу фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту; – результати дослідження факторів, які негативно впливають на діяльність об'єкта аудиту; – конкретні приклади недоліків і порушень; – інформація про вплив порушень і недоліків на розміри платежів до бюджетів та державних фондів, фінансові результати і розмір прибутку об'єкта аудиту (до оподаткування) та величину активів.
Висновки	<p>Оцінювання рівня управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту, ефективності управління його майном, досягнення об'єктом аудиту визначених цілей і завдань, достовірності фінансової звітності та системи внутрішнього контролю.</p> <p>Висновки групуються відповідно до істотності їхнього впливу на фінансово-господарську діяльність об'єкта аудиту за такими напрямками:</p> <ul style="list-style-type: none"> – зовнішній, що не залежить від об'єкта аудиту, зокрема щодо належного рівня нормативно-правового забезпечення його діяльності, рівня її регламентації органом управління об'єкта аудиту; – внутрішній – щодо прийняття рішень або бездіяльності посадових осіб об'єкта аудиту, насамперед щодо організації та функціонування системи внутрішнього контролю.
Рекомендації	<p>Пропозиції, реалізація яких є необхідною умовою для якісних змін в управлінні об'єктом аудиту. Ці пропозиції мають:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ґрунтуватися на результатах перевірки факторів ризику (ризикових операцій), обґрунтованих фактами і висновками; – зосереджувати увагу на тому, що саме треба змінити; – залишити на розсуд об'єкта аудиту способи проведення змін; – бути достатньо детальними і реальними для впровадження.
Додатки	Робочі матеріали, що підтверджують встановлені факти недоліків і порушень, і дані порівняльних таблиць, сформовані на стадії здійснення оцінювання досягнутих об'єктом аудиту результатів, підписані державним аудитором та посадовими особами об'єкта аудиту.

Аудиторський звіт підлягає розгляду за участю керівництва об'єкта аудиту у строк, що не перевищує 5 робочих днів.

За результатами розгляду спільно з керівництвом об'єкта аудиту аудиторський звіт складається в чотирьох примірниках і підписується в односторонньому порядку керівником групи державних аудиторів.

У разі наявності зауважень і пропозицій керівництва об'єкта аудиту до аудиторського звіту, що не були враховані під час розгляду, їх оформлюють за Протоколом розбіжностей до аудиторського звіту та не

пізніше останнього дня проведення аудиту діяльності надають органу Держаудитслужби України для аналізу.

Результати аудиту діяльності можуть надаватися різним стейкхолдерам.

Узагальнюючи вищезазначене, доходимо висновку, що розробка концепції державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів державного сектору економіки є необхідною умовою забезпечення економічності, дієвості та результативності використання ресурсів держави і державної власності.

Державний фінансовий аудит безпосередньо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства та органів державної влади. Він є відповіддю на запити суспільства щодо законності та ефективності використання суспільних фінансів і майна, а також оцінювання управлінських рішень безпосередніх розпорядників публічних фінансових ресурсів, державного та комунального майна.

В сучасних умовах розвитку економіки система державного фінансового аудиту трансформується та пристосовується до першочергових вимог суспільства, поступово замінюючи традиційні для етатичної моделі економіки методи контролю (ревізія) на методи, що виправдали себе в демократичних країнах з ліберальною економікою (державний аудит).

РОЗДІЛ 2

ДЕТЕРМІНАНТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

2.1. Сучасна проблематика бюджетного фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і соціального забезпечення

(О. І. Тулай)

Пріоритетним напрямом державної політики у соціальній сфері є ефективна система охорони здоров'я. Залишковий принцип її фінансування не виправдав себе, тому постала гостра необхідність модернізації підходів до її фінансування в умовах формування засад сталого розвитку.

Сьогодні у багатьох країнах, у тому числі в Україні, багато людей не мають доступу до необхідних медичних послуг. Звертаючи увагу на цю проблему, можна погодитися з В. Лехан та Л. Крячковою, що обсяги та джерела фінансування охорони здоров'я є основними чинниками, які впливають на здоров'я та добробут людей, а тому забезпечення мобілізації ресурсів таким чином, щоб гарантувати громадянам справедливий доступ до основних медичних послуг, сьогодні є найважливішим завданням¹.

Видатки на охорону здоров'я в Україні виділяються з бюджетів різного рівня і спрямовуються переважно на фінансування поліклінік та амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги, лікарень і санаторно-курортних закладів, санітарно-профілактичних та протиепідемічних заходів і закладів, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки. При цьому основна частина видатків – від 72% до 84% – здійснюється з місцевих бюджетів; з Державного бюджету України виділяється від 16% до 28% коштів (рис. 2.1.1).

Новим елементом фінансування сфери охорони здоров'я та міжбюджетних відносин в Україні є передбачена у Бюджетному кодексі України медична субвенція. Вперше ця субвенція з державного для

¹ Лехан В. М. Інтегральна оцінка результатів діяльності системи охорони здоров'я / В. М. Лехан, Л. В. Крячкова // Україна. Здоров'я нації. – 2010. – № 2. – С. 58.

місцевих бюджетів була передбачена у Законі України «Про Державний бюджет України на 2015 рік». Саме це зумовило збільшення питомої ваги видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету на охорону здоров'я у 2015 р. порівняно з попередніми періодами.



Рис. 2.1.1. Структура видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я у 2001–2015 рр.

Джерело: побудовано за звітними даними Державної казначейської служби України².

Водночас необхідно визнати, що запровадження цієї новації може мати і негативні наслідки. Наприклад, громадяни можуть повністю позбутися свого права участі у формуванні бюджету охорони здоров'я, оскільки рішення щодо обсягу необхідних ресурсів приймається на урядовому рівні, що ставить під сумнів процес бюджетної децентралізації загалом.

На сучасному етапі в системі охорони здоров'я України не вдається домогтися оптимального співвідношення «витрати-результат». При цьому перманентне зростання видатків бюджету, що спостерігалось за період дослідження (за винятком 2014 р.), не покращило результату. Зменшення зростання видатків на охорону здоров'я у 2014 р. пов'язане з анексією АР Крим та воєнними діями в окремих районах Луганської та Донецької областей України.

Сьогодні необхідно знайти нові шляхи вирішення проблем у сфері державного фінансування вітчизняної охорони здоров'я. Очевидно, що основними принципами державної фінансової підтримки в умовах формування засад сталого розвитку мають бути: забезпечення оптимального обсягу фінансових ресурсів; чітке розмежування джерел фінансування кожного виду медичної діяльності закладів охорони здоров'я;

² Звітність про виконання бюджетів [Електронний ресурс] / Веб-сторінка Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування за своєчасне й ефективне фінансування цих закладів; забезпечення громадського контролю за використанням бюджетних коштів у цій сфері на загальнонаціональному та місцевому рівнях; сприяння фінансовій зацікавленості суб'єктів господарювання приватної форми власності у розвитку системи охорони здоров'я.

Магістральною місією будь-якої держави є розвиток освітнього потенціалу нації як важливої складової сталого розвитку. Наукове осмислення сутності, ролі та місця освіти у системі державних цінностей завжди було та залишається предметом посиленої уваги. Адже чим вищий рівень розвитку освіти, тим більший її позитивний вплив на ВВП країни, рівень доходів, зайнятість, безробіття тощо³.

Основним джерелом фінансування освітньої сфери в Україні є кошти бюджетів різного рівня, які спрямовуються на дошкільну, загальну середню, професійно-технічну, вищу, післядипломну, позашкільну освіту та на заходи із позашкільної роботи з дітьми, програми матеріального забезпечення навчальних закладів, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки. У 2001–2015 рр. основна частина видатків на освіту припадала на місцеві бюджети (від 59% до 86%). Відповідно з Державного бюджету України на задоволення освітніх потреб населення спрямовувалося від 14% до 41% коштів (рис. 2.1.2).



Рис. 2.1.2. Структура видатків Зведеного бюджету України на освіту у 2001–2015 рр.

Джерело: побудовано за звітними даними Державної казначейської служби України⁴.

³ Козаренко Л. В. Соціально-економічна нормаль як індикатор внутрішньої ефективності освітньої сфери України / Л. В. Козаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 7. – С. 59.

⁴ Звітність про виконання бюджетів [Електронний ресурс] / Веб-сторінка Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

У 2001–2015 рр. відбулося суттєве збільшення видатків бюджету на освіту – з 9,9 до 114,2 млрд грн. З одного боку, це зростання зумовлене інфляційними процесами, а з іншого – не настільки значне, щоб у повному обсязі задовольнити потреби освітніх закладів (установ, підприємств, організацій) у фінансових ресурсах.

Актуальним питанням сучасної державної політики є доступність освіти, яку слід розуміти як сукупність обставин (обмежені фізичні можливості, соціальний статус, місце проживання, рівень доходів і т. ін.), що впливають на можливість отримання освітніх послуг конкретними фізичними особами. У цьому контексті поділяємо думку, що «основним джерелом фінансування освітньої сфери мають залишатися бюджетні кошти»⁵. Адже державний протекціонізм і бюджетне фінансування відіграють вирішальну роль у цій сфері.

Водночас вітчизняна система освіти постала перед необхідністю оптимізації видатків та створення умов для залучення альтернативних джерел фінансування. Адже в умовах бюджетної децентралізації основними завданнями органів місцевого самоврядування є розширення джерел фінансування освітньої сфери шляхом запровадження організаційно-економічних стимулів для представників місцевого бізнесу, що допомагають закладам освіти, сприяння глибинним секторальним реформам та розвиток економіки знань. Стимулювання бізнес-структур може відбуватися шляхом пільгового оподаткування у разі надання бази практики студентам вищих навчальних закладів; звільнення від оподаткування матеріальних ресурсів, що надаються цими структурами навчальним закладам; надання пільг щодо сплати єдиного соціального внеску із заробітної плати тих випускників, що працюють за фахом відразу після закінчення навчального закладу та ін. На державному рівні необхідно розробити концепцію щодо доступності освіти та залучити до цього процесу державні органи управління освітою, вищі навчальні заклади, громадські організації та домогосподарства – споживачів освітніх послуг.

Серед основних завдань, на вирішення яких має спрямовувати свою діяльність держава з метою формування сприятливих умов для довготривалого, безпечного, здорового та щасливого життя громадян, є забезпечення соціального захисту, зокрема вразливих прошарків населення. Передумовою функціонування ефективної системи соціального захисту в Україні є оздоровлення державних фінансів. Формування нової концепції у цій сфері, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, потребує наукового обґрунтування й удосконалення механізмів фінансового забезпечення відповідно до суспільних потреб, міжнародних норм і стандартів.

⁵ Боголіб Т. М. Вдосконалення фінансового забезпечення вищої освіти / Т. М. Боголіб // Вісник Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – № 3. – С. 78.

У контексті постулатів сталого розвитку цілями соціального захисту і соціального забезпечення населення є такі:

- гарантування гідного рівня та відповідної якості життя людей незалежно від їхнього соціального статусу та індивідуальних можливостей;
- створення умов для повноцінного розвитку людського потенціалу, нейтралізація соціальних ризиків.

Загалом до системи соціального захисту населення належать соціальне страхування, соціальне забезпечення та соціальні послуги.

Завдяки соціальному страхуванню суспільство має змогу вирішити такі завдання: формування грошових фондів, з яких фінансуються витрати, пов'язані з утриманням непрацездатних осіб; забезпечення необхідної кількості та структури відтворення трудових ресурсів; зменшення диференціації у рівні матеріального забезпечення працюючого та непрацюючого населення; досягнення підвищення життєвого рівня соціальних груп населення, не задіяного у трудовому процесі⁶.

Соціальне забезпечення – це діяльність державних та недержавних суспільних органів з надання систематичної допомоги і підтримки тим категоріям населення, які опинилися в складних життєвих обставинах на рівні не менше встановленого державою прожиткового мінімуму⁷. Соціальне забезпечення є одночасно і проголошеною, і гарантованою можливістю повноцінного розвитку особистості. Це система соціальних і юридичних гарантій, які забезпечують людині впевненість у майбутньому, дають змогу реалізувати власний потенціал, гармонійно зіставляти власні та суспільні інтереси⁸. Соціальне забезпечення охоплює соціальну допомогу та соціальні пільги.

Соціальні послуги охоплюють комплекс економічно-правових заходів, спрямованих на покращення умов життєдіяльності окремих індивідів, які перебувають у важких життєвих обставинах. Такими обставинами є несприятливі події, що створюють перепони для нормальної життєдіяльності та наслідки яких людина не може подолати самотійно⁹. В Україні можуть надаватися такі соціальні послуги: соціально-побутові; психологічні; соціально-педагогічні; соціально-економічні; юридичні; послуги з працевлаштування; інформаційні послуги; соціально-медичні та ін.

⁶ Модернізація системи соціального страхування в Україні : аналіт. доп. / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2014. – С. 14.

⁷ Тищенко О. В. Сутність соціального забезпечення: доктринальні погляди [Електронний ресурс] / О. В. Тищенко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/4/5/Tyshchenko%20O.V..pdf>.

⁸ Гарасимів Т. З. Право соціального забезпечення України (Загальна частина) / Т. З. Гарасимів. – Дрогобич : Вид. фірма «Відродження», 2004. – С. 18.

⁹ Брикова І. Трансформація економічної природи соціальних послуг на постіндустріальному етапі розвитку світового господарства [Електронний ресурс] / І. Брикова, К. Гафарова. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/162/3/202-220.pdf>.

Вітчизняна система надання соціальних послуг характеризується надмірною централізацією та монополізацією. Остання виявляється у наданні лише визначеними закладами відповідних послуг, що призводить до зниження їх якості. Фінансування процесу надання соціальних послуг здійснюється за принципом «фінансування закладу», в результаті чого відсутнє обґрунтування суми коштів, необхідних для надання конкретної послуги. Відповідні заклади не зацікавлені у підвищенні якості надання послуг та ефективності використання виділених бюджетних ресурсів.

Разом із цим усі громадяни, незалежно від місця проживання, мають мати однаковий доступ до якісних соціальних послуг. У цьому напрямку Міністерство соціальної політики України проводить роботу щодо впровадження стандартів соціальних послуг. Однак у розроблених на сьогодні стандартах недостатньо враховані саме проблемні аспекти якості соціальних послуг, відсутні конкретні критерії її оцінювання. Слушною вважаємо думку, що для одержання максимального ефекту від впровадження соціальних стандартів необхідно розробити перелік гарантованих державою безоплатних соціальних послуг у поєднанні зі стандартизацією в межах трьох рівнів: 1) технічний стандарт для конкретної послуги чи її елемента; 2) стандарт для певного виду соціальної послуги; 3) стандарт для комплексу соціальних послуг для відповідних категорій споживачів¹⁰.

Загалом основним недоліком чинних інститутів соціального захисту населення є спричинене ними утриманство. На даний час держава не змогла створити умов (економічних, правових, організаційних) для підвищення відповідальності самих громадян за власний добробут. У їх свідомості переважає переконання, що компетенцією держави є всі аспекти життя в країні і вона розпоряджається всіма суспільними інститутами. Держава взяла на себе тягар соціальних та економічних функцій і не в змозі справитися з усіма завданнями. До того ж вона блокує розвиток структур громадянського суспільства, без яких соціальний захист населення не може бути ефективним.

У 2001–2015 рр. видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення становили від 17% до 28% у загальних видатках Зведеного бюджету України, що свідчить про значне навантаження на систему державних фінансів (рис. 2.1.3).

Ці видатки в Україні здійснюються з бюджетів різного рівня і спрямовуються на соціальний захист: на випадок непрацездатності; пенсіонерів; ветеранів війни та праці; сім'ї, дітей та молоді; безробітних; на допомогу у вирішенні житлового питання; фундаментальні та прик-

¹⁰ Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – С. 351.

ладні дослідження і розробки та на іншу діяльність у цій сфері. Як підтверджують дані рис. 2.1.4, більша частина бюджетних коштів у 2001–2015 рр. – від 53% до 79% – виділялася з Державного бюджету України, що свідчить про високу централізацію системи соціального та соціального забезпечення в нашій країні. Відповідно з місцевих бюджетів спрямовувалося від 21% до 47% бюджетних коштів. Водночас у розвинутих європейській країнах органи місцевого самоврядування наділені набагато ширшими повноваженнями у цій сфері та забезпечені власними джерелами фінансування.

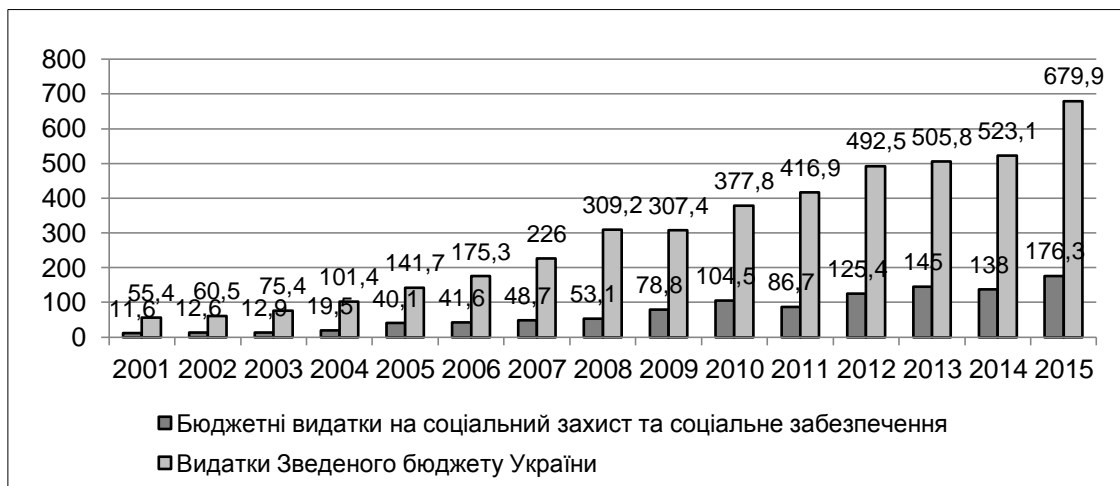


Рис. 2.1.3. Динаміка видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення та видатків Зведеного бюджету України у 2001–2015 рр., млрд грн.

Джерело: побудовано за звітними даними Державної казначейської служби України¹¹.

Сьогодні необхідно ретельно оцінити результати й наслідки перманентного збільшення видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення в контексті змін якості життя населення. Так, багато отримувачів соціальної допомоги не можуть задовольнити свої життєві потреби, оскільки останні розглядаються за залишковим принципом, а не в контексті розширення можливостей реалізації людського потенціалу. Однією з причин неефективного використання коштів бюджету є недостатня розробленість принципу субсидіарності щодо забезпечення соціальних гарантій населення.

Крім цього, тенденція до збільшення видатків бюджету на ці цілі може призвести до поширення утриманських настроїв серед окремих категорій населення та до втрати мотивації для підвищення якості свого життя. Сьогодні існує значна кількість пільговиків (близько 130 категорій), у тому числі забезпечених людей, які не мають потреби у фінансовій підтримці від держави. Тому вважаємо, що доцільно сформулювати ефективну систему

¹¹ Звітність про виконання бюджетів [Електронний ресурс] / Веб-сторінка Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

обліку таких осіб і сімей, які насправді перебувають у складних життєвих обставинах і потребують державної опіки. У цьому контексті актуалізується питання вдосконалення механізму реалізації адресної політики та оптимізації розгалуженої мережі державних і комунальних закладів у системі соціального захисту та соціального забезпечення.

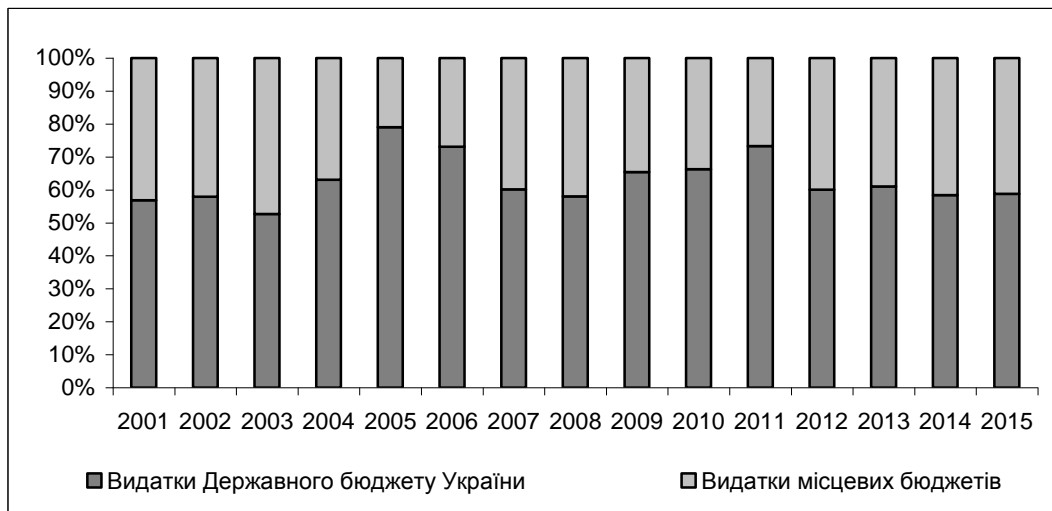


Рис. 2.1.4. Структура видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2001–2015 рр.

Джерело: побудовано за звітними даними Державної казначейської служби України¹².

Людина є найвищою суспільною цінністю. Держава, яка це визнає та створює умови для повноцінного розвитку особистості, матеріального самозабезпечення і соціального захисту своїх громадян, є соціально орієнтованою. Діяльність такої держави здійснюється за допомогою правових, організаційних, фінансових заходів з метою забезпечення високої якості життя населення, його екологічної та соціальної захищеності відповідно до завдань сталого розвитку. Одним з основних принципів, на яких будується система соціального захисту та соціального забезпечення населення, є фінансове забезпечення, яке відображає сукупність заходів щодо збалансованого перерозподілу суспільних благ. Відповідно важливим питанням сьогодення є вдосконалення бюджетного забезпечення цієї сфери шляхом перегляду пріоритетів у наданні державної фінансової підтримки окремим категоріям населення на основі достовірної інформації про реальні доходи та запровадження системи соціального партнерства між органами влади і приватними структурами. Ефективна система соціального захисту та соціального забезпечення населення має бути розрахована не лише на ті категорії громадян, котрі потребують такого захисту, а й на максимальний розвиток економіки, стимулювання кожного працездатного члена суспільства, створення умов, у т. ч. екологічних, у яких йому комфортно працювати.

¹² Звітність про виконання бюджетів [Електронний ресурс] / Веб-сторінка Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

2.2. Модернізація фінансового інструментарію розвитку культури і мистецтва в Україні (*Т. О. Кізима, А. Я. Крупка*)

Важливою передумовою забезпечення соціальної складової сталого розвитку України є модернізація фінансового інструментарію стимулювання фінансово-господарської діяльності установ культури і мистецтва як вагомого сегмента ринку культурно-мистецьких послуг в Україні.

В сучасних умовах галузь культури і мистецтва є важливою складовою відтворення і розвитку людського потенціалу, який відповідає вимогам інноваційної економіки та пріоритетним завданням модернізації українського суспільства. Дослідження впливу фінансових інструментів та важелів на галузь культури і мистецтва передбачає визначення напрямів удосконалення фінансового забезпечення цієї сфери, орієнтованих на всебічний розвиток і зміцнення самостійності закладів культури і мистецтва в умовах бюджетної децентралізації, підвищення якості наданих ними послуг, впровадження принципів ефективного фінансового менеджменту в державному секторі. Означені процеси відповідно потребують переосмислення та впровадження новітніх підходів, спрямованих на підвищення якості надання культурно-мистецьких послуг, забезпечення їхньої доступності для населення, підвищення відповідальності установ культури і мистецтва за результати своєї фінансово-господарської діяльності.

Вагомий внесок у дослідження основних векторів розвитку фінансової політики держави здійснили відомі вітчизняні вчені: Д. Ванькович, О. Василик, Г. Возняк, В. Кудряшов, В. Опарін, В. Оспіщев, О. Романенко, В. Федосов, І. Форкун, С. Юрій та ін. До вирішення проблем державної підтримки галузі культури і мистецтва, у тому числі й на основі розвитку теорії суспільних благ, долучилися зарубіжні і вітчизняні науковці: В. Андрущенко, І. Безгін, Ю. Богуцький, В. Боумоль, В. Боуен, А. Вагнер, М. Драгішевіч-Шишич, В. Журавський, В. Карлова, В. Кремень, В. Малімон, Р. Масгрейв, Н. Савчук, П. Самуельсон, Л. Ситар, Т. Сітовські, В. Солодовник, Дж. Стігліц, Д. Тросбі, Б. Фрей та ін. Разом з тим, незважаючи на наявний зарубіжний і вітчизняний науково-практичний потенціал дослідження зазначеної проблематики, питання удосконалення фінансового інструментарію розвитку культури і мистецтва залишаються малодослідженими в Україні.

Галузь культури і мистецтва об'єднує різні види діяльності та організації, які надають культурно-мистецькі послуги населенню: бібліотеки, музеї, театри, концертні організації, клуби, парки тощо. Множинність по-різному орієнтованих цінностей, що створюються у процесі

функціонування галузі культури і мистецтва, визначає необхідність багатоканальності її фінансування. При цьому залежно від мети діяльності конкретного об'єкта культури і мистецтва необхідно визначати канал фінансування, який найбільшою мірою здатний сприяти її досягненню.

Розвиток установ культури і мистецтва, орієнтованих як на культурне обслуговування, так і на удосконалення самої людини (створення умов для творчості), формує певні аспекти, викликані змістовними суперечностями комерційних і некомерційних функцій установ культури і мистецтва, що спричинює виникнення проблем. По-перше, це проблема розвитку економічних, ринкових форм регулювання процесу «виробництва» послуг у сфері культури та дозвілля. По-друге, це питання «нейтралізації» негативних наслідків комерційної діяльності у галузі культури і мистецтва.

Зазначимо, що у сучасних умовах система фінансово-економічних важелів розвитку галузі є малоефективною, оскільки:

- вкрай недостатнє «залишкове» бюджетне фінансування, побудоване за зрівняльним принципом, не є стимулом для розвитку культурно-мистецького життя;

- майже 90% закладів культури нашої країни перебувають у власності територіальних громад, тобто не підпорядковані Міністерству культури України. Зазначені показники відповідають демократичним принципам, але утруднюють державне регулювання культурно-мистецького життя, що в умовах формування його нової національної та державно-політичної ідентичності є, як мінімум, дуже бажаним.

Так, надходження коштів у сферу культури і мистецтва найкраще забезпечуватимуть такі моделі, як багатоканальне державне фінансування і партнерські державно-приватні форми субсидування. Детально проаналізуємо чинний інструментарій фінансового забезпечення розвитку установ культури і мистецтва в Україні з метою вироблення рекомендацій щодо його удосконалення в сучасних умовах.

Успішність державних заходів підтримки галузі культури і мистецтва значною мірою залежить від ефективності використання такого інструменту фінансового стимулювання, як приватне спонсорство, яке чинне законодавство України¹ визначає як добровільну матеріальну, фінансову, організаційну та іншу підтримку фізичними і юридичними особами будь-якої діяльності з метою популяризації винятково свого імені, найменування, торгового знаку тощо. Спонсорство може здійснюватися у вигляді виділення фінансових коштів, оплати рахунків,

¹ Про рекламу: Закон України (зі змінами і доповненнями) № 270/96-ВР від 03 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр>.

закупівель обладнання, заснування премій, стипендій, гонорарів, призів тощо. Однак варто зазначити, що у зв'язку зі специфікою цього джерела фінансування в Україні доволі проблемним є отримання достовірних даних про обсяги спонсорської допомоги культурно-мистецькій галузі².

Важливим джерелом позабюджетних коштів є також меценатство, спрямоване на некомерційну підтримку діяльності установ культури, окремих митців та мистецьких проектів. За допомогою меценатства приватні та юридичні особи демонструють політику соціальної відповідальності й формують власний позитивний імідж у суспільстві. Варто зазначити, що благодійність передбачає надання допомоги без фінансових та інших зобов'язань з боку отримувача, яка оформляється актом дарування.

В Україні є певна когорта благодійників, які розуміють, що без культури і духовності не існує повноцінного суспільного чи приватного життя. Зокрема, визнаний в Україні меценат Віктор Пінчук у 2006 р. заснував власний благодійний фонд і галерею сучасного мистецтва «Pinchuk Art Centre», а також відкрив у Києві Центр сучасного мистецтва. Його благодійний фонд передав на різні цілі понад 125 млн. дол. США. Підприємець Ігор Воронов, співвласник СК «Кредо-Класик», допомагає представляти роботи українських майстрів на іноземних виставках й аукціонах. Українське друкарство часто фінансують фонди емігрантів (зокрема, Фондація Омеляна і Тетяни Антоновичів, а також фонд Ернеста і Наталії Гуляк, які заснували кілька літературних премій). Сергій Тарута, відомий колекціонер старожитностей трипільської культури, є засновником музею «Платар». При цьому варто зазначити, що більшість культурних ініціатив, підтриманих меценатами, сконцентровано насамперед у столиці. Однак є і винятки. Наприклад, Петро Писарчук займається відновленням Золочівського замку (Львівська область), а Фонд «Патріот Запоріжжя», створений Євгеном Черняком, фінансував реставраційні роботи в Національному заповіднику «Хортиця». Загалом Україна посідає 103-тє місце у світовому рейтингу благодійності³. Однак як позитивну тенденцію необхідно визначити, що благодійний сектор в Україні з кожним роком зосереджує дедалі більше коштів.

Особливе місце серед форм фінансової підтримки культурно-мистецької сфери посідає патронаж – фінансове й організаційне заступництво, яке здійснюється на постійній та довгостроковій основі. Під

² Притуп О. Фінансове забезпечення реалізації державної політики України у сфері культури на регіональному рівні / О. Притуп // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 139.

³ Мировой рейтинг благотворительности – 2014: глобальные тенденции благотворительности – CAF, 2014. – 46 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukraine3000.org.ua/img/forall/mirovoi_reiting_.pdf.

патронажем перебувають конкретні установи, організації та окремі особи. Патронаж, як правило, оформляється довготривалим договором або організаційними документами, згідно з якими патрон є співзасновником установи культури і мистецтва з визначеними правами й обов'язками⁴.

Суттєву фінансову підтримку культурно-мистецькій галузі в Україні можуть надавати проекти, програми та гранти, у тому числі міжнародні. Однак в Україні цей вид підтримки залишається поки що мало розвиненим (за винятком окремих грантів Президента України для видатних митців і творчої молоді). Хоча за кордоном саме гранти є найбільш поширеною формою підтримки організацій галузі й надаються різним установам або окремим працівникам культури і мистецтва. Умови їхнього надання диференційовані в різних країнах, хоча їхнє розмаїття може бути зведене до таких видів:

- договірні, розмір яких встановлюється спеціальною угодою між державою і відповідною установою культури та мистецтва;
- встановлені за результатами праці (за нормами субсидіювання на одиницю річного продукту і послуги);
- базисні, які визначаються за нормативними витратами і розраховані як певний норматив до заробітної плати, що затверджується для кожної категорії закладів культури і мистецтва (музеї, театри, розважальні центри тощо)⁵.

Індивідуальні гранти реалізуються як субсидія окремим творчим особам, причому їхні форми доволі різноманітні (безстрокові гранти видатним діячам культури і мистецтва, гарантований дохід відомим письменникам, гранти молодим письменникам на певний термін тощо).

Вважаємо, що такий вид фінансової підтримки культурно-мистецьких установ і окремих працівників має стати одним із пріоритетних при формуванні фінансової політики держави, спрямованої на розвиток новітніх механізмів фінансування культурно-мистецьких проектів на конкурсних засадах (грантові програми), доступних для закладів культури і мистецтва незалежно від форм власності та підпорядкування.

На наш погляд, важливим позабюджетним джерелом фінансування культурно-мистецької галузі в Україні може стати банківський кредит. У розвинених країнах світу держава сприяє отриманню банківських позик, надаючи організаціям культури і мистецтва гарантії за кредитами.

⁴ Притуп О. Фінансове забезпечення реалізації державної політики України у сфері культури на регіональному рівні / О. Притуп // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 139.

⁵ Євсєєва О. О. Вдосконалення державного регулювання розвитку системи культури в регіоні / О. О. Євсєєва // Бізнес Інформ. – 2013. – № 4. – С. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://business-inform.net/pdf/2013/4_0/22_28.pdf.

Наприклад, у Франції, Італії, Німеччині створені державні структури, які надають гарантії за кредитами різним суб'єктам культурно-мистецької сфери. При цьому такі гарантії поширюються переважно на суб'єктів комерційної діяльності. Так, у Франції це завдання здійснює Інститут фінансування кіно і сфери культури, утворений державними і приватними банками; у Великобританії – Національний фонд розвитку, який кредитує виробництво фільмів⁶. З огляду на це доцільним вважаємо запозичення зарубіжного досвіду щодо надання пільгових кредитів на будівництво та реконструкцію приміщень закладів культури і мистецтва, придбання ними нового обладнання, бібліотечних та музейних фондів, замовлення на виготовлення декорацій, реквізиту, костюмів, реконструкцію глядацьких і читальних залів тощо⁷.

Однак в Україні непряме фінансування галузі культури і мистецтва через систему кредитних пільг практично не здійснюється. Щодо банківських кредитів зазначимо, що вони видаються вітчизняними банками під доволі високі відсотки, якими не завжди установи мають можливість скористатися. Ускладненою є також процедура отримання кредитів, причому перевага надається передусім короткостроковим кредитам. Так звані «довгі» гроші у сфері культури і мистецтва практично не працюють. Таким організаціям у кращому разі залишається можливість користуватися кредитами, що надаються постачальниками (наприклад, товарний кредит, лізинг тощо)⁸.

Отже, для здійснення бюджетної підтримки установ культури і мистецтва в Україні важливим напрямком доцільно визначити розвиток практики субсидування процентної ставки за кредитами, що залучаються комерційними організаціями та іншими «виробниками» культурно-мистецьких послуг, а також надання бюджетних гарантій при кредитуванні таких організацій. Доцільність розвитку перелічених заходів пов'язана з важкодоступністю кредитних ресурсів для культурно-мистецьких установ, а також відсутністю у них достатніх заставних активів. Так, надання державних гарантій таким організаціям практично відсутнє в Україні, що певною мірою пов'язано з незацікавленістю органів державної влади в демонополізації системи надання державних послуг, а також відсутністю відповідного законодавства в цій сфері. Це потребує підготовки норма-

⁶ Абанкіна Т. Многоканальное финансирование культуры и искусства: зарубежный опыт / Т. Абанкіна // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 2 (14). – С. 140.

⁷ Кучин С. П. Особливості державної політики в сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект) / С. П. Кучин // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2013. – № 2. – С. 43.

⁸ Євсєєва О. О. Вдосконалення державного регулювання розвитку системи культури в регіоні / О. О. Євсєєва // Бізнес Інформ. – 2013. – № 4. – С. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://business-inform.net/pdf/2013/4_0/22_28.pdf.

тивно-правового акта, який би відображав порядок і критерії надання фінансової підтримки конкретним культурно-мистецьким установам, проектам і програмам.

У сучасних економічних реаліях, на наш погляд, найбільш ефективною формою фінансування культурно-мистецького розвитку в Україні має стати державно-приватне партнерство, побудоване на поєднанні державного та приватного секторів економіки з метою реалізації важливих для суспільства культурно-мистецьких проектів. При цьому важливою перевагою застосування такого методу фінансування є те, що реалізація проектів у межах державно-приватного партнерства не завжди потребує виділення коштів із державного чи місцевого бюджетів, а, навпаки, поповнює їх за рахунок надходжень від сплати платежів приватних партнерів.

Зазначимо, що зміст поняття «державно-приватне партнерство» у галузі культури і мистецтва можна розглядати у широкому і вузькому сенсах. У широкому сенсі державно-приватне партнерство – це будь-яка взаємодія держави і бізнесу при досягненні основних цілей культурно-мистецького розвитку. Може йтися про спільну розробку стратегічних напрямів і програм, просування державою проектів приватних компаній за кордоном, спільну роботу з поліпшення культурного іміджу країни тощо. У вузькому сенсі державно-приватне партнерство – це спільне фінансування великомасштабних культурно-мистецьких проектів або інша фінансова участь держави в аналогічних проектах вітчизняного бізнесу. За державно-приватного партнерства у вузькому сенсі цього слова метою держави є залучення приватних інвестицій у реалізацію культурно-мистецьких програм та інвестиційних проектів, що мають стратегічне значення.

Отже, відповідно до особливостей культурно-мистецької сфери, державно-приватне партнерство у галузі культури і мистецтва можна трактувати як систему довгострокових фінансово-економічних відносин між інститутами держави та суб'єктами приватного сектору економіки з реалізації культурно-мистецьких проектів на основі партнерства, тобто об'єднання ресурсів, розподілу доходів і вигід, витрат і ризиків⁹. Тобто, державно-приватне партнерство у галузі культури і мистецтва – це альянс між владою та бізнесом з метою реалізації суспільно значущих культурно-мистецьких проектів.

⁹ Горяинова Л. В. К вопросу о сущности государственно–частного партнёрства как механизма реализации интересов государства и бизнеса / Л. В. Горяинова // Экономика, статистика и информатика. – 2011. – №1. – С. 52.

О. Гриценко наводить такі потенційні фінансові вигоди та переваги застосування механізму державно-приватного партнерства¹⁰:

– під час реалізації проектів у межах ДПП бюджет держави поповнюється за рахунок надходжень від сплати платежів приватних партнерів;

– залучення приватних джерел фінансування через проекти в межах ДПП не завжди потребує виділення коштів із державного чи місцевого бюджету;

– вдалі проекти можуть створювати нові фінансові ресурси;

– приватні інвестори більше, ніж держава, мотивовані зменшити витрати та підвищити ефективність використання основних фондів з метою отримання прибутків від інвестицій.

Проте прикладів реалізації проектів у рамках державно-приватного партнерства у галузі культури і мистецтва в Україні не так багато. Зокрема, Львівська область стала першим регіоном в Україні, де наприкінці 2010 р. передали в концесію замок XVI–XVII ст. у Старому Селі Пустомитівського району та палац Потоцьких XIX ст. у с. Тартаків Сокальського району¹¹. Зазначимо, що в 2011 р. з метою збереження пам'яток історії та культури Львівщини було виділено 13 млн. 549 тис. грн., натомість приватні інвестори заявляли про готовність вкласти у відновлення зазначених пам'яток архітектури від 100 млн. грн. до 100 млн. дол. США залежно від об'єкта. Однак у 2013 р. у ЗМІ з'явилися повідомлення, що Львівські замки і палаци продовжують руйнуватися і після передачі у концесію, а вітчизняні підприємці виявились неспроможними зберегти пам'ятки архітектури¹². Йшлося про створення місцевими активістами благодійного фонду зі збереження палацу в с. Тартаків та вимогу перервати угоду концесії в Старому Селі. Водночас приватні інвестори заявили про неспроможність вкладати великі кошти на реставрацію пам'яток під час економічної кризи та намір залучити польських інвесторів. У 2014 р. у Львівській ОДА розглядалося також питання щодо передачі в концесію замку 1484 р. у с. Свірж Перемишлянського району¹³.

¹⁰ Гриценко О. А. Шляхи удосконалення фінансування культури в Україні : аналіт. зап. / О. А. Гриценко, В. В. Солодовник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2004_1.php.

¹¹ Львівські замки і палаци продовжують руйнуватися після передання у концесію / Радіо «Свобода», «Ранкова Свобода». – К. : Інформ. упр. Апарату Верхов. Ради України, 2013. – С. 27. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27502.pdf>.

¹² Львівські замки і палаци продовжують руйнуватися після передання у концесію / Радіо «Свобода», «Ранкова Свобода». – К. : Інформ. упр. Апарату Верхов. Ради України, 2013. – С. 27–29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27502.pdf>.

¹³ Свірзький замок передають у концесію / Львівська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.loda.gov.ua/news?id=9839>.

При цьому слід зазначити, що в Західній Європі кількість проектів у межах державно-приватного партнерства теж зростала поступово (від 2 проектів у 1990 р. до 118 проектів у 2009 р.). Загалом із 1990 по 2009 р. в ЄС було укладено понад 1300 угод ДПП загальною вартістю капіталу понад 250 млрд. євро¹⁴.

Вважаємо за необхідне особливу увагу звернути на той факт, що не кожний проект у межах державно-приватного партнерства априорі є успішним. Проте кожна вдала угода зменшує навантаження на державний бюджет та створює нові фінансові можливості для об'єкта культури і мистецтва. І це обов'язково слід враховувати при формуванні фінансової політики держави у галузі культури і мистецтва на перспективу.

Так, системі державної підтримки культуроорієнтованих некомерційних організацій, які братимуть участь у проектах державно-приватного партнерства, необхідна розробка заходів такої підтримки, яка може містити: пряму фінансову підтримку за рахунок бюджетних коштів; майнову підтримку культуроорієнтованих некомерційних організацій; стимулювання у формі надання пільг зі сплати окремих податків і зборів.

Однак, як зазначають фахівці¹⁵, навіть за умови залучення інвестиційних ресурсів для здійснення проектів державно-приватного партнерства часто виникає небезпека латентного «зрощування» державного та приватного підприємництва (зокрема через різноманітні корупційні схеми). Так, ураховуючи підвищену увагу іноземних партнерів до антикорупційної політики, що здійснюється в державі, та її вплив на інвестиційну привабливість і міжнародний авторитет України, цю небезпеку, на нашу думку, не можна недооцінювати. Проте щодо корупційних небезпек зазначимо, що при реалізації проектів державно-приватного партнерства такі небезпеки можна нівелювати за допомогою запровадження відкритих і прозорих процедур у сфері державних закупівель, а також ефективної антикорупційної політики, що базується на світовому досвіді її ведення у цій сфері.

Вважаємо, що розвитку державно-приватного партнерства в Україні з урахуванням можливої адаптації досвіду зарубіжних країн сприятиме створення спеціального органу з підтримки такого партнерства (наприклад, фонду розвитку державно-приватного партнерства у галузі культури і мистецтва), який має стати сполучною ланкою між державою і бізнесом,

¹⁴ Колодина Е. А. Проблемы и перспективы развития публично–частного партнерства в сфере культуры / Е. А. Колодина, О. В. Радионова // Известия ИГЭА. – 2013. – № 4 (90). – С. 116.

¹⁵ Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1068>.

своєрідним посередником у таких проектах. Функціональними обов'язками такого органу визначено:

- координацію дій державних органів, що беруть участь у підготовці проектів державно-приватного партнерства та прийнятті рішень з питань їхньої реалізації;
- методологічну підтримку учасників проектів державно-приватного партнерства з питань управління, фінансування, ефективності, окупності;
- експертну участь у розробці та вдосконаленні законодавства з державно-приватного партнерства у галузі культури і мистецтва;
- експертний аналіз конкретних проектів державно-приватного партнерства.

Як вважають фахівці, у галузі культури і мистецтва значний потенціал для державно-приватної співпраці зосереджений насамперед у пам'яткоохоронній діяльності (залучення приватних коштів для ремонтно-реставраційних, консерваційних робіт на об'єктах культурної спадщини в обмін на частку прибутку від їхньої туристичної експлуатації), розвитку екотуризму та рекреаційної інфраструктури. При цьому за жодних умов не можна допускати прямої чи латентної зміни права власності на пам'ятки культури і мистецтва. Зарубіжний досвід також свідчить про перспективність проектів у сфері спільного виробництва кінематографічної продукції, оцифрування національних бібліотечних фондів та фільмофондів. Значний потенціал для взаємовигідного державно-приватного партнерства, на наш погляд, мають такі проекти, як «Бібліотека-XXI», реформування Державної телерадіокомпанії «Культура», створення Національної громадської телерадіокомпанії України тощо. Орієнтовними партнерами у реалізації таких проектів могли б стати приватні вітчизняні та зарубіжні туристичні компанії, кіностудії, медіа-холдинги, видавничі фірми, благодійні установи тощо¹⁶.

Водночас для реалізації закордонних гуманітарних проектів та ініціатив України важливим є залучення української діаспори. Так, іноземні громадяни українського походження, які ідентифікують себе як українці, із зрозумілих причин мають значно вищу мотивацію (йдеться насамперед не про матеріальну зацікавленість, а про патріотичні переконання, причетність до спільної справи) щодо реалізації того чи іншого проекту під егідою історичної батьківщини. На наш погляд, це дасть змогу не лише забезпечити успішність таких проектів, а й створити міцне підґрунтя для консолідації світового українства. З цією метою необхідним є налагодження зв'язків з організаціями української діаспори та проведення відповідної роз'яснювальної роботи з акцентами не лише

¹⁶ Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1068>.

на матеріальній чи фінансовій, а й на іміджевій, ідеологічній, патріотичній сторонах такої співпраці.

В останній період в Україні спостерігається зниження інтересу до меценатства і спонсорства у галузі культури і мистецтва, недостатньо використовуються конкурсні гранти, надзвичайно слабо стимулюються інвестиційні процеси у культурно-мистецькому розвитку регіонів. Причиною такої невтішної ситуації, на нашу думку, є відсутність ефективних механізмів стимулювання вищезначених процесів.

Для заохочення додаткової фінансової підтримки культурно-мистецької галузі та стимулювання інвестиційних процесів у цій суспільно важливій сфері доцільним вважаємо створення державою більш сприятливого режиму оподаткування фізичних та юридичних осіб, які спрямовують свої кошти на розвиток культури і мистецтва в Україні. І хоча у Податковому кодексі України¹⁷ зафіксований пільговий режим оподаткування благодійників, у тому числі у сфері культури та мистецтва (як юридичних, так і фізичних осіб), однак у сучасних економічних реаліях доцільно було б за прикладом зарубіжних країн підвищити верхню межу пільгового оподаткування для меценатів хоча б до рівня 10% (замість чинних нині 4%) від оподаткованого прибутку попереднього звітного періоду – для юридичних осіб та від загального оподаткованого доходу – для фізичних осіб. Однак непряме бюджетне фінансування галузі культури і мистецтва в Україні, зокрема у формі податкових пільг, не отримало такого значного поширення, як у розвинених країнах світу, де існує механізм фінансування культури і мистецтва з парафіскальних джерел шляхом запровадження розгалуженої системи специфічних податків¹⁸. Насамперед це податкові пільги, які реалізуються за податками на добродійність, податком з обороту, податком на доходи фізичних осіб, податком на майно і податком на додану вартість (слід виокремити пільговий режим із ПДВ, де податкові ставки на журнали, книги, культурні заходи тощо значно нижчі від основних)¹⁹. У європейських країнах, наприклад, податок від торгівлі книжками спрямовується на підтримку літературної діяльності, податок із прибутку нових телевізійних каналів, у тому числі кабельного й супутникового телебачення, – на підтримку виробництва кіно-, аудіо-,

¹⁷ Податковий кодекс України від 02.12. 2010 р. (з змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-93>.

¹⁸ Дубок І. П. Джерела фінансування сфери культури в Україні та напрями їх розширення / І. П. Дубок // Вісник Національної академії державного управління. – 2015. – № 2. – С. 65.

¹⁹ Євсєєва О. О. Вдосконалення державного регулювання розвитку системи культури в регіоні / О. О. Євсєєва // Бізнес Інформ. – 2013. – № 4. – С. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://business-inform.net/pdf/2013/4_0/22_28.pdf.

відеопродукції, а податок від театральнo-концертної діяльності – на розвиток театральнoго мистецтва²⁰.

У сучасних умовах частиною триваючого процесу «творчoго руйнування» щораз частіше стають фінансово-економічні кризи: у галузі культури і мистецтва фінансова криза поступово руйнує моделі повного державного фінансування і призводить до виникнення нових форм позабюджетної підтримки. Вважаємо, що при переході до нового, багатоканального фінансування культури в Україні слід використовувати багатий досвід зарубіжних країн, а саме: необхідно підтримувати достатній рівень державних витрат на культуру та поступово розвивати співробітництво між культурою, бізнесом і громадянським суспільством. Зокрема, в сучасних економічних реаліях, на нашу думку, доцільно використовувати в галузі культури і мистецтва так звані ендавмент-фонди, основною метою яких є забезпечення довгострокової фінансової підтримки некомерційної організації за рахунок грамотного інвестування залучених коштів у цінні папери, банківські депозити та інші фінансові інструменти. Проте при цьому слід пам'ятати, що одним із найсуттєвіших недоліків ендавменту є інвестиційний ризик, пов'язаний з невдалим інвестуванням капіталу, знеціненням цінних паперів, втратою ринкової вартості активів тощо. Однак перевагами цього виду діяльності є те, що для донорів пожертвування в ендавмент-фонд є більш привабливими і прозорими, а для установи культури грамотно інвестовані кошти можуть забезпечувати регулярний дохід упродовж багатьох років.

На наш погляд, важливим інструментом багатоканального фінансування установ культури і мистецтва в Україні може бути також фандрейзинг – процес залучення грошових коштів та інших ресурсів (людських, матеріальних, інформаційних тощо) для реалізації різного роду проєктів (як правило, соціальних) та / або підтримання існування передусім неприбуткових організацій.

Основними завданнями фандрейзингу в галузі культури і мистецтва є: пошук потенційних донорів; обґрунтування потреб культурно-мистецької організації відповідно до інтересів потенційних донорів та рівня розуміння ними проблем цієї організації; постійна робота з потенційними донорами (формування, підтримка і розвиток взаємовигідних зв'язків); формування громадської думки про необхідність та корисність підтримки діяльності культурно-мистецького закладу.

При цьому в процесі реалізації визначених цілей можуть використовуватися різноманітні стратегії пошуку ресурсів:

– екстенсивна стратегія – створення баз даних наявних фондів і програм та «віялова» розсилка запитів або заявок (на практиці такі методи є малоефективними);

²⁰ Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток культури : аналіт. зап. / В. Бакальчук, О. Кузьмук; Інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/February/2.htm>.

– інтенсивна стратегія – ретельне планування і підготовка культурно-мистецьких проектів до одного безпрограшного варіанта та подача заявок на грант у ретельно підібраний фонд або програму²¹.

Менеджери з фандрейзингу можуть використовувати різні методи для досягнення своїх цілей, а саме: участь у спільних проектах і отримання цільового фінансування за програмами міжнародних організацій; участь у проектах, фінансованих державою; організація спеціальних заходів щодо збору коштів (благодійних вечорів, аукціонів, концертів, спортивних змагань); залучення волонтерів; особисті зустрічі; використання ресурсів Інтернету; краудфандинг (колективна співпраця людей, які добровільно об'єднують свої гроші або інші ресурси разом, як правило, через Інтернет, щоб підтримати зусилля інших людей або організацій); реклама тощо²².

Серед основних етапів фандрейзингової стратегії у культурно-мистецькій сфері слід виокремити такі: написання бізнес-плану культурно-мистецького проекту; опис спонсорської пропозиції; чітке визначення цільової аудиторії культурно-мистецького проекту для подальшого визначення потенційних партнерів; встановлення таких взаємовідносин з партнерами, які задовольняють інтереси обох сторін; правильне закриття культурно-мистецького проекту (передбачає роботу з партнерами після закінчення проекту для створення можливості подальшої довгострокової співпраці).

Проте фандрейзинг нині не набув значного поширення в Україні (у більшості випадків це поняття в нашій країні продовжує асоціюватися з філантропією та соціальними проектами), хоча за кордоном це явище стає щораз популярнішим. Однак переконані, що фандрейзинг має доволі значний потенціал використання і в сучасних реаліях вітчизняної економіки.

Отже, завдання державної фінансової політики у галузі культури і мистецтва має насамперед полягати у тому, щоб, запобігаючи уніфікуючим тенденціям, які привносить із собою інтернаціоналізація освіти, інформаційного простору, соціокультурних практик, спрямувати цей розвиток на захист національної культури, перетворивши їх на ефективний спосіб популяризації національного стилю життя, формування у суспільстві високих культурних потреб та глибокої культурної компетенції.

²¹ Фандрейзинг як джерело додаткового фінансування бібліотек : метод. Посіб. // ЦБС Свічадо. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.calameo.com/read/00462014264c556ddeb87>.

²² Кучереносов В. Фандрейзинг: міфи і реальність / В. Кучереносов // Дайджест журналу «Вісник благодійництва», 2000. – С. 23.

2.3. Оптимізація видатків бюджету на соціальний захист (А. Ю. Огінська)

Питання масштабів соціальної відповідальності держави, які отримують матеріальне вираження у відповідних об'ємно-структурних параметрах видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, є одним із дискусійних моментів сучасної економічної науки. З одного боку, спрямування державою коштів на соціальний захист населення дає можливість знизити гостроту соціальних проблем, частково згладити показники майнової нерівності різних верств населення, підтримати громадян у разі реалізації соціальних ризиків. З іншого боку, необґрунтоване розширення соціальних зобов'язань, неконтрольоване зростання соціальних видатків бюджету здатні спричинювати негативні наслідки економічного і соціального плану, загрожувати стабільності як системи державних фінансів, так і економічної системи загалом.

Видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, головне призначення яких полягає у зниженні негативного впливу соціальних ризиків на рівень добробуту суспільства, за відсутності ґрунтовних оцінок щодо раціоналізації їхнього обсягу та структури, можуть спричинити виникнення небезпечних явищ економічного і соціального характеру. Зважаючи на це, питання оптимізації цих видатків з метою підвищення їхньої ефективності та мінімізації негативних наслідків є актуальним.

Термін «оптимізація» (лат. «optimus» – «найкращий») широко вживається в економічній науці, а також в інших сферах наукового пізнання. Потрапивши в економіку з математики, це поняття не втратило внутрішнього змісту, означаючи загалом процес вибору найкращого із можливих варіантів. Однак, у довідковій літературі трактування оптимізації є доволі різноманітним. У сучасному економічному словнику Б. Райзберга, Л. Лозовського і Є. Стародубцевої оптимізацію трактують як визначення значень економічних показників, за яких досягається оптимум, тобто найкращий стан системи; отримується заданий результат за мінімальних ресурсних витратах¹. У виданні «Економіка. Тлумачний словник» оптимізацію розглядають як вибір з усіх можливих варіантів використання ресурсів тих, які забезпечують найкращі результати². У

¹ Райзберг Б. А. Сучасний економічний словник. [Електронний ресурс]. – Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозівський, Е. Б. Стародубцева – [2-е вид., випр.] / М. : ИНФРА-М., 1999. – Режим доступу : https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/18185/ЭКОНОМИЧЕСКИЙ.

² Економіка. Тлумачний словник. [Електронний ресурс] / заг. ред. д.е.н. І. М. Осадча – М. : ИНФРА-М; Всесвіт, 2000. – Режим доступу : https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/10470.

«Великому тлумачному словнику сучасної української мови (за ред. В. Бусела)» оптимізацію визначають як надання чому-небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень³.

Одним із найбільш авторитетних дослідників питань оптимізації видатків держави та державної діяльності загалом є видатний італійський економіст В. Парето. Згідно із положенням сформульованої концепції В. Парето, оптимальність – це таке становище певної системи, за якого значення кожного окремого показника, який характеризує систему, не може бути поліпшене без погіршення інших показників. Інакше кажучи, критерій Парето сформульований так: «Слід вважати, що будь-яка зміна, яка нікому не завдає збитків і приносить деяким людям користь (за їхньою власною оцінкою), є поліпшенням»⁴.

У подібному ракурсі розглядають оптимізацію в науковому середовищі. На думку О. Косинської, оптимізація – це шляхи пошуку найбільшефективних методів господарювання в умовах обмежених фінансових ресурсів⁵. Т. Набока оптимальним пропонує називати такий розподіл коштів, який за обмеженості ресурсів дає можливість досягти максимального соціально-економічного розвитку країни та добробуту суспільства за умови мінімального залучення суспільних коштів⁶.

У чинному законодавстві поняття «оптимізація видатків бюджету» не має чіткого закріплення. Однак у Бюджетному кодексі України одним із принципів побудови бюджетної системи країни визначено забезпечення ефективності та результативності. Це передбачає забезпечення якісного надання суспільних благ і послуг за залучення мінімального обсягу бюджетних коштів та (або) максимізацію результату за використання визначеного бюджетом обсягу коштів⁷.

Відсутнє трактування терміну «оптимізація» також у Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм від 6 квітня 2011 р.⁸ Разом з тим, документ визначає шляхи (алгоритм) проведення такої оптимізації: аналіз бюджетних програм щодо їхньої відповідності вимогам, звітів та

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови (із дод. і допов.) / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 851.

⁴ Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки [Електронний ресурс] / Л. И. Лопатников. – [5-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Дело, 2003. – Режим доступу : <http://lopaticnikov.pro/slovar/s/skalarная-optimizaciya/>.

⁵ Косинська О. В. Оптимізація видатків як засіб підвищення прибутковості підприємств / О. В. Косинська // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 7. – С. 108.

⁶ Набока Т. С. Оптимізація структури видаткової частини бюджету / Т. С. Набока // Економіка України. – 2014. – № 1 (626). – С. 53.

⁷ Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

⁸ Стратегія оптимізації кількості бюджетних програм: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 292-р від 06.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/292-2011-p>.

висновків про результати їхнього виконання; визначення (узгодження. – *Авт.*) бюджетних програм відповідно до функцій головних розпорядників бюджетних коштів; об'єднання бюджетних програм за галузевим принципом. Таким чином, процес оптимізації – це зменшення передусім кількості бюджетних програм, проведене з урахуванням попередньо здійсненого аналізу результатів їхнього виконання. Зауважимо, що підхід до трактування оптимізації, який полягає в її фактичному ототожненні із зменшенням параметрів об'єкта оптимізації (мережі установ, видатків тощо), в сучасний період отримав широке застосування у суспільному секторі економіки. Зокрема, оптимізація мережі бюджетних установ у межах реформування соціальної сфери фактично зводиться в Україні до закриття сільських медичних амбулаторій, малокомплектних шкіл, закладів соціального обслуговування. На наш погляд, таке трактування оптимізації неприйнятне, оскільки окреслений стан справ призводить до руйнації основ соціальної держави та обмеження доступності базових суспільних послуг для значної кількості громадян країни.

Дискусійним, на наш погляд, можна визначити також підхід до формулювання принципів оптимізації кількості бюджетних програм, до яких зараховано: системність і послідовність реалізації політики у сфері бюджетного планування (оптимізація змісту та структури бюджетних програм); цілісність (приведення видатків за програмами у відповідність до прогнозів соціально-економічного розвитку); об'єктивність і прозорість (відповідність програм функціям їхніх виконавців); дотримання інтересів держави (відповідність завдань програми пріоритетами соціально-економічної політики); результативність (отримання очікуваних результатів з використанням мінімального обсягу коштів бюджету); ефективність (досягнення визначених завдань у процесі виконання програми); цільове використання бюджетних коштів. Більшість із наведених принципів оптимізації кількості бюджетних програм є критеріями оцінювання ефективності їхньої розробки та реалізації. При цьому наявне неоднозначне трактування ефективності виконання програм, яке суперечить усталеному в науковому середовищі її розумінню як показника, що дає змогу оцінити співвідношення між отриманим корисним ефектом з понесеними витратами на його досягнення.

Узагальнюючи розглянуті підходи до трактування оптимізації видатків, можна стверджувати про існування двох концепцій її розуміння:

– концепція ощадливості, яка характеризує оптимізацію як комплекс заходів, спрямованих на пошук резервів зменшення бюджетних витрат. Слід зауважити, що концепція ощадливості, яка визначає оптимізацію як «...грамотне скорочення та розумну мінімалізацію» бюджетних витрат⁹, у

⁹ Оптимизация расходов бюджета города: рациональный и ответственный подход [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.konkurent-krsk.ru/index.php?id=2198>.

правовому полі практично повністю домінує. Інструментами такої оптимізації визначають скорочення мережі бюджетних установ за рахунок реорганізації чи закриття окремих закладів, зменшення фондів, чисельності персоналу тощо.

Відповідно до концепції ощадливості, скорочення видатків бюджету в межах оптимізації може здійснюватись за двома підходами: пропорційне скорочення всіх видів видатків (зважаючи на позицію, що всі наявні у бюджеті видатки є рівноцінними для суспільства) та різноступеневе скорочення (за результатами оцінювання пріоритетності чи соціальної значимості видатків). На наш погляд, жоден із цих підходів щодо скорочення видатків бюджету не має відношення до оптимізації, а є лише способом вирішення проблеми дефіциту ресурсів бюджету. Нерідко наслідками такої «оптимізації» є зниження рівня доступності суспільних послуг для значної частини громадян, погіршення їх якісних характеристик. Більш правомірно розглядати скорочення видатків як один із позитивних наслідків оптимізації, коли за більш ефективного використання бюджетних ресурсів для надання якісних бюджетних послуг потрібен менший обсяг коштів;

– концепція ефективності, яка характеризує оптимізацію як сукупність заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання обмежених ресурсів, тобто максимізацію їхньої корисності. Головним інструментом такої оптимізації є бюджетування – технологія бюджетного менеджменту, що передбачає найбільш ефективно витрачання обмежених бюджетних коштів в умовах вибору альтернатив фінансування¹⁰ (рис. 2.3.1).

Досліджуючи проблематику оптимізації бюджетних витрат, О. Захарова визначає її два головних напрями: по-перше, це вибір найкращого варіанта з багатьох можливих; по-друге, це процес приведення об'єкта оптимізації до найкращого (оптимального) стану. У першому випадку оптимізацію слід розуміти як факт вироблення і прийняття оптимального рішення, тобто з'ясування того, який стан системи (об'єкта оптимізації) є найкращим з точки зору висунутих до неї вимог. У другому випадку оптимізація характеризує процес приведення об'єкта оптимізації до найкращого (оптимального) стану. Він передбачає вибір відповідних цілей та шляхів їхнього досягнення. На основі того, наскільки швидким буде процес досягнення поставлених цілей і наближення об'єкта оптимізації до його найкращого стану можна зробити висновок про ефективність того чи іншого способу оптимізації¹¹.

¹⁰ Жибер Т. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т. Жибер // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 77.

¹¹ Захарова Е. Оптимизация бюджетных расходов – источник развития информационных технологий [Електронний ресурс]. / Е. Захарова // Информационные ресурсы России. – 2005. – № 2 – Режим доступу: http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/irr/2005/number_2/number_2_6/number_2_6271/.

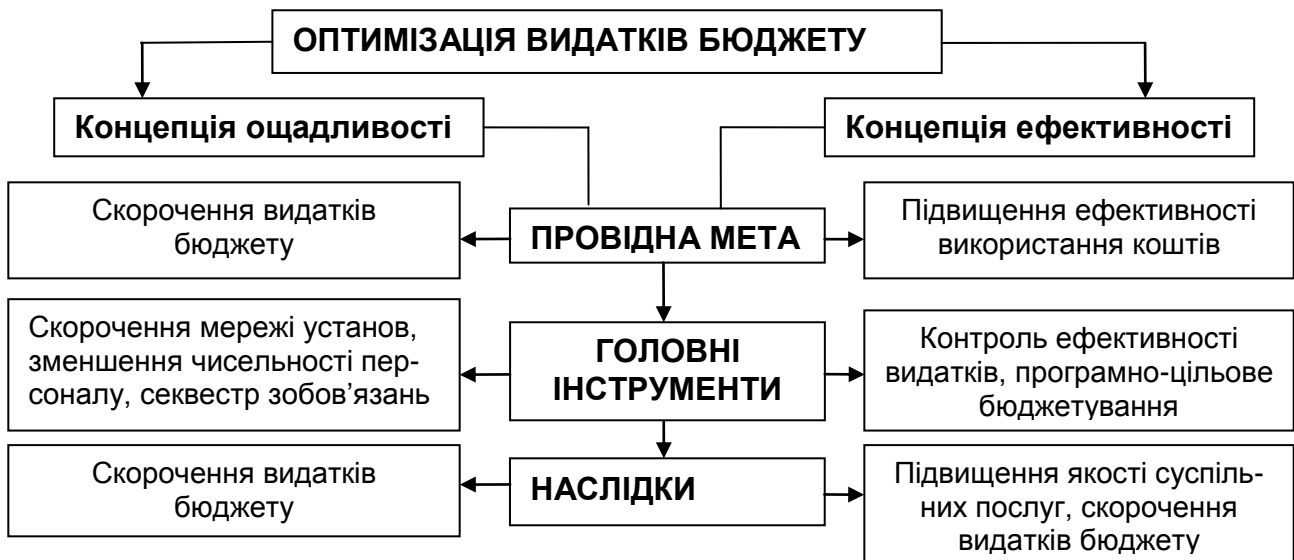


Рис. 2.3.1. Основні концепції оптимізації видатків бюджету¹²

На наш погляд, сформульовані О. Захаровою філософські конструкції можуть бути інтерпретовані щодо трактування сутності оптимізації видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення. При цьому вибором найкращого варіанта з багатьох можливих слід вважати визначення такого обсягу відповідних видатків бюджету, який: по-перше, буде достатнім для належного забезпечення захисту населення від впливу соціальних ризиків, що спричиняють зниження чи втрату добробуту; по-друге, буде адекватним для втілення суспільних уявлень про необхідний обсяг соціальних зобов'язань держави; по-третє, не здійснюватиме негативного впливу на макроекономічну динаміку.

Питання пошуку оптимального рівня видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення є складним. Як зазначає М. Ливдар, особливості структури видатків бюджету зумовлені соціально-економічним устроєм країни, рівнем її економічного розвитку, менталітетом населення та ін. Зважаючи на це, пошук оптимальних обсягів та структури видатків бюджету слід проводити з урахуванням історичних, національних, соціально-економічних та інших умов розвитку країни¹³. На думку Г. Лопушняк, оптимізація видатків бюджету може бути досягнута шляхом зміни пропорцій розподілу ВВП та соціальних стандартів. Підвищення частки оплати праці у ВВП до рівня розвинутих країн світу – до 50–60% – дало б змогу не тільки наповнити бюджет та соціальні фонди, а й суттєво скоротити загальний обсяг видатків бюджету на соціальний захист¹⁴. На наш погляд, у питанні пошуку

¹² Складено автором самостійно.

¹³ Ливдар М. В. Формування структури видатків для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави / М. В. Ливдар // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 25. – С. 444.

¹⁴ Лопушняк Г. С. Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку України / Г. С. Лопушняк // Демократичне врядування. – 2011. – Вип. 6. – С. 144.

оптимального обсягу видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення слід враховувати два головних критерії:

– очікування населення щодо рівня соціального захисту з боку держави. Так, у США традиційно популярними є погляди економічного лібералізму. Як підсумок, ідеї щодо збільшення видатків бюджету на соціальний захист не мають підтримки в суспільстві. Однак, в Україні з огляду на тривале панування комуністичної ідеології та менталітет населення, патерналістські ідеї щодо розширення соціальних видатків держави мають широку підтримку з боку суспільства;

– економічні можливості держави. Так, без мобілізації значних обсягів ресурсів до бюджету здійснення масштабних витрат на забезпечення соціального захисту населення не можливе. Досягти такого зростання можна лише за рахунок розвитку економіки, адже перерозподіл наявних ресурсів на користь соціальної складової видатків бюджету негативно вплине на обсяги фінансування інших функцій держави, а нарощування видатків за рахунок зростання фіскального тиску на економіку підриватиме можливості для її стійкого зростання. Водночас держава не може відмовитись від виконання своїх соціальних зобов'язань перед якою-небудь соціальною групою чи верствою населення й привести таким чином видатки на соціальний захист у відповідність до своїх можливостей. Виходом з цієї ситуації є перерозподіл наявного обсягу цих видатків та реалізація заходів, спрямованих на підвищення результату від їхнього використання.

Таким чином, оптимізацію як процес наближення об'єкта до його найкращого стану – це вибір таких форм та способів використання бюджетних коштів на соціальний захист населення, які дадуть можливість якнайкраще реалізувати їхнє головне призначення. Такий підхід до оптимізації видатків бюджету на соціальний захист більш прийнятний з огляду на те, що їхні обсяги тісно кореспондують з рівнем економічного розвитку країни, а через слабе відновлення вітчизняної економіки підстав очікувати їхнього швидкого нарощування в майбутньому немає. Інакше кажучи, оптимізація видатків бюджету втілюється у процесі підвищення їхньої ефективності.

Складність процесу оптимізації видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення зумовлюється неможливістю застосування для цього стандартних підходів. Класичне завдання оптимізації, яке полягає в тому, щоб знайти значення факторного показника (у нашому випадку обсяг чи структура видатків бюджету на соціальний захист), за якого результуючий показник (інтегральний рівень соціального захисту, що виявляється у багатьох характеристиках)

досягне екстремуму, не прийнятне для оптимізації видатків бюджету на соціальний захист з двох причин:

– по-перше, не коректно визначати про оптимальний обсяг видатків бюджету на соціальний захист, оскільки відповідно до закону про безмежність суспільних потреб його просто не може бути. Обсяг суспільних видатків на соціальний захист населення залежить від ресурсних можливостей бюджету. Зростання економіки веде до нарощування обсягів державного фінансування всіх напрямів діяльності, в тому числі й соціального захисту населення. Отже, не може існувати такого обсягу видатків бюджету на соціальний захист, після досягнення якого подальше нарощування відповідних витрат можна було б назвати недоцільним;

– по-друге, не коректно окреслювати екстремальне значення результату використання бюджетних коштів, зокрема максимальний рівень соціального захисту населення. Поняття «соціальний захист» пов'язане із поняттям «суспільний добробут», показники якого не мають статичного характеру. Із зростанням рівня розвитку країни зростає і суспільний стандарт добробуту, на забезпечення якого спрямовані заходи соціального захисту.

Зважаючи на наведені аргументи, можна стверджувати про оптимізацію не обсягу, а рівня видатків бюджету на соціальний захист населення щодо сукупних видатків бюджету чи ВВП. Розрахунок такого оптимального рівня бюджетного фінансування соціального захисту населення має здійснюватись з урахуванням багатьох чинників: рівня економічного розвитку країни; ступеня впливу відповідних видатків на макроекономічні індикатори; порівнянності цього показника (рівня видатків на соціальних захист. – *Авт.*) з показниками країн з подібною моделлю економіки; ментальних особливостей суспільства; законодавчо визначеного рівня соціальних гарантій тощо.

Визначення найбільш прийняттого рівня видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення у співвідношенні із сукупними видатками бюджету чи ВВП слід розглядати лише як один з етапів їхньої оптимізації. На наш погляд, основою побудови алгоритму їхньої оптимізації доцільно покласти метод структурного моделювання SADT, а саме стандарт моделювання бізнес-процесів IDEF0, що передбачає застосування сукупності методів, правил і процедур для побудови функціональної моделі об'єкта моделювання. Ця модель відображає функціональну структуру об'єкта, тобто здійснювані ним дії та зв'язок між ними.

Результатом застосування методу SADT є побудова моделі як сукупності діаграм та фрагментів тексту, які відображають зв'язок між окремими функціями за допомогою потоків даних та управління. У стандарті моделювання IDEF0 діаграми – це головні компоненти моделі, що скомпоновані з процесів (блоки), що досліджуються, та зв'язків між ними (дуги). Місце з'єднання дуги з блоком визначає тип інтерфейсу.

Управлінська (керуюча) інформація входить у блок зверху, інформація для обробки – зліва, результати обробки – з правого боку. Механізм (людина або автоматизована система), який здійснює операцію, відображено дугою, що входить у блок знизу¹⁵. При цьому кожен із процесів, зображений як окремий блок діаграми, може бути декомпонований і представлений діаграмою нижчого рівня, побудованою за ідентичним зразком.

Функціональна модель оптимізації видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення за стандартом IDEF0 методу SADT може бути представлена у формі трьох блоків (процесів), які характеризують відповідні етапи оптимізації: визначення найбільш прийняттого рівня видатків бюджету на соціальний захист у відношенні до сукупних видатків бюджету та ВВП (блок А1), оптимізація структури видатків у розрізі окремих напрямів соціального захисту (блок А2), оптимізація форм та методів використання бюджетних коштів (блок А3) (рис. 2.3.2). Вихідним результатом реалізації усіх функціональних етапів є розроблена модель оптимізації видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення. Внаслідок проведення оптимізаційних процедур та розрахунків може спостерігатися корекція необхідних обсягів видатків, що зумовлює зміну оптимального рівня бюджетного фінансування соціального захисту. Цим зумовлюється наявність контуру зворотного зв'язку між блоками А1 та А3.

Другим етапом процесу оптимізації видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення є визначення найбільш прийнятної структури цих видатків у розрізі окремих напрямів соціального захисту, а також у розрізі державного та місцевих бюджетів (А2). Щодо розмежування видатків між різними напрямками соціального захисту, то очевидно, що така оптимізація не може бути проведена шляхом застосування лише економіко-математичного інструментарію, адже на обсяги цих видатків впливає комплекс чинників, важливе місце серед яких займає законодавчо закріплена система соціальних гарантій населенню у розрізі соціальних груп та верств. Так, математичні розрахунки оптимальної структури видатків мають сприйматися як вектори, в яких необхідно змінювати обсяги фінансування того чи іншого напрямку соціального захисту. Безпосередні параметри коригування видатків необхідно визначати за прямим розрахунком.

¹⁵ Методологія функціонального моделювання SADT [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.info-system.ru/designing/methodology/sadt/theory_sadt.html.

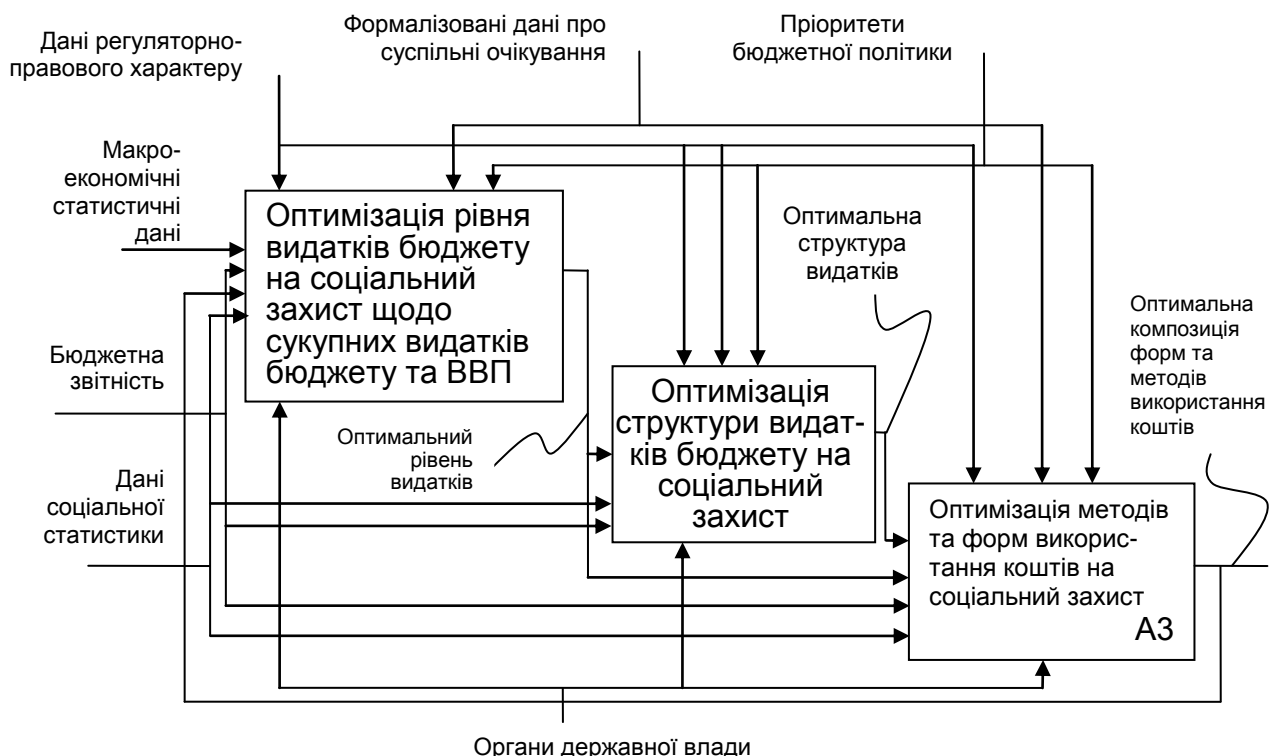


Рис. 2.3.2. Функціональна модель оптимізації видатків бюджету на соціальний захист за методом SADT стандарту IDEF0¹⁶

Важливою передумовою успішності оптимізації внутрішньої структури видатків бюджету на соціальний захист має стати вибір критерію оптимізації, за яким буде проводитись оцінювання доцільності коригування відповідних видатків на окремі напрями соціального захисту. Таким критерієм може стати коефіцієнт кореляції видатків на рівень доходів населення, рівень злиденності, частку населення з доходами нижче прожиткового мінімуму та ін.

Не менш важливо забезпечити оптимальне розмежування видатків на соціальний захист між державним та місцевими бюджетами, що є однією із головних умов ефективності витрачання бюджетних коштів. На наш погляд, основою такого розмежування має бути покладений принцип субсидіарності, закріплений у Бюджетному кодексі України, але не повною мірою використаний у практичній діяльності. В сучасних умовах провідні за обсягами використання коштів бюджетні програми із соціального захисту фінансуються з державного бюджету напряму або через механізм субвенцій місцевим бюджетам. Відповідно, повноваження органів місцевої влади у питанні реалізації програм соціального захисту населення є доволі обмеженими.

¹⁶ Складено автором самостійно.

Третій функціональний блок моделі (А3) передбачає оптимізацію форм та методів використання бюджетних коштів за кожним напрямом фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення. На цьому етапі оптимізації проводиться оцінювання доцільності та ефективності використання конкретних форм фінансування соціального захисту в контексті їхнього впливу на рівень добробуту відповідної соціальної групи чи верстви населення, а також ймовірних наслідків для економіки країни в цілому. Наприклад, допомога у вирішенні житлової проблеми як один із напрямів соціального захисту може передбачати кілька схем використання коштів: безповоротне виділення коштів на придбання житла окремим категоріям населення, кредитування житлового будівництва, побудову соціального житла за рахунок бюджетних коштів тощо. Кожен із названих варіантів фінансування характеризується певним рівнем ефективності щодо реалізації головного призначення (вирішення житлової проблеми для окремих категорій громадян), а також ймовірними непрямыми наслідками (зміна цінової ситуації на ринку житлової нерухомості, наявність корупційної складової у розподілі коштів та ін.). Внаслідок оцінювання як прямих, так і непрямих ефектів від окремих форм використання бюджетних коштів, відбувається вибір найбільш прийнятних із них. Таким чином завершується формування оптимальної моделі видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення.

2.4. Формування фінансових ресурсів соціального страхування в контексті критеріїв сталого розвитку (В. П. Горин)

У сучасних умовах ефективно діюча система соціального страхування є важливою умовою забезпечення сталого прогресивного розвитку держави. Соціальне страхування як складне та багатогранне соціально-економічне явище вдало поєднує такі базові принципи побудови цивілізованого суспільства: особисту відповідальність людини за рівень власного добробуту, а також колективну взаємодопомогу членів суспільства при реалізації соціальних ризиків. Будучи державно-правовим механізмом захисту матеріальних інтересів людини від дії соціальних ризиків, соціальне страхування відіграє велику консолідуючу роль, сприяє зміцненню громадянського суспільства. Залучення до соціального страхування найширших верств населення, демократичний характер організації його функціонування, забезпечення прозорості грошових потоків та цільового використання коштів перетворюють його у могутній механізм консолідації суспільства¹, узгодження інтересів усіх сторін соціального діалогу.

Однак, реалізація потенціалу соціального страхування як чинника сталого розвитку суспільства вимагає його відповідності певним критеріям. У іншому випадку, ця система буде виступати джерелом генерації небезпечних загроз економічній та соціальній стабільності в країні, не виконуючи при цьому свого головного призначення.

Методологічним підґрунтям оцінювання ролі соціального страхування у забезпеченні сталого розвитку країни виступають взаємовиключні на перший погляд критерії ефективності та справедливості. На наше переконання, крізь призму цих критеріїв необхідно оцінювати не тільки процеси розподілу ресурсів системи соціального страхування, але й процес їхнього формування.

В наукових колах поняттю «ефективність» відводиться особливе місце, адже будь-яка діяльність має передбачати, що корисний ефект від її здійснення (дохід, прибуток чи ін.) перевищить вартісну оцінку здійснених витрат. Загалом до трактування цього поняття підходять з двох позицій:

– ефективність у розумінні результативності, тобто здатності досягти поставленої мети не зважаючи на витрати. Таку ефективність можна визначити як функціональну, оскільки вона вказує на спроможність суб'єкта реалізувати поставлені завдання, виконувати покладені на нього

¹ Соціальне страхування : підручник / За ред. О. Л. Кириленко та В. С. Толуб'яка. – Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2016. – С. 30.

функції. В системі координат соціального страхування такий підхід до трактування ефективності можна визначити як здатність цієї системи забезпечити дієвий захист матеріальних інтересів громадян при настанні соціальних ризиків, відповідність рівня життя населення, охопленого соціальним страхуванням суспільно визнаним у країні стандартам;

– ефективність у розумінні здатності приносити найвищу віддачу на вкладені ресурси, відношення між отриманим результатом та прикладеними для цього зусиллями². У контексті оцінювання впливу соціального страхування на рівень добробуту суспільства такий підхід до розуміння ефективності можна сформулювати як рівень заміщення сплачених внесків рівнем пенсійної виплати (для окремого індивіда) та відношенням середньої пенсії у загальнодержавному вимірі до середнього розміру страхового внеску. Враховуючи те, що ознакою добробуту суспільства є відповідність прийнятним параметрам не стільки усереднених показників, скільки мінімальних, то ефективність страхового захисту визначатиметься як відношення мінімальної страхової виплати до рівня мінімального страхового внеску.

Іншим критерієм оцінювання соціального страхування в контексті його сприяння сталому розвитку держави є критерій справедливості. Зазвичай під справедливістю розуміють певний етичний ідеал того, яким чином мають розподілятися блага в суспільстві. При цьому перерозподіл ресурсів від бідних до багатих прошарків населення вважається таким, що сприяє зростанню соціальної справедливості. За логікою, найбільш соціально справедливим можна визначити стан суспільства, коли майнової нерівності немає взагалі. Однак, застосування такого підходу до розуміння соціальної справедливості у соціальній політиці європейських країн у 70-х роках ХХ ст. засвідчило його неспроможність. Більш того, курс на максимізацію перерозподілу ресурсів породив нові, досі малозначимі соціальні проблеми – поширення серед молоді схильності до соціального утриманства, дармоїдства, моральної деградації частини населення. За оцінками соціологів, у розвинутих країнах цілі покоління не були залучені до трудової діяльності³. Надмірні масштаби майнового вирівнювання знижували мотивацію до праці, адже у будь-якому випадку державні механізми соціального захисту були зобов'язані забезпечити добробут індивіда на рівні суспільно визнаних стандартів.

² Булавинець В. М. Оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення: теоретичні аспекти / В. М. Булавинець // Фінанси, банки, інвестиції. – 2012. – № 2. – С. 33.

³ Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів / В. Л. Андрущенко. – Львів: Каменяр, 2000. – С. 52.

На думку М. Небави, розуміння справедливості у сенсі безпристрасності не є таким однозначним. Крім позиції, що справедливість – це рівність у будь-чому (зазвичай у доходах), вона також може означати те, що винагорода має відповідати здійсненому внеску чи заслугам, або й навіть розрахунок на очікування, які мають виправдовуватись. На прикладі пенсійного забезпечення справедливість, на думку М. Небави, можна визначати як: у першому випадку, однаковий розмір пенсії для усіх; у другому випадку – коли пенсія у людини, яка виконувала складнішу та відповідальнішу роботу є порівняно вищою; у третьому випадку справедливість означає, що люди мають отримувати таку пенсію, на яку вони були вправі розраховувати⁴.

Поділяючи наукову позицію М. Небави, можемо інтерпретувати її таким чином: для осіб з ідентичними характеристиками участі у системі соціального страхування (ставка та обсяг сплачених страхових внесків, період перебування у системі тощо) рівень соціальних виплат має бути рівнозначним; громадяни, які претендують на вищі розміри страхових виплат, мають на це підстави за більш вагомого фінансового внеску до системи соціального страхування (вищі ставка чи обсяг страхових внесків, більш тривалий строк перебування у системі в якості платника); мінімальний рівень соціальних трансфертів за соціальним страхуванням має відповідати мінімально прийнятним з точки зору суспільства параметрам, а виконання застрахованою особою критеріїв, що враховуються при розрахунку соціальних виплат понад встановлені мінімальні вимоги має відповідним чином позначатися на їхньому розмірі.

Більш того, критерій справедливості у соціальному страхуванні можна використати і щодо процесу формування його фінансових ресурсів. На наш погляд, на відміну від оподаткування особистих доходів, застосування для розрахунку страхових платежів відмінних від базової ставок єдиного внеску виправдане тільки у тому випадку, якщо до таких застрахованих осіб буде застосований особливий порядок встановлення страхових виплат. Відповідним критерієм справедливості має бути також розподіл фіскального навантаження зі сплати страхових внесків – воно має бути розподілене між роботодавцем і працюючим у певній пропорції, визначеній у відповідності до вигоди, яку та чи інша сторона отримує від застосування робочої сили в економічній діяльності. Очевидно, що у вітчизняній економіці, де практично аксіомою стала теза про недооціненість робочої сили, порівняно вище фіскальне наванта-

⁴ Небава М. І. Досягнення соціальної справедливості як принципова основа ефективності соціальної політики / М. І. Небава // Матеріали XLV Науково-технічної конференції ВНТУ, м. Вінниця, 23–24 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-fm/all-fm-2016/paper/download/72/225>.

ження має бути покладене саме на роботодавців. Разом з тим, повне перенесення обов'язку зі сплати страхових внесків на роботодавців, на наш погляд, неприйнятне, адже напряду суперечить критерію самостійної відповідальності індивіда за рівень свого добробуту – одного з базових принципів функціонування соціальної держави.

Оцінюючи відповідність критеріям сталого розвитку процесу формування фінансових ресурсів системи соціального страхування, доцільно зазначити, що провідним джерелом доходів соціального страхування в сучасний період є надходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – ЄСВ), які доповнюють інші джерела коштів – трансферти з бюджетів різних рівнів, цільові збори, благодійні пожертви тощо.

Для стимулювання детінізації доходів населення, зниження фіскального тиску на фонд оплати праці з 2016 року базова ставка ЄСВ була знижена до 22%. Законодавством також передбачене застосування пільгових і підвищених ставок ЄСВ у випадках: для суб'єктів господарювання, які працевлаштовують інвалідів, ставка єдиного внеску складає 8,41% бази нарахування для інвалідів. Для підприємств та організацій, заснованих товариствами інвалідів, якщо на них кількість працевлаштованих інвалідів складає більше половини працюючих, а їх фонд оплати праці – більше 25% загальних витрат на оплату праці, ставка ЄСВ визначена на рівні 5,5% бази нарахування, а для товариств УТОГ та УТОС – 5,3% бази нарахування⁵. Мобілізовані за рахунок сплати страхових внесків кошти фактично в «ручному» режимі розподіляються між фондами соціального страхування, пропорції такого розподілу визначаються постановами Кабінету Міністрів України з урахуванням чинних соціальних стандартів, фінансового становища фондів соціального страхування та інших чинників^{6,7}.

Не зважаючи на те, що диференціацію ставок єдиного соціального внеску можна оцінювати в цілому позитивно, вона не пов'язана із реалізацією страхових принципів у функціонуванні соціального страхування. Очевидно, що знижені ставки ЄСВ введені в рамках реалізації заходів соціальної політики стосовно інвалідів та не враховують відмінностей у рівні професійного ризику. Поряд з цим, після встановлення єдиної базової

⁵ Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2464-17/page>.

⁶ Про затвердження пропорцій розподілу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 675 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/675-2014-p>.

⁷ Деякі питання соціального захисту застрахованих осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. № 145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/145-2017-p>.

ставки ЄСВ цей принцип (залежності страхового тарифу від рівня ризику певного виду професійної діяльності) було порушено. Отож можна говорити про несправедливий перерозподіл фіскального навантаження зі сплати внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від роботодавців, які здійснюють діяльність у галузях з високим рівнем ризику виробничої смертності і травматизму до роботодавців з відносно «безпечних» у плані професійного ризику галузей економіки. Внаслідок цього роботодавці втрачають мотивацію поліпшувати умови праці.

Специфічною нормою законодавства щодо соціального страхування є обмеження бази нарахування єдиного соціального внеску 25-кратним розміром прожиткового мінімуму. Зважаючи на те, що держава також обмежує розміри максимальної пенсії 10-кратним значенням прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, встановлення ліміту для бази нарахування виглядає цілком логічним. Разом з тим, в сучасний період максимальний розмір пенсії визначається не відповідно до цієї норми законодавства, а шляхом щорічного закріплення фіксованої суми при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет на відповідний рік». Для прикладу, на 2017 рік максимальна пенсійна виплата визначена на рівні 10,74 тис. грн., або 8,6-кратне значення прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Причина «ручного» визначення максимальної величини пенсійної виплати полягає у відсутності фінансових ресурсів для її повноцінного виконання. Принагідно варто зауважити, що в сучасний період норма законодавства про обмеження бази для нарахування внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування застосовується суб'єктами господарювання як один із способів легальної мінімізації зобов'язань зі сплати ЄСВ.

Суперечливий характер рішення про адміністративне встановлення рівня максимальної пенсійної виплати обумовлює збільшення кількості випадків його судового оскарження. Так, у 2016 році конституційний Суд України визнав таке обмеження неконституційним для суддів, військово-службовців, працівників органів прокуратури та деяких інших категорій працюючих^{8,9}. З метою зниження негативного впливу таких рішень на фінансове становище системи соціального страхування з 2017 року пенсійні виплати понад 10-кратний розмір прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб підлягають оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб за ставкою 18%. Очевидно, що додаткові кошти від справляння цього податку будуть спрямовані на покриття дефіциту Пенсійного фонду України.

⁸ Конституційний суд заборонив обмежувати пенсії суддям сумою в 10740 грн. / Інтернет-видання «ZN,UA». – 10.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/konstituciyniy-sud-zaboroniv-obmezhuвати-pensiyi-suddyam-sumoyu-v-10740-grn-210862_.html.

⁹ Конституційний суд скасував обмеження максимальної пенсії військових / Інтернет-видання «ZN,UA». – 23.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/UKRAINE/konstituciyniy-sud-skasuvav-obmezhennya-maksimalnoyi-pensiyi-viyskovih-228329_.html.

Непродуманим з точки зору відповідності критерію справедливості є повне зміщення фіскального навантаження зі сплати страхових внесків на користь роботодавців, що практично не має аналогів у зарубіжних країнах. Якщо для країн ЄС співвідношення внеску роботодавця до внеску найманого працівника по сплаті страхових внесків складає в середньому 2 : 1, то в Україні до внесення змін у фіскальне законодавство воно становило 91 : 9, а з 2016 року – 100 : 0 (табл. 2.4.1). Така пропорція розподілу фіскального навантаження, на наш погляд, алогічна. В підтвердження раціональності наших міркувань долучимо провідну ідею, покладену в основу концепції «економічної людини» А. Сміта, що будь-який індивід переслідує у своїй діяльності насамперед власні інтереси, навіть тоді, коли нібито відстоює інтереси суспільства¹⁰. Зважаючи на те, що факт сплати страхових внесків на рівень майбутнього добробуту роботодавця не має жодного впливу, він не має особистої мотивації справно їх сплачувати. Високі показники навантаження на фонд оплати праці, навпаки, провокують бажання її приховувати для мінімізації страхових платежів. Натомість, працівники більш зацікавлені у повній своєчасній сплаті страхових внесків, оскільки від цього залежать параметри їхніх майбутніх соціальних виплат. Зважаючи на це, сьогодні існує необхідність істотного зміщення навантаження зі сплати внесків від роботодавця до працівника.

Таблиця 2.4.1

Тарифи внесків на соціальне страхування в деяких країнах світу в 2012–2014 рр.¹

Тариф внесків вище ЄСВ				Тариф внесків вище ЄСВ			
Країна	Тарифи внесків, %			Країна	Тарифи внесків, %		
	Праців-ник	Робото-давець	Всього		Праців-ник	Робото-давець	Всього
Угорщина	10,0	24,0	34,0	Франція	9,8	11,45	21,25
Бразилія	11,0	20,0	31,0	Туреччина	9,0	11,0	20,0
Іспанія	4,7	23,6	28,3	Польща	9,76	9,76	19,52
Чехія	6,5	21,5	28,0	Німеччина	9,5	9,5	18,9
Китай	8,0	20,0	28,0	Словаччина	4,0	14,0	18,0
Індія	12,0	12,0	24,0	Данія	0,54	12,82	13,4
Аргентина	11,0	12,7	23,7	США	4,2	6,2	10,4
Швеція	7,0	15,9	22,9	Канада	4,95	4,95	9,9
ЄС-27	8,0	14,6	22,6	Південна Корея	4,5	4,5	9,0
Україна	0,0	22,0	22,0	Нова Зеландія	3,0	3,0	6,0

Примітки: 1 – з урахуванням внесків до недержавної складової пенсійної системи.
Джерело: складено за^{11, 12}.

¹⁰ Smith, Adam (2002 (1759)). The Theory of Moral Sentiment. (Ed. K. Haakonssen). Cambridge: University Press. – P. 214.

¹¹ Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 indicators (2013). OECD Publishing. Paris, France. – P. 169.

¹² Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators (2015). OECD Publishing. Paris, France. – P. 179.

Перерозподіл фіскальної відповідальності зі сплати страхового внеску до працівника має супроводжувати збільшенням зарплати, тобто вивільнені завдяки перерозподілу зобов'язань кошти роботодавці мають направляти на підвищення заробітної плати найманим працівникам. В іншому випадку матиме місце зменшення реальної зарплати й загальне падіння рівня життя. Однак, якщо забезпечити підвищення мінімального розміру оплати праці не складно, то досягти адекватного зростання середньої зарплати на рівні держави в цілому можна лише із широким застосуванням механізмів соціального діалогу на всіх рівнях.

Відповідаючи запитам бізнес-середовища, зниження ставки єдиного соціального внеску призвело до зниження надходжень тільки до бюджету Пенсійного фонду України на понад 50 млрд. грн., або на 29%¹³. Причиною такого падіння стали нижчі за очікувані темпи зростання рівня оплати праці в економіці та показників її детінізації. Це переконливо довело, що зниження ставки ЄСВ для того, щоб економіка почала «виходити» з тіні недостатньо. На наш погляд, ефективними такі заходи можуть бути у випадку їхнього поєднання зі зниженням масштабів бюрократичного втручання у господарські процеси, ефективною боротьбою з корупцією на всіх рівнях влади та створенням сприятливого бізнес-клімату в країні. Примітно, що нижчі за прогнозовані темпи детінізації фонду оплати праці послужили головним чинником дворазового підвищення мінімального рівня оплати праці (до 3,2 тис. грн. з початку 2017 року) і введення обов'язкової сплати ЄСВ фізичними особами-підприємцями за наявності нульових доходів.

Не зважаючи на суперечливі результати, рішення про зниження ставки ЄСВ можна оцінити в цілому як раціональне, адже високий тариф страхових внесків більш характерний для країн, що розвиваються (Індія, Китай, Бразилія, Аргентина). Натомість, більшість провідних за рівнем економічного розвитку держав (США, Канада, Японія, Німеччина, Франція та ін.) утримують ставку внесків (з урахуванням внесків до недержавних пенсійних фондів) на рівні, нижчому за вітчизняний навіть з урахуванням його зниження (табл. 2.4.1).

Ефективність формування фінансових ресурсів соціального страхування з точки зору впливу на рівень суспільного добробуту – це здатність цієї системи забезпечити фінансування усіх необхідних потреб за рахунок власних ресурсів. Наведені у табл. 2.4.2 показники свідчать, що до 2014 року була наявною стійка тенденція до збільшення власних фінансових ресурсів фондів соціального страхування. Однак, темпи

¹³ У 2016 році надходження від ЄСВ зменшилися на 29% / Інтернет-портал «Еспресо.ТВ». – 04.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://espreso.tv/news/2017/01/04/u_2016_roci_nadkhodzhennya_vid_yesv_zmenshylysy_a_na_29).

такого зростання мали чітко виражену низхідну траєкторію: якщо у 2010 році вони збільшились на 19,8%, то у 2011 році – на 16,3%, 2012 році – на 13,9%, у 2013 році – на 5,9%, а в 2014 році – всього на 0,04%. У 2015–2016 рр. у зв'язку з негативним впливом макроекономічної ситуації в країні та реформуванням системи соціального страхування її власні фінансові ресурси скорочувались – на 0,6% у 2015 році, на 30,4% у 2016 році. Внаслідок реалізації цих заходів відбулось суттєве зниження показника питомої ваги власних фінансових ресурсів соціального страхування у ВВП, який у 2009-2013 рр. коливався у діапазоні 12,7–13,4%, а в 2015 році знизився до 9,8%, у 2016 році – майже до 6,0%.

Таблиця 2.4.2

Фінансові ресурси, видатки та рівень самозабезпечення системи соціального страхування в Україні у 2010–2016 рр.

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Система соціального страхування							
Власні фінансові ресурси	138,44	161,03	183,43	194,28	194,35	193,15	134,50 ¹
Сукупні видатки	210,57	231,11	257,92	281,68	272,02	288,86	282,34
Рівень самозабезпечення, %	65,7	69,7	71,1	69,0	71,4	66,9	47,6

Примітка: 1 – планові доходи

Не зважаючи на зростання обсягу власних фінансових ресурсів, система соціального страхування не спроможна самостійно покрити потребу в коштах на матеріальне забезпечення та соціальні послуги застрахованим при реалізації соціальних ризиків. Більш того, впродовж 2014–2016 рр. мала місце тенденція до зниження рівня фінансової самостійності системи соціального страхування – якщо у 2011–2013 рр. він становив 69–71%, то у 2015 році – 66,9%, у 2016 році – всього 47,6%. Особливо гостро проблема дефіциту коштів для фінансування видаткових зобов'язань стоїть у пенсійному страхуванні – якщо у 2011–2014 рр. за рахунок власних ресурсів Пенсійного фонду України було профінансовано в середньому 2/3 сукупних видатків на пенсійне забезпечення, то у 2016 році – всього 42,8%. Через існування окремих пенсійних законів та спеціальних пенсій, а також складної системи підвищень та доплат до базового розміру пенсії, вагому частину бюджету Фонду впродовж багатьох років складають трансферти з державного бюджету. Більш того, у 2016 році у зв'язку із майже дворазовим зниженням ставки ЄСВ і відповідним скороченням власних доходів Пенсійного фонду України, кошти державного бюджету стали головним джерелом його наповнення.

Говорячи про причини недостатньої фінансової спроможності системи соціального страхування, можна визначити їх суб'єктивний та об'єктивний характер. Однією з головних причин дефіциту ресурсів системи соціального страхування є значні масштаби тінізації вітчизняної економіки, що суттєво звужує базу нарахування страхових внесків. За різними оцінками, рівень тіньової економіки коливається в межах 35-45% від розміру офіційного ВВП^{14, 15}, в абсолютних цифрах тіньовий сектор складає від 790 до 830 млрд. грн. Внаслідок цього, якщо б вплив інших чинників на динаміку надходжень ЄСВ виявився нейтральним, то втрати доходів системи соціального страхування можна оцінити на рівні близько 50 млрд. грн. Їхня мобілізація дала б змогу підвищити рівень фінансової самостійності системи соціального страхування до 2/3 від обсягу видаткових повноважень. За оцінками Державної служби статистики України, з 28,3 млн. осіб працездатного віку в офіційному секторі економіки зайнято 16,3 млн. осіб, систематично сплачують внески 15,3 млн. осіб. Таким чином, посилення контролю за тіньовою зайнятістю, припинення практики виплати заробітних плат в «конвертах» та інших негативних явищ на сьогодні має стати одним із головних пріоритетів діяльності уряду в царині соціальної політики.

Об'єктивним чинником, що зумовлює дефіцит власних ресурсів системи соціального страхування є складна демографічна ситуація в країні і посилення демографічного навантаження на працююче населення. Особливо помітно ця проблема торкнулася системи пенсійного страхування, яка функціонує в нашій країні на солідарних принципах. Фінансова стабільність солідарної пенсійної системи визначається відношенням між зайнятим населенням та чисельністю пенсіонерів. Питома вага пенсіонерів в Україні є однією із найвищих у Європі, що пояснюється низкою причин (низький вік виходу на пенсію, наявність пільг, поширений у радянський період переїзд людей в Україну після виходу на пенсію та ін.). Внаслідок цього відношення між чисельністю працюючих та пенсіонерів в Україні уже досягло рівня, який є критичним для фінансової спроможності пенсійної системи і складає дещо більше ніж 1:1,3. Це свідчить, що пенсійна система перебуває на межі

¹⁴ Мінекономрозвитку: тіньова економіка рекордно скоротилася до 35% ВВП // Інформаційне агентство «Уніан». – 20.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://economics.unian.ua/finance/1734546-minekonomrozvitku-tinova-ekonomika-rekordno-skorotilasya-do-35-vvp.html>.

¹⁵ Рівень тіньової економіки України у 2015 році знизився до 40% ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/riven-tinovoyi-ekonomiki-ukrayini-u-2015-roci-znizivsya-do-40-vvp-212784_.html.

банкрутства. На здійснення пенсійних виплат держава у 2015 році направила більше 13% ВВП, а в 2016 році – більше 11%. Примітно, що у 2013 році цей показник становив майже 18%, а так звана пенсійна реформа майже не вплинула на його динаміку. Зниження цього значення головним чином пов'язане із припиненням виплати пенсій особам, які перебувають на тимчасово окупованих територіях країни. Поряд з цим, щорічно на підтримку платоспроможності пенсійної системи держава витрачає майже 1/5 ресурсів бюджетної системи.

Таким чином, проведений аналіз чинної в Україні системи соціального страхування в контексті її відповідності принципам сталого розвитку вказав, що без впровадження кардинальних реформ у процес формування її фінансових ресурсів забезпечити її ефективного функціонування в осяжному майбутньому складно. Найважливішими проблемами, які потребують свого вирішення, на наш погляд, є досягнення справедливого паритету фіскальної відповідальності між працівником та роботодавцем, а також прискорене нарощування власних фінансових ресурсів соціального страхування за рахунок ефективної протидії тінізації економіки та зростанню чисельності платників страхових внесків.

2.5. Світовий досвід медичного страхування та можливості його адаптації в Україні (*О. В. Петрушка*)

Медичне страхування є основним інструментом захисту населення від різного роду ризиків, що загрожують життю та здоров'ю людей. Основною проблемою розвитку вітчизняного медичного страхування є фінансове забезпечення страхової медицини та ефективне управління фінансовими ресурсами галузі.

Медична галузь в Україні сьогодні перебуває у незадовільному стані, що супроводжується нестачею фінансових ресурсів з боку держави та незадоволеністю якістю медичних послуг з боку громадян. Ці та інші фактори створюють передумови для пошуку шляхів вирішення проблем, наявних у системі охорони здоров'я. Саме тому запозичення та використання позитивного міжнародного досвіду у сфері реформування медичної галузі є ефективним інструментом при формуванні урядом України політики щодо визначення форми її фінансового забезпечення.

Проблемні аспекти розвитку медичного страхування та реформування системи охорони здоров'я відображені у працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження проблем фінансового забезпечення медичного страхування здійснили такі вчені, як: П. Беллі, П. Рандол, Дж. Кутзін, О. Коваль, К. Бермутова, О. Виноградова, В. Лехан, Н. Авраменко, Ю. Вороненко та ін. Проте за наявності значної кількості наукових публікацій залишаються мало дослідженими питання аналізу зарубіжного досвіду реформування системи охорони здоров'я та визначення моделі фінансового забезпечення медичного страхування для України.

Багаторічний світовий досвід у сфері медичного страхування свідчить про наявність різних моделей фінансового забезпечення систем охорони здоров'я, які мають високу ефективність та результативність. На сьогодні у світі існує три основні форми фінансування охорони здоров'я: державна, або бюджетна, бюджетно- страхова та приватна (рис. 2.5.1). Варто зауважити, що зазначені моделі фінансування системи медичної галузі є взаємопов'язаними та доповнюють одна одну. Практично вони окремо не використовуються в жодній країні, лише займають домінуючі позиції залежно від форми фінансування. Таким чином, усі без винятку фінансові моделі можна зарахувати до змішаного типу. Розглянемо більш детально характеристику моделей медичного страхування на прикладі країн.

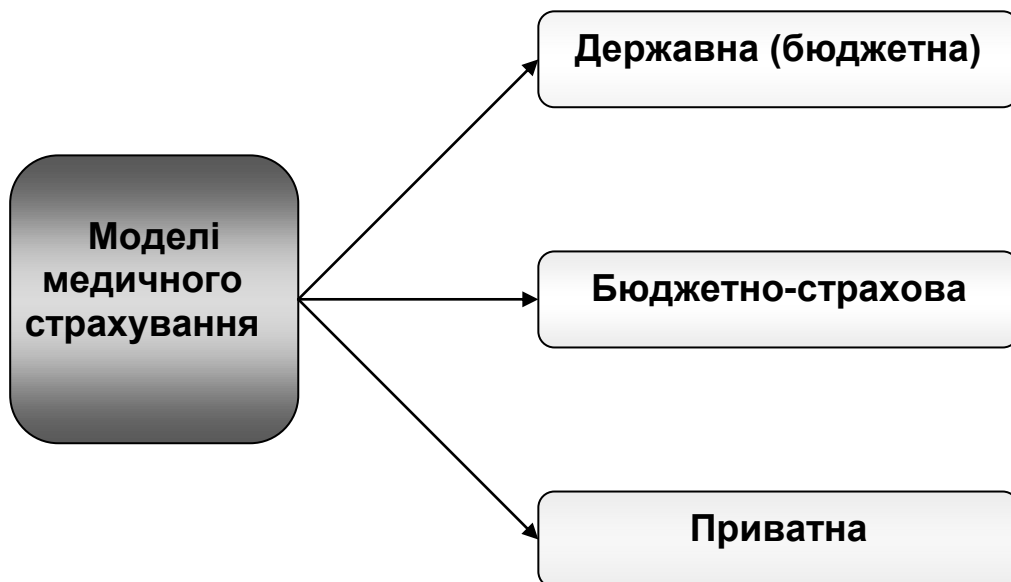


Рис. 2.5.1. Моделі фінансового забезпечення медичного страхування.¹

Державна (бюджетна) форма фінансування заснована на концепції В. Беверіджа, яка полягає в тому, що медичне обслуговування доступне для всіх громадян, а його фінансування здійснюється за рахунок цільового оподаткування. Розмір заробітної плати (доходу) працівників медичної сфери залежить від кількості пацієнтів, яких вони обслуговують. Така система домінує в багатьох розвинутих країнах і запроваджена у Великобританії, Данії, Ірландії, Канаді та ін. Основними її перевагами є загальнодоступність медичних послуг, справедливість розподілу засобів та контроль за витратами з боку держави.

Яскравим прикладом бюджетної форми фінансування охорони здоров'я є система медичного страхування у Великобританії з властивим їй високим рівнем централізації управління. Система Національної служби охорони здоров'я цієї країни заснована на державному фінансуванні. Основним джерелом поповнення бюджету охорони здоров'я є податки та податкові платежі (90%) і лише 7,5% від надходжень до бюджету становлять внески працедавців. Лікувальні заклади залишаються у власності держави, але мають статус лікарняних трастів – самоврядувальних організацій. Державна система охорони здоров'я забезпечує профілактичну, первинну медичну допомогу, стаціонарне лікування. Загальні витрати уряду Великобританії на охорону здоров'я становлять 8% від ВВП. Британській моделі медичного страхування характерний високий рівень централізації, домінування бюджетної системи фінансування, а також сплата пацієнтами 10% вартості лікування. У країні гостро постала проблема залучення в охорону здоров'я

¹ Складено автором самостійно.

коштів з позабюджетних джерел. Це можуть бути кошти компаній, працівникам яких медичні заклади можуть надавати додаткову медичну допомогу на договірній основі. Базою реформи медичної галузі цієї країни є децентралізація управління, яка має за мету вдосконалити та активізувати діяльність структурних підрозділів шляхом їхнього переходу на комерційну основу.

Щодо Канади зауважимо, що систему охорони здоров'я цієї країни більшість науковців вважає безкоштовною. На її потреби витрачається 30% від загального обсягу місцевих бюджетів провінцій. Канадська модель побудови системи охорони здоров'я базується на принципах доступності послуг, універсальності, мобільності та всеосяжного характеру.

З 1971 р. у країні запроваджена універсальна система медичного страхування, яка передбачає оплату всіх видів стаціонарного та амбулаторного лікування, крім стоматології, протезування та придбання медпрепаратів. Медичне страхування громадян фінансується через загальне оподаткування, страхові внески й оплату готівкою. У Канаді успішно функціонує система медичних ощадних рахунків, які формуються з відрахувань працедавців. Кошти, які містяться на рахунку, є власністю працівника. Система ощадних рахунків медичного страхування (MSAs – Medical savings accounts) дає можливість економити на витратах на медичне обслуговування, не завдаючи шкоди здоров'ю застрахованих осіб. Там, де її застосовують, спостерігається суттєве зменшення витрат як у роботодавця, так і працівника, а також створюються резерви для накопичення заощаджень. Ця система дає можливість зменшити до 20% витрат на медичне обслуговування. Наявність ощадних рахунків стимулює ефективне функціонування медичної галузі і створює конкурентне середовище на ринку медичних послуг Канади.

Органи державної влади країни повністю можуть гарантувати страхування громадян від нещасних випадків і забезпечити додаткові вкладення в MSAs, розмір яких може коливатися від часткового до повного покриття страхових внесків залежно від віку, стану здоров'я та рівня доходу людини. В кінці кожного року, невикористані у MSAs страхові суми, можуть бути знятими або переведеними на окремий рахунок для майбутніх витрат на медичне обслуговування або спрямовані на використання у накопичувальній системі пенсійного страхування.

Бюджетно-страхова форма фінансування системи охорони здоров'я базується на моделі побудови системи соціального страхування О. Бісмарка. За нею медична галузь фінансується за рахунок обов'язкових внесків працедавців та найманих працівників у спеціальні фонди, які створюються за професійною або територіальною ознакою. Розмір внеску

залежить від платоспроможності страхувальника, а доступ до послуг – від потреб застрахованих осіб. Медичні фонди переважно незалежні від держави, хоча діють в її правових межах. Управління цими фондами здійснюють представники застрахованих осіб. Така система набула найбільшого поширення у Німеччині, Італії, Швеції, Франції та Японії.

Німеччина є однією з перших країн, де було запроваджено медичне страхування. Починаючи з 2009 р., медичне страхування є обов'язковим для всього населення країни. Обов'язковим медичним страхуванням охоплено 90% її населення. Загальні витрати на охорону здоров'я є найвищими серед європейських країн і становлять 12% від ВВП.² Страхівні внески розподіляються між роботодавцем та найманим працівником пропорційно і становлять у середньому 15% від заробітної плати. Внески акумулюються у Національному фонді соціального страхування країни, який здійснює перерозподіл фінансових ресурсів між учасниками медичного страхування. Кошти між фондами розподіляються за схемою вирівнювання ризиків для здоров'я з урахуванням статі, віку та працездатності застрахованих осіб. Застраховані особи, річний дохід яких становить більше 48000 євро, можуть самостійно обирати вид медичного страхування. Система медичного страхування Німеччини вирішує свої фінансові питання автономно і незалежно від державної казни. У медичному страхуванні є вісім видів лікарняних кас, які утворились на основі історичного розмежування за певними регіональними та виробничими критеріями. Обсяг медичних послуг, що пропонується, залежить від можливостей страхування, хоча воно має забезпечити надання всіх медичних послуг у разі хвороби застрахованого. Мінімальний пакет зі страхування забезпечує амбулаторне лікування та перебування хворого у стаціонарі. Будучи автономними організаціями, страхові каси у Німеччині мають право встановлювати ставки страхового внеску, вищі від базового рівня, а також збільшувати обсяг медичних послуг, що є вищим від базової програми страхування. Страхові каси є структурним елементом системи охорони здоров'я країни та тісно взаємодіють із урядом в сфері взаєморозрахунків із лікувально-профілактичними закладами та розділяють із ним відповідальність за стан медичної галузі у державі.

На відміну від Німеччини, у Франції функціонує централізована форма обов'язкового медичного страхування, впроваджена в 2000 р. Обов'язкове медичне страхування охоплює 80% населення країни і надає доступ до широкого переліку послуг. Види медичного обслугову-

² Health Systems in Transition (HiT) series: Countries and sub regions (Germany HiT, 2014; Netherlands HiT, 2010; Switzerland HiT, 2000). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euro.who.int>.

вання визначаються Національною спілкою фондів медичного страхування Франції відповідно до рекомендацій департаменту охорони здоров'я. Загальні витрати уряду Франції на фінансування медичної галузі становлять 12% від ВВП, при чому частка державних витрат поступово зростає і дорівнює 85%. Програми медичного страхування у Франції фінансуються за рахунок внесків на соціальне страхування як працедавців, так і найманих працівників. Ставка внеску встановлюється централізовано. Розподіл внеску між роботодавцем і застрахованою особою здійснюється у співвідношенні 1:3. Внески на соціальне страхування акумулюються у казначействі та розподіляються між фондами та програмами медичного страхування. Очолює систему лікарняних кас національна каса (каса страхування найманих робітників), яка перебуває під контролем Міністерства соціального забезпечення та праці Франції. Її основними функціями є визначення розмірів допомог і внесків, загальний контроль за діяльністю лікарняних кас, а також контроль якості й вартості медичної допомоги. Національна каса має місцеві відділення, кожне з яких відповідає за страхування в окремому регіоні і не конкурує з іншими. Страхування в касах здійснюється за територіальним принципом. Клієнти практично позбавлені права вибору страхової організації. Державою забезпечується невисока вартість ліків.³

Державні фонди медичного страхування Франції закупають медичні послуги у державних та приватних комерційних лікувально-профілактичних установах. Фінансування закладів охорони здоров'я відбувається через єдину державну систему тарифів на основі клініко-статистичних груп.

Крім обов'язкового державного страхування, у Франції існує мережа добровільного медичного страхування і місцевих фондів соціальної допомоги. Незастраховані особи, а їх у країні не більше 2%, отримують медичні послуги за рахунок фінансових ресурсів фондів соціальної допомоги. Значна кількість французьких працедавців до страхового соціального пакета включають добровільне медичне страхування. По-перше, це підвищує соціальний статус таких роботодавців, по-друге, дає можливість найманим працівникам користуватись послугами хороших клінік з відмінною якістю надання медичних послуг та вирішувати проблеми грошових виплат за медичні послуги (у межах 25% від загальної вартості лікування).

Приватна модель фінансування системи охорони здоров'я заснована на реалізації платних медичних послуг та існуванні добровільного медичного страхування. Населення, яке підлягає страхуванню, виплачує

³ P. Belli. Ten years of health reforms in the ECA region: lessons learned and options for the future / P. Belli. – Washington, DC: World Bank, 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ces-asso.org/sites>.

страхувальнику премію, розмір якої визначається відповідно до середньої вартості послуг, які ним надаються. Схильні до ризиків застраховані особи платять відповідно більшу суму внеску. Вартість медичних послуг оплачується пацієнтами відповідно до встановлених тарифів. Така система діє у США, Нідерландах та Південній Кореї.

Описана модель характеризується фінансуванням медичної галузі за рахунок фінансових ресурсів добровільного медичного страхування та надання платних медичних послуг. Отже, існує паралель між приватною та некомерційною формою медичного страхування. При цьому некомерційне страхування відбувається в межах певних державних програм для окремих верств населення. Такі програми фінансуються з державного бюджету та характеризуються обмеженим колом страхових випадків.

Американська система медичного страхування заснована на поєднанні фінансових ресурсів центрального страхового фонду та місцевих приватних страхових організацій. Грошові кошти акумулюються у центральному фонді, що не виконує адміністративних функцій, а потім перерозподіляються між страховими організаціями на основі затвердженої урядом США форми розрахунків.

Система охорони здоров'я США представлена трирівневою структурою, яку формують незалежні служби:

- перший рівень – сімейна медицина;
- другий рівень – госпітальна допомога;
- третій рівень – суспільна охорона здоров'я.

Медичні послуги в США надаються приватними особами та юридичними компаніями. Різного роду комерційні, благодійні та державні структури пропонують пацієнтам як стаціонарні, так і амбулаторні медичні послуги.

Згідно з даними останнього оцінювання, в США на медичну допомогу витрачається близько 16% ВВП. Очікується, що частка ВВП, що виділяється на охорону здоров'я в США, буде збільшуватися і до 2017 р. становитиме 19,5%. Протягом останніх 30 років спостерігається реальне зростання витрат на охорону здоров'я за рахунок урядових програм, що може значно підірвати фінансову стабільність країни.⁴

Здебільшого американцям (59,7%) медичну страховку надає працедавець. Роботодавці пропонують два види медичного страхування: страхування «плати за послуги» (компенсаційне страхування) та страхування «керованих послуг».

При компенсаційному страхуванні роботодавець сплачує страховій компанії премію за кожного працівника, забезпеченого відповідним стра-

⁴ Медичне страхування та його особливості в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ufin.com.ua/analit_mat/strah_rynok.

ховим полісом. Після настання страхового випадку страховик оплачує квитанції, представлені медичним закладом або лікуючим лікарем. Страхова компанія покриває 80% від витрат за лікування, решту грошей пацієнт доплачує самостійно.

Страхування «керованих послуг» полягає в укладенні страховою компанією договорів з лікарями та лікувальними закладами на надання всіх видів медичних послуг, передбачених цим видом медичного страхування. Фіксована сума коштів попередньо сплачується за кожного застрахованого на рахунок лікувального закладу. До цього виду страхування найчастіше зараховують амбулаторне лікування. При страхуванні «керованих послуг» медичний заклад отримує встановлену суму на кожного застрахованого, незалежно від того, чи будуть надані пацієнту додаткові послуги понад цю суму, чи ні.

Уряд країни стимулює та підтримує працедавців у забезпеченні своїх працівників медичними страховками і не обкладає витрачені на них кошти податками. Загальна сума таких податкових субсидій може досягати до 150 млрд. дол. США на рік.

Багато американців, які не мають приватної страховки, підпадають під дію таких урядових програм, як «Medicare» і «Medicaid», а також інших програм різних штатів і місцевої влади для малозабезпеченого населення. Ці системи охоплюють більш ніж 20% населення країни.

«Medicare» – найвідоміша страхова державна програма для осіб віком від 65 років, запроваджена у 1967 р. Програма передбачає стаціонарне лікування, діагностику, надання медичних послуг на дому і нетривале перебування в будинках престарілих. «Medicare» фінансується за рахунок особливого податку на працівників, частину якого вони сплачують самостійно, а частину – роботодавець. Розмір внеску становить приблизно 15% від доходу зайнятих американців.

Державна програма «Medicaid» введена у 1966 р. і спрямована на здійснення страхування громадян з бідних сімей. Під дію цієї програми також підпадають інваліди, вагітні та діти. «Medicaid» пропонує широкий спектр медичних послуг: стаціонарне та амбулаторне лікування, консультації, перебування в будинках для людей похилого віку, лабораторні та рентгенологічні дослідження. Фінансування програми здійснює як федеральний уряд, так і органи управління штатів. Федеральний уряд відшкодовує витрати за програмою «Medicaid» з надходжень від загального податку (близько 50% від вартості витрат загалом), а різницю оплачує уряд кожного штату.⁵

Будучи найдорожчою у світі, американська система охорони здоров'я не позбавлена недоліків. Багато жителів США не можуть отримати

⁵ Медичне страхування та його особливості в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ufin.com.ua/analit_mat/strah_rynok.

адекватної медичної допомоги, захворюваність у країні не знижується, а профілактичні заходи часто не приносять очікуваного результату.⁶ Нині в країні ведуться дискусії щодо доступності, ефективності та якості медичних послуг. Однак уряд США постійно вживає заходи щодо підвищення ефективності системи охорони здоров'я та здоров'я населення загалом. Серед основних стратегічних заходів щодо реформування системи медичного страхування США можна визначити такі:

- підвищення ролі об'єднань роботодавців, які спроможні забезпечити колективну відповідальність за страхування;
- посилення особистої матеріальної зацікавленості застрахованих у підтримці на належному рівні власного стану здоров'я, реалізації принципів здорового способу життя через запровадження системи розподілу ризиків та спільної участі в оплаті медичних послуг;
- розширення сфери страхування шляхом посилення відповідальності працедавців, більш масштабного охоплення малозабезпечених верств населення;
- перерозподіл витрат у сфері фінансування медичної галузі від бюджетів до федеральних органів.

Система медичного страхування Південної Кореї фінансується переважно за рахунок коштів страхових внесків, особистих платежів пацієнтів та державних субсидій. Медичне обслуговування в Південній Кореї представлено здебільшого приватним сектором, на який припадає приблизно 90% ліжкового фонду. Всі громадяни країни отримують медичну допомогу на основі системи страхування здоров'я і страхування на випадок хвороби. Вирішенням практичних питань у сфері страхування займається Національна корпорація страхування здоров'я, формування бюджету якої відбувається із щомісячних фінансових відрахувань громадян Республіки Корея. Національним медичним страхуванням охоплено більшість населення країни. Працівники зобов'язані сплачувати приблизно 5% від заробітної плати до фонду медичного страхування, при цьому половину суми зобов'язаний відраховувати роботодавець.⁷ Приватним підприємцям внесок у фонд медичного страхування розраховується відповідно до величини їхнього доходу, наявності нерухомості та вікової категорії. Тільки малозабезпеченим верствам населення та тим, хто належить до пільгових категорій громадян, держава частково або повністю оплачує медичну страховку. У

⁶ Медичне страхування в Австрії, Фінляндії, Швеції, Італії, Ізраїлі, США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forinsurer.com/public/04/05>.

⁷ P Randall. Comparisons of Health Insurance Systems in Developed Countries, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.elsevier.com/books/encyclopedia-of-health>.

Кореї існує право користування страховкою працюючого члена сім'ї близькими родичами, якщо вони офіційно не працевлаштовані.

Рівень витрат на охорону здоров'я у Південній Кореї є доволі низьким (7% ВВП), хоча існує тенденція до його постійного зростання. У 2015 р. внески на обов'язкове медичне страхування становили приблизно 6% від заробітної плати. За цим показником серед країн ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) Корея займає передостаннє місце. Перевагою цієї моделі медичного страхування можна вважати систематичне підвищення якості надання медичних послуг, що стимулюється жорсткою конкуренцією. Основними недоліками у цій системі є наявність високих тарифів на надання медичних послуг, нерівний доступ громадян до медичної допомоги, а також зростання недоброчесної конкуренції між медичними закладами.

Проаналізувавши різні системи медичного страхування зарубіжних країн, вважаємо, що кожна розглянута країна має певний, особливий вид страхування і на практиці не існує єдино правильної, універсальної моделі страхування. Незважаючи на різні джерела фінансування, зазначені вище системи охорони здоров'я зарубіжних країн мають спільні завдання: високу результативність медичного обслуговування, підвищення якості послуг та забезпечення їхньої доступності широкому колу осіб. З огляду на це реформу медичної галузі в Україні слід розпочати з вивчення основних переваг і недоліків існуючих моделей світових систем медичного страхування. На основі позитивного досвіду реформування системи охорони здоров'я зарубіжних країн Україні необхідно розробити власну програму створення системи страхової медицини з урахуванням сучасних економічних умов. Світовий досвід у сфері реформування системи медичного страхування засвідчує, що механізм фінансування охорони здоров'я можна успішно вдосконалювати як у межах бюджетного фінансування, так і соціального медичного страхування. При здійсненні реформування медичної галузі уряду України варто залучати до системи медичного страхування додаткові фінансові ресурси, якими є кошти, що акумулюються завдяки наданню платних медичних послуг, надходження від благодійних фондів і добровільного медичного страхування. У майбутньому, на нашу думку, ідеальною моделлю для України може бути бюджетно- страхова медицина, яка сприятиме не тільки зростанню здорової нації, а й сталому розвитку ринкової економіки. Для підвищення ефективності функціонування системи охорони здоров'я в Україні необхідним є проведення реформ, які охоплювали б управління цією системою, її фінансування та надання медичних послуг.

2.6. Теоретичні засади механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення (В. М. Булавинець)

Для досягнення цілей сталого розвитку держави важливе значення мають видатки місцевих бюджетів соціального призначення, для належного здійснення яких необхідним є формування відповідного механізму.

У тлумачних словниках поняття «механізм» трактують як систему, устрій, який визначає порядок певного виду діяльності¹, послідовність станів, процесів, які характеризують певну дію, явище². В економічній теорії поняття «механізм» прийнято трактувати як певну сукупність форм і методів впливу на предмет дослідження для досягнення визначених результатів³.

У бюджетному законодавстві поняття «механізм використання коштів бюджету» ототожнюють із порядком фінансування певних заходів. Натомість В. Дем'янишин визначає механізм використання бюджетних коштів як складову бюджетного механізму держави і наголошує на необґрунтованості його ототожнення з бюджетним фінансуванням⁴.

Зауважимо, що термін «механізм здійснення видатків бюджету» недоцільно ототожнювати з механізмом використання коштів бюджету, оскільки ці поняття співвідносяться між собою як загальне і часткове. Вважаємо, що здійснення видатків передбачає не лише цільове витрачання бюджетних коштів, а й планування видатків та аналіз їхньої ефективності.

Суб'єктами механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення є органи місцевої влади і самоврядування, установи та організації, які згідно з законодавством задіяні у процесі використання коштів місцевого бюджету на соціальні цілі. Об'єктом цього механізму є бюджетні кошти, які направляються на фінансування діяльності закладів соціальної сфери, житлово-комунального господарства, а також кошти місцевих бюджетів на реалізацію заходів соціального захисту та соціального забезпечення.

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Електронний ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : ИТИ Технологии, 2006. – 944 с. – Режим доступу : http://new.ozhegov.info/?q=M*&pg=39&ind=N.

² Ефремова Т. Ф. Новый толково-словообразовательный словарь русского языка [Електронний ресурс] / Т. Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000. – 1233 с. – Режим доступу : http://www.mirsl洛夫removoy.ru/show_word/90876/.

³ Смовженко Т. С. Державна політика сприяння розвитку підприємництва : Моногр. / Т. С. Смовженко. – Львів : ЛБІ НБУ, 2001. – С. 246–247.

⁴ Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – С. 235.

Вважаємо за доцільне у складі механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення виокремлювати такі підсистеми: забезпечувальну, оперативну та ретроспективну (рис. 2.6.1).



Рис. 2.6.1. Механізм здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення*

*Примітка. Складено автором на основі наукового джерела⁴.

Забезпечувальна підсистема охоплює процес розробки законодавства з питань здійснення видатків, їхнє планування і прогнозування, складання бюджетних програм та нормування видатків. Хоча всі складові забезпечувальної підсистеми механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення взаємопов'язані, провідним елементом є планування і прогнозування видатків, оскільки визначення об'єктивної потреби у коштах на надання колективних благ та послуг – це необхідна передумова ефективного виконання місцевих бюджетів за видатками.

О. Василик, К. Павлюк, В. Федосов, В. Опарін, С. Юрій, О. Кириленко планування видатків визначають як: науково обґрунтований процес визначення напрямів використання бюджетних ресурсів⁵; інструмент системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору шляхом

⁵ Василик О. Д. Державні фінанси України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – С. 183.

встановлення бюджетних цілей⁶; науково обґрунтований процес визначення напрямів використання централізованих фондів грошових коштів⁷. Л. Фещенко вважає, що планування видатків – це комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення видатків бюджету, які перерозподіляються через централізовані фонди коштів органів місцевого самоврядування⁸.

Специфіка видатків соціального призначення полягає у тому, що вони мають, з одного боку, ґрунтуватися на соціальних нормативах і стандартах, з іншого – враховувати суспільні пріоритети витрачання коштів. Тому, планування видатків місцевих бюджетів соціального призначення, на наш погляд, доцільно характеризувати як комплекс заходів, які реалізуються в ході науково обґрунтованого процесу визначення обсягів і напрямів використання коштів місцевих бюджетів на здійснення видатків соціального призначення відповідно до соціальних стандартів та пріоритетів суспільства.

До оперативної підсистеми механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення, на нашу думку, належить оперативне управління коштами у процесі здійснення видатків і бюджетне фінансування. Визначальним елементом цієї підсистеми є бюджетне фінансування, яке може здійснюватися через кошторисне фінансування, бюджетне інвестування або у вигляді бюджетних дотацій. В. Базилевич, Л. Баластрик⁹, О. Василик¹⁰, С. Мочерний¹¹ пояснюють зміст бюджетного фінансування як безповоротне і безоплатне виділення коштів з бюджету.

На наш погляд, бюджетне фінансування видатків соціального призначення має проміжну та кінцеву мету. Якщо кінцева мета здійснення соціальних видатків бюджету передбачає підвищення суспільного добробуту, то проміжна – сприяє досягненню кінцевого результату, тобто належній реалізації бюджетних програм у тих сферах суспільного життя, які забезпечують задоволення індивідуальних і колективних потреб громадян. Відповідно до наведених міркувань, вважаємо за доцільне фінансування видатків місцевих бюджетів соціального призначення

⁶ Бюджетний менеджмент : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 148.

⁷ Бюджетна система. Вишкіл студії : навч. посіб. / за ред. С. І. Юрія, О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2010. – С. 38.

⁸ Фещенко Л. В. Вдосконалення бюджетного планування і прогнозування / Л. В. Фещенко // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – №34. – С. 154–157.

⁹ Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. – [Вид. 2-ге, допов. і перероб.] / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик; за заг. ред. В. Д. Базилевича. – К. : Атіка, 2004. – С. 252–253.

¹⁰ Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – С. 137.

¹¹ Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 1 / відп. ред. С. В. Мочерний [та ін.]. – К. : Вид. центр «Академія». – 2000. – С. 127.

розуміти як безповоротне і безоплатне виділення коштів з місцевих бюджетів на реалізацію загальнодержавних і місцевих програм у галузях освіти, охорони здоров'я, культури і соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, спрямованих на забезпечення матеріальних і духовно-культурних потреб громадян з метою підвищення суспільного добробуту.

Ретроспективна підсистема механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення, на нашу думку, охоплює бюджетний аналіз і контроль ефективності видатків та складання звітності про результати їхнього здійснення. Важливим елементом цієї підсистеми є аналіз видатків і контроль їхньої ефективності. Але як у науковій літературі, так і в бюджетній практиці, відсутнє чітке розуміння завдань, принципів і методології оцінювання ефективності видатків бюджету та тривають пошуки показників, які б об'єктивно характеризували зв'язок між динамікою виділених з бюджету коштів та отриманими результатами.

Ефективність видатків місцевих бюджетів соціального призначення можна визначити шляхом порівняння їхнього обсягу та отриманого від них економічного або соціального ефекту. Це дозволяє встановити зв'язок між динамікою фінансування і зміною результативних показників та дає змогу коригувати бюджетну політику у соціальній сфері.

В економічній науці існують різні трактування сутності поняття «ефективність»^{12, 13}. Незважаючи на це, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів має здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу шляхом проведення як внутрішнього, так і зовнішнього контролю.

Вимірювання ефективності видатків соціального призначення є непростим завданням, що пов'язане з багатоаспектністю ефекту, отриманого від їхнього здійснення. Окремі науковці стверджують, що соціальну ефективність у більшості випадків неможливо виразити кількісними показниками. Водночас відсутні чіткі критерії визначення соціальної віддачі державних видатків¹⁴. На наш погляд, такі думки не мають належної аргументації. Зокрема, у Методичних рекомендаціях щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання держав-

¹² Бюджетний кодекс : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

¹³ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України №538-р від 14.09.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.

¹⁴ Горьков Є. В. Шляхи та засоби підвищення якості та ефективності управління розвитком економічно активного міста [Електронний ресурс] / Є. В. Горьков // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – №. 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/10geveam.pdf.

них цільових програм¹⁵ соціальна ефективність вимірюється кількісними індикаторами, які характеризують соціальний ефект від їхньої реалізації і розраховуються за статистичними даними.

Разом з тим, об'єктивність оцінювання ефективності видатків бюджету соціального призначення ускладнюється дією певних обставин:

- відсутністю єдиного вимірника оцінки результатів;
- наявністю часового лагу (у ряді випадків здійснені видатки бюджету дають ефект лише через певний проміжок часу);
- синергетичним ефектом (на зміну результуючого індикатора можуть одночасно впливати різні чинники).

Соціальна ефективність видатків місцевих бюджетів має два аспекти – кількісний та якісний. Відповідно до першого, ефективність видатків соціального призначення може бути виражена фінансовими показниками і характеризувати обсяг суспільних благ, наданих за рахунок коштів бюджету на одного реципієнта, а також співвідношенням між зміною певних соціальних індикаторів і приростом бюджетних видатків; якісний аспект соціальної ефективності вказує на нематеріальний ефект від здійснених видатків і оцінюється динамікою нефінансових показників (співвідношення динаміки бюджетних видатків і самооцінки населенням власного добробуту, доступності суспільних благ і послуг та ін.).

Економічна ефективність видатків бюджету соціального призначення може бути визначена як грошова вартість економічного ефекту (приросту виробництва, досягнутого за умови зменшення кількості днів непрацездатності працюючих і підвищення їхньої кваліфікації; збільшення сукупного попиту завдяки системі соціальних трансфертів за рахунок бюджетних коштів; економії витрат за рахунок зменшення аварій у житлово-комунальному господарстві; приросту доходів місцевого бюджету) у співвідношенні з проведеними видатками соціального характеру за такою формулою:

$$EE_{SE_{LB}} = \frac{\Delta GRP_{LB}}{\Delta SE_{LB}} \quad \text{або} \quad EE_{SE_{LB}} = \frac{\Delta BP_{LB_i}}{\Delta SE_{LB_{i-1}}}, \quad (1.1)$$

де $EE_{SE_{LB}}$ – економічна ефективність видатків місцевих бюджетів соціального призначення;

ΔGRP_{LB} – приріст валового регіонального продукту, зумовлений ефектом від здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення;

¹⁵ Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм: Наказ Міністерства економіки України. № 742 від 24.06.2010 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948.

ΔBP_{LBi} – приріст доходів місцевих бюджетів в i -му році, зумовлений ефектом від здійснення видатків соціального призначення у попередньому році;

ΔSE_{LB} – приріст видатків місцевих бюджетів соціального призначення.

Незважаючи на логічний зв'язок між видатками бюджетів соціального призначення та економічним зростанням, визначити приріст валового регіонального продукту чи доходів бюджету, зумовлений ефектом від здійснення видатків соціального призначення, майже неможливо. Отже, визначення економічної ефективності видатків соціального призначення все ще потребує пошуку адекватних показників оцінювання.

Важливим аспектом оцінювання видатків місцевих бюджетів соціального призначення є вибір дієвих методів оцінювання. Зауважимо, що донедавна для цього використовувалися окремі макроекономічні індикатори (наприклад, в охороні здоров'я – показники смертності, очікуваної тривалості життя тощо, в освіті – чисельність учнів й студентів, рівень охоплення навчанням та ін.), а також оперативно-сітьові показники установ соціальної сфери, що продукують суспільні послуги за рахунок коштів місцевих бюджетів. Така практика призводила до необ'єктивності отриманих результатів моніторингу, а розраховані показники не демонстрували взаємозв'язку між динамікою бюджетних коштів і рівнем задоволення суспільних потреб. Нині на вирішення цієї проблеми спрямоване удосконалення законодавства щодо повноцінного впровадження у бюджетний процес програмно-цільового методу планування й виконання місцевих бюджетів, складовою якого є проведення аналізу ефективності видатків за бюджетними програмами, в тому числі соціального спрямування.

У світовій практиці використовують декілька основних методів оцінювання ефективності видатків бюджету:

– метод «мінімізації витрат», суть якого зводиться до вибору найдешевшого варіанта за умов передбаченого рівня результату;

– метод «витрати – вигоди» застосовується тоді, коли вибір одного з альтернативних варіантів витрат може бути здійснений за підсумками порівняння вигоди від реалізації заходу (програми), вираженої у грошовому еквіваленті;

– метод «витрати – корисність» використовується у разі, коли результат надання суспільної послуги чи здійснених видатків неможливо або недоцільно вимірювати у грошовому еквіваленті;

– метод «витрати – результативність» передбачає порівняння варіантів витрачання коштів, спрямованих на досягнення єдиної мети, але відмінних не лише за обсягом витрат, а й мірою досягнення кінцевого результату.

Вищеназвані методи оцінювання ефективності видатків бюджету спрямовані на запобігання неефективному використанню обмежених бюджетних ресурсів. Однак кожен з них має як позитивні, так і негативні ознаки, пов'язані з методологічною складністю, вибірковістю оцінювання, які визначають недоцільність їхнього широкого використання. Крім цього, названі методи призначені переважно для оцінювання проектної ефективності бюджетних видатків і малопридатні для оцінки фактичної ефективності видатків соціального призначення, оскільки обмежено характеризують результат (ефект) від їхнього здійснення. Їхнє використання дає можливість порівняти між собою кілька альтернативних бюджетних програм і вибрати з них найбільш оптимальну.

Вирішити вищезазначені проблеми можливо шляхом використання у бюджетному процесі програмно-цільового методу складання і виконання бюджету, який отримав широке визнання у розвинених країнах світу. За умов використання цього методу увага акцентується на результатах, яких необхідно досягти в ході виконання певної бюджетної програми, а не на ресурсній частині, яка була в основі традиційної практики формування бюджетів.

Важливою умовою успішності оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення є належна організація цього процесу та різнобічний контроль за його здійсненням. Логічна схема проведення цього різновиду фінансового контролю має передбачати реалізацію таких послідовних етапів:

- підготовка до проведення оцінювання (визначення мети, завдань, підбір відповідних показників та ін.);
- безпосереднє проведення оцінювання (відповідно до методики, зокрема витрат, продукту, продуктивності, якості та інше, або за напрямками ефективності: економічної, соціальної тощо);
- завершення оцінювання і формулювання висновків на підставі проведених розрахунків. На цьому етапі можливий розрахунок інтегрального показника ефективності видатків соціального призначення шляхом зведення компонентних індикаторів (соціальної, економічної ефективності та ін.).

Важливим підготовчим етапом оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення є формування адекватної системи оціночних індикаторів, здатних об'єктивно відобразити динаміку запланованих та отриманих результатів. Для забезпечення об'єктивності результатів оцінювання система оціночних показників ефективності, на наш погляд, має базуватися на таких принципах:

- релевантності (забезпечувати комплексне оцінювання результатів здійснення видатків, їхнього впливу на ступінь задоволення соціальних потреб громадян);

- зіставності (показники системи оцінювання ефективності видатків мають передбачати можливість їхнього порівняння за роками);
- повноти (система показників має містити характеристики для всебічного вивчення процесів, пов'язаних із здійсненням видатків бюджетів соціального призначення. Показники мають характеризувати ступінь досягнення кожного стратегічного і тактичного завдання соціальної політики);
- об'єктивності (процес оцінювання має забезпечувати неупереджене відображення результатів здійснення видатків соціального призначення);
- економічності (система оціночних показників має формуватися таким чином, щоб підбір звітних даних для вимірювання ефективності здійснювався з мінімальними витратами та з використанням наявних схем акумулювання інформації).

У світовій практиці основу для виміру соціально-економічних результатів діяльності суб'єктів державного сектору формують показники ефективності та результативності¹⁶. В Україні відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі та підзаконних актів, розроблених на її виконання¹⁷, розраховуються індикатори, які дають змогу оцінити: витрати ресурсів на одиницю продукту (економність); максимальну кількість вироблених товарів (робіт чи послуг) щодо визначеного обсягу бюджетних ресурсів (продуктивність); досягнення бажаного результату (результативність).

Наведені індикатори, на наш погляд, дають змогу оцінити винятково економічний ефект від здійснення видатків бюджету, тоді як соціальні наслідки залишаються неврахованими. Натомість показники якості, наведені у Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі дають можливість оцінити рівень досягнення встановленої мети, відповідність між фактичними соціальними результатами і визначеними завданнями. Однак оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення має формувати комплексне уявлення про їхні результати, а тому об'єднувати показники економічної та соціальної ефективності.

¹⁶ Федченко Т. В. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм у галузі охорони здоров'я / Т. В. Федченко // Вісник ЖДТУ. – 2010. – № 3(53). – С. 105–109.

¹⁷ Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України № 679 від 09.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0573-10>.

О. Сукач пропонує доповнити передбачені у законодавстві показники індикаторами економічності та корисності¹⁸. При цьому показник економії має визначати можливість зменшення витрат за місцевою програмою видатків і отримання результату за найменших витрат. Відносним показником економії, на думку науковця, є показник економічності як співвідношення передбаченої програмою видатків вартості факторів чи ресурсів до її фактичної величини (значення показника має коливатись у межах 0,2–0,4). Водночас показником корисності О. Сукач пропонує характеризувати суспільну користь від виконання відповідної програми видатків на місцевому рівні, значимість якої полягає у проведенні аналізу доцільності та ефективності програми видатків.

Визнаючи раціональність використання пропонованих показників загалом, не можемо погодитись з позицією О. Сукач щодо завершеності переліку індикаторів ефективності. Вважаємо, що показники ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення, закріплені у чинному законодавстві, а також запропоновані науковцями, не дають змоги повною мірою забезпечити об'єктивність результатів оцінювання. На нашу думку, існуючий перелік доцільно доповнити індикаторами, які вказують на ступінь відповідності обсягів видатків бюджету соціального призначення і результатів, отриманих від них, критеріям соціального замовлення. Кількісне вираження цієї відповідності можна встановити через розрахунок показників, які характеризують рівень задоволення громадян результатами, отриманими від проведених видатків. Випадки використання таких показників у бюджетній практиці є як в Україні¹⁹, так і за її межами²⁰. На можливі аргументи щодо складності отримання інформації для проведення оцінювання ефективності видатків за пропонованим критерієм зауважимо, що подібні показники впродовж тривалого періоду відслідковуються Державною службою статистики України^{21, 22, 23}.

¹⁸ Сукач О. Система економічних показників визначення результативності бюджетних програм місцевого рівня / О. Сукач // Збірник наукових праць ЧДТУ. – 2009. – Вип. 22, ч. 2. – С. 195–197. – (Серія : Економічні науки).

¹⁹ Програма «Освіта столиці. 2006–2010 рр.». Моніторинг результативності. – К. : КМДА, 2010. – 179 с.

²⁰ Методика оценки эффективности реализации региональной целевой программы «Проведение административной реформы в Мурманской области» на 2009–2011 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ar.gov-murman.ru/support/admref/rcp_09-11/pass_6.pdf.

²¹ Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) [Електронний ресурс]. / Державна служба статистики України – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/gdn/sdrsd/arh_sdrsd.html

Передумовою та одним із найважливіших критеріїв результативності послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, на наш погляд, є думка населення, тому її моніторинг доцільно проводити ще на етапі планування бюджету. Отже, першим кроком у питанні підвищення ефективності використання коштів місцевого бюджету є планування діяльності з надання суспільних послуг. У процесі планування мають бути чітко визначені такі основні елементи: цільовий сегмент споживачів певної суспільної послуги; перелік заходів, які мають бути реалізовані у ході надання послуги; витрати, які необхідно здійснити при наданні послуги; прогнозована якість послуги; очікувані результати від її надання та порядок оцінювання ефективності використання коштів.

Підсумовуючи результати дослідження теоретичних засад механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення, можемо констатувати, що такий механізм є доволі складною та багатоаспектною структурою, яка має забезпечувати чітку послідовність і методи дій відповідних державних органів у процесі розподілу і використання бюджетного фонду та відіграє вагомую роль у досягненні цілей сталого розвитку.

²² Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/gdn/sddtp/sddtp_09.htm.

²³ Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги : доп. у 2010–2013 рр. [Електронний ресурс]. / Державна служба статистики України – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdn/sns/arh_sns.html.

2.7. Оптимізація фінансового забезпечення делегованих повноважень в умовах бюджетної децентралізації (А. П. Марчук)

Існування інституту місцевого самоврядування є невід'ємною ознакою децентралізованого державного устрою та важливою передумовою становлення демократичного громадянського суспільства, в якому повною мірою здатна реалізуватись конституційно гарантована теза: «єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»¹.

Мовою закону місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України².

Варто зауважити, що основоположним призначенням існування інституту місцевого самоврядування як способу децентралізованої організації влади є вираження волі, реалізація інтересів і прав та задоволення потреб жителів відповідних територіальних громад шляхом здійснення повноважень, націлених на вирішення найбільш пріоритетних завдань місцевого значення у найважливіших сферах суспільного життя, узгоджене із загальнодержавними інтересами.

Отже, на місцеве самоврядування у контексті децентралізації покладено два основних завдання:

– реалізація права громадян на участь в управлінні місцевими справами;

– ефективне задоволення потреб населення та реалізація загальнодержавної політики на місцях.

Однак існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства, її функціонування не забезпечує реалізацію основного призначення – створення й підтримання сприятливого рівня життя, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг³.

¹ Конституція України № 254к/96-вр від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

² Про місцеве самоврядування в Україні і: Закон України № 280/97-вр від 02.08.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

³ Скороход О. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О. Скороход // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/May2010/12.html>.

Практичне втілення сутності й призначення місцевого самоврядування відбувається шляхом реалізації його законодавчо закріплених повноважень.

Загалом сутність терміна «повноваження місцевого самоврядування» можна трактувати як сукупність визначених та закріплених законодавчо прав та обов'язків органів місцевого самоврядування для здійснення покладених на них функцій.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴ передбачено поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. А передумовою реалізації як самоврядних, так і загальнодержавних (делегованих) повноважень органів місцевої влади, є наявність матеріальних ресурсів, що на практиці втілюється в існуванні власного бюджету.

Делегування повноважень є невід'ємною складовою процесу децентралізації та покликане підвищити ефективність втілення загальнодержавної політики в усіх сферах суспільного життя на місцевому рівні.

За сутністю делеговані повноваження – це окремі повноваження, що належать до компетенції органів виконавчої влади, якими органи місцевого самоврядування наділяються відповідно до законодавства з метою найбільш ефективної їхньої реалізації.

Фактично, делегуючи власні повноваження, суб'єкт делегування не виключає їх зі своєї компетенції, а наділяє інший орган правом на їхню реалізацію, в результаті чого перелік повноважень такого органу розширюється і при цьому він набуває статусу підконтрольного щодо виконання зазначених делегованих повноважень.

Так, що делегування повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення виконання одержаних функцій у повному обсязі. Варто в цьому разі навести тезу з Основного закону України: «Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою»⁵.

Практика підтверджує, що в Україні протягом останніх років частка власних доходів місцевих бюджетів щораз зменшувалась, а питома вага видатків на виконання делегованих державою повноважень, що фінансуються за рахунок субвенцій із державного бюджету, підвищується, що

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-вр від 02.08.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

⁵ Конституція України № 254к/96-вр від 28.06.1996р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

означає також зростання залежності місцевого самоврядування від центральної влади. Разом із тим, продовжує загострюватись негативна тенденція недофінансування повноважень, делегованих органами державної влади.

Із 2015 р. в Україні активно реалізується децентралізація бюджетної системи, місцеві бюджети отримують додатковий фінансовий ресурс. При цьому значно розширюються їхні видаткові повноваження, запроваджено принципово нову систему бюджетного вирівнювання шляхом введення нових видів трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенції).

Зараз реформа продовжується – проводяться вибори у нових об'єднаних територіальних громадах, вносяться зміни до законодавства щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Однак, враховуючи тенденції останніх років, гостро назріває загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи структуру видатків місцевих бюджетів, можна з'ясувати, що їхня значна частка припадає саме на забезпечення виконання делегованих повноважень, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури, фізичної культури та спорту, державного управління. Джерелами фінансування таких видатків є законодавчо закріплені за відповідними місцевими бюджетами податки та збори, відрахування від них, а також базова дотація, що надається у межах горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Для забезпечення реалізації державної політики у сферах освіти та охорони здоров'я із 2015 р. для місцевих бюджетів передбачаються цільові субвенції з державного бюджету – освітня та медична (рис. 2.7.1).

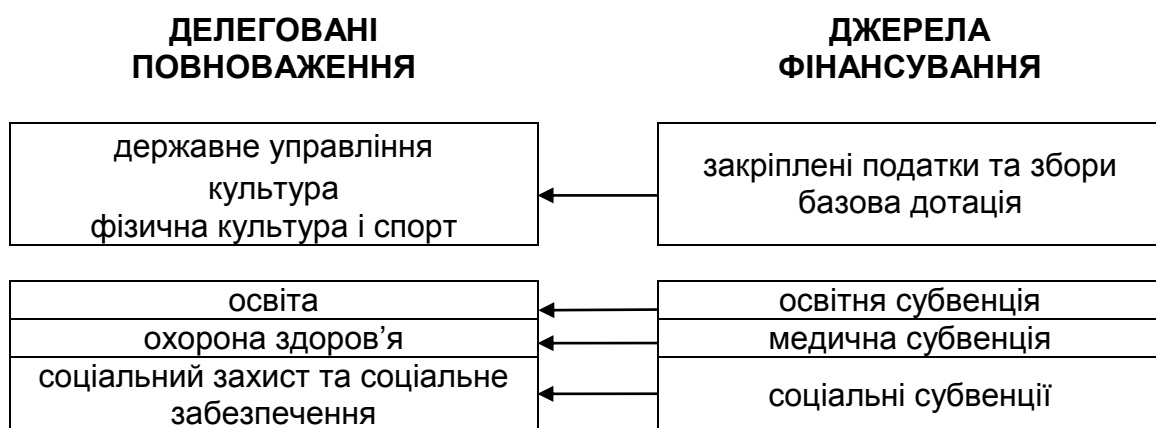


Рис. 2.7.1. Джерела фінансування делегованих повноважень⁶

⁶ Пильтяй О. Делеговані повноваження та реформування державних соціальних стандартів [Електронний ресурс] / О. Пильтяй // Матеріали наради консультантів з бюджетних питань (Київ, 7–8 липня 2016 р.). – Режим доступу : http://2.auc.org.ua/sites/default/files/piltyay_delegovani_povnovazhennya.pdf.

За підрахунками представників Асоціації міст України, щороку недофінансування делегованих повноважень становить 18-20 млрд грн.⁷

Аналізуючи дані Асоціації міст України (рис. 2.7.2), доходимо висновку, що делеговані органам місцевого самоврядування повноваження на практиці не забезпечуються достатніми фінансовими ресурсами, що знижує якість послуг, що надаються ними населенню. Середня частка недофінансованих повноважень протягом 2012–2016 рр. становить приблизно 20%. Це суперечить положенням Конституції України та демонструє неузгодженість між собою норм основних нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування, зокрема Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно не забезпечується також виконання принципів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, таких як субсидіарність та адекватність фінансових ресурсів, можливість вільно розпоряджатись ними в межах своїх повноважень.

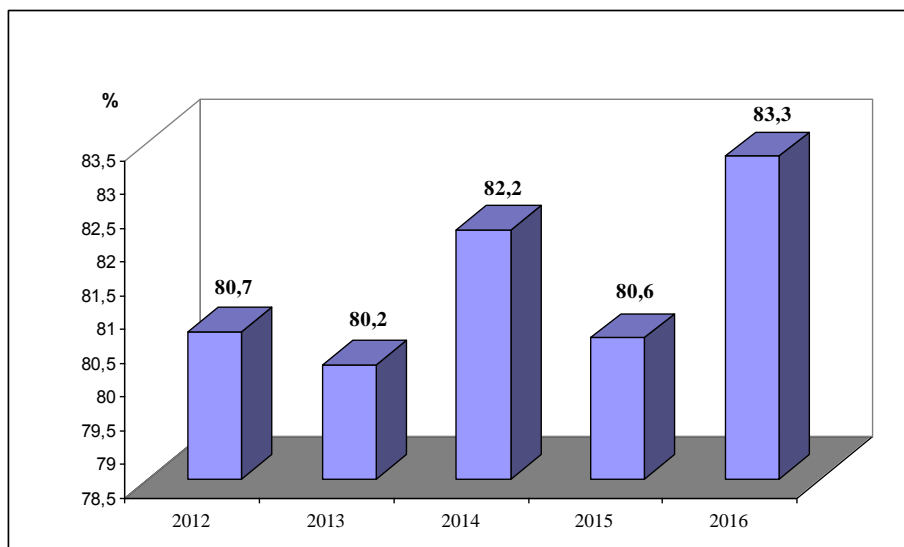


Рис. 2.7.2. Рівень фінансової забезпеченості виконання делегованих повноважень в Україні⁸

У сучасних реаліях про вільне управління фінансовими ресурсами на свій розсуд не йдеться, адже спостерігається тенденція до зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою повноважень, що змушує органи місцевого самоврядування відволікати щораз вагомішу частку власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень.

⁷ Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.

⁸ Пильтяй О. Делеговані повноваження та реформування державних соціальних стандартів [Електронний ресурс] / О .Пильтяй // Матеріали наради консультантів з бюджетних питань (Київ, 7–8 лип. 2016 р.). – Режим доступу : http://2.auc.org.ua/sites/default/files/piltyay_delegovani_povnovazhennya.pdf.

Як свідчить практика, для покриття фінансового розриву за делегованими повноваженнями залучаються власні кошти місцевих бюджетів, додаткові дотації з державного бюджету, казначейські позики.

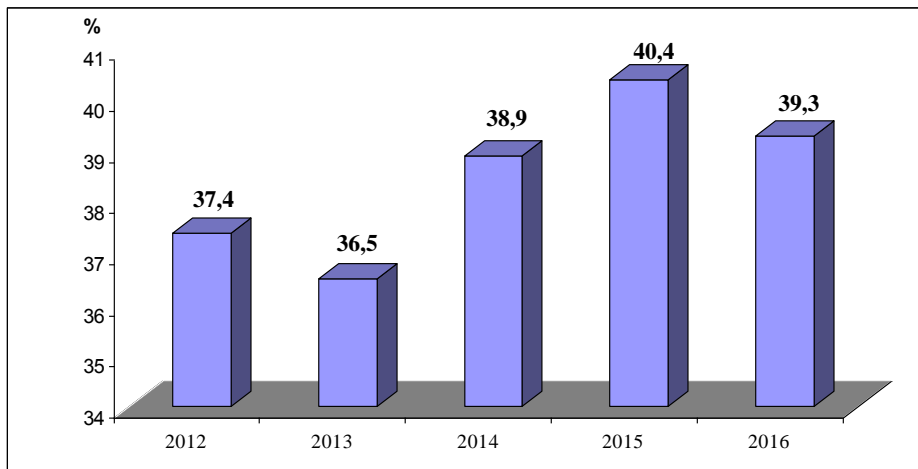


Рис. 2.7.3. Обсяг власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на фінансування делегованих повноважень в Україні⁹

Протягом останніх п'яти років питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на фінансування делегованих повноважень, коливалась від 36,5% у 2013 р. до загрозливих 40,4% у 2015 р. та у середньому становила приблизно 38,5%. Використання не надто значних за питомою вагою власних доходів на виконання делегованих функцій ставить місцеве самоврядування у важке становище, руйнуючи його можливість втілювати своє основне призначення – вирішення пріоритетних завдань місцевого значення, що є порушенням норм Конституції України, Європейської хартії про місцеве самоврядування, іншого чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Недосконалість системи фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень, неузгодженість норм Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» призводять до загострення дефіциту місцевих бюджетів, погіршення якості публічних послуг, та, як наслідок, занепаду житлово-комунальної сфери, транспорту тощо. Вагома частка коштів (80–85%) спрямовується на забезпечення оплати праці працівників бюджетних установ і проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії¹⁰, що

⁹ Пильтяй О. Делеговані повноваження та реформування державних соціальних стандартів [Електронний ресурс] / О. Пильтяй // Матеріали наради консультантів з бюджетних питань (Київ, 7-8 липня 2016 р.). – Режим доступу : http://2.auc.org.ua/sites/default/files/piltyay_delegovani_povnovazhennya.pdf.

¹⁰ Кульчицький М. І. Децентралізація як основа розбудови регіонів та підвищення фінансового забезпечення територій / М. І. Кульчицький, О. В. Заброцька // Бізнес-Інформ. – 2016. – №4. – С. 88–95.

фактично є «проїданням» бюджетних коштів і призводить до гальмування, а то й повного зупинення програм місцевого розвитку.

Варто наголосити, що місцеве самоврядування за своєю природою та діапазоном функцій є найбільш соціально спрямованою формою здійснення публічної влади¹¹. Ефективне місцеве самоврядування має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, спрямоване на реалізацію найважливіших функцій у соціальній сфері життя населення. Так, важливим є вироблення дієвого механізму організаційно-правового та фінансового забезпечення реалізації повноважень місцевої влади у сферах освіти та охорони здоров'я.

Проаналізуємо фактичний стан забезпеченості місцевих бюджетів фінансовим ресурсом на виконання делегованих повноважень у сфері освіти та охорони здоров'я на прикладі Тернопільської області.

Відповідно до Постанов Кабінету Міністрів України № 6¹² від 14.01.2015 р. та № 11¹³ від 23.02.2015 р., фінансування поточних видатків, а у разі їхнього повного забезпечення й відсутності простроченої заборгованості за захищеними статтями видатків, капітальних, за вказаними галузями здійснюється за рахунок відповідних субвенцій із державного бюджету.

У 2015 р. місцевими бюджетами Тернопільської області одержано з державного бюджету 1442,9 млн грн освітньої субвенції. На утримання установ освіти із загального фонду використано 1425,1 млн грн. Проаналізувавши надходження вказаної субвенції та видатки на освіту за місцевими бюджетами (окремо за кожним районом), розраховано зведений дефіцит субвенційних коштів у сумі 57 млн грн.

Медичної субвенції з державного бюджету в 2015 р. надійшло 1225,3 млн грн. На утримання установ охорони здоров'я використано із загального фонду 1260,5 млн грн. Від'ємне сальдо забезпеченості коштами субвенції по області (сума дефіциту за кожним бюджетом окремо) становить 66,9 млн грн.

У 2016 р. місцевими бюджетами області одержано з державного бюджету 1449,2 млн грн освітньої субвенції. За рахунок трансфертів і власних коштів, а також залишків коштів місцевих бюджетів, на утримання установ освіти із загального фонду використано 1490,6 млн грн.

¹¹ Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування: її структура, сутність та зміст / І. В. Дробуш // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2015. – № 2. – С. 90–96.

¹² Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 6 від 14.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-p>.

¹³ Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 11 від 23.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-p>.

Розрахунковий зведений дефіцит коштів освітньої субвенції за місцевими бюджетами області становить 82,9 млн грн.

Медичної субвенції з державного бюджету в 2016 р. надійшло 1167 млн грн, при цьому на утримання установ охорони здоров'я використано із загального фонду 1306,5 млн грн. Дефіцит коштів становить 139,5 млн грн.

Аналізуючи дані за місцевими бюджетами, можна дійти висновку, що об'єднані територіальні громади, будучи новою ланкою бюджетної системи України, з першого року існування належно справляються із виконанням делегованих повноважень та є повністю забезпеченими бюджетними коштами. Разом із тим, значно погіршилась ситуація на рівні бюджетів районів і міст обласного значення – порівняно з попереднім роком незабезпеченість коштами освітньої субвенції зросла на 19,6 млн грн, медичної – 21,3 млн грн.

Однак такий висновок буде поспішним, адже на період формування виконавчих органів об'єднаних територіальних громад повноваження на фінансування закладів освіти та охорони здоров'я (та інших), що розташовуються на їхній території, переважною більшістю громад передавались на фінансування районним бюджетам із відповідною передачею трансфертів, одержаних із державного бюджету. У підсумку номінально дефіцит коштів вказаних субвенцій для таких громад не розраховувався, адже видатки були здійснені з районних бюджетів.

Більш ніж половина громад здійснювала передачу видатків на 3–6 місяців, однак 11-ма об'єднаними громадами (Великі Гаї, Золотники, Іванівка, Колодне, Лопушне, Скорики, Микулинці, Озерна, Почаїв, Теробовля, Шумськ) повноваження у сфері охорони здоров'я були передані на весь 2016 р.

У 2017 р. ці громади, за винятком Озернянської, Колодненської та Скориківської, а також новоутворені в поточному році Гримайлівська, Великодедеркальська, Коцюбинська, Трибухівська, знову передали трансферти на фінансування закладів охорони здоров'я районним бюджетам.

Фінансування закладів освіти починаючи з 2016–2017 навчального року проводиться з бюджетів громад самостійно (за винятком Колодненської отг).

Щодо 10 об'єднаних територіальних громад, що утворились у 2017 р., зазначимо, що лише Залозецька, Борсуківська та Коцюбинська громади самостійно здійснюватимуть управління коштами на утримання підвідомчих установ у галузі освіти, інші 7 громад виконання своїх самоврядних повноважень передають районному бюджету (Великодедеркальська та Гримайлівська трансферти передають на рік,

Трибухівська, Вишнівецька та Черниховецька – на 6 місяців, Борщівська та Більче-Золотецька – на 3 місяці).

З огляду на реформування місцевого самоврядування та формування територіальних громад, а також намагання наблизити соціальні (освітні, медичні) послуги до споживачів, такі рішення свідчать про перекладання відповідальності об'єднаних громад на районні бюджети та небажання реалізовувати своє безпосереднє призначення, визначене реформою децентралізації.

У 2015 р. видатки на утримання професійно-технічних навчальних закладів здійснювались з обласного бюджету за рахунок коштів субвенції на підготовку робітничих кадрів. У 2016 р. згідно зі ст. 27 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»¹⁴ фінансування професійно-технічної освіти здійснювалось за рахунок коштів місцевих бюджетів – вищеназвану субвенцію було скасовано, що призвело до гострої незабезпеченості фінансовим ресурсом на виконання зазначених видатків у 2016 р. Проте, за рахунок коштів стабілізаційної дотації з державного бюджету, залишків субвенційних коштів і власних ресурсів місцевих бюджетів на фінансування професійно-технічних навчальних закладів області було спрямовано 173,6 млн грн.

Так, розрахована різниця між надходженнями відповідних субвенцій та фактично здійсненими видатками на галузі освіти (за відповідними функціями) та охорони здоров'я покривалась за рахунок власних доходів місцевих бюджетів і залишків коштів загального фонду на початок відповідного бюджетного року. Зокрема, у 2015 р. від реалізації проектів місцевого значення загалом відволікалось 124 млн грн коштів місцевих бюджетів, у 2016 р. – 396,5 млн грн (із них 173,6 млн грн – видатки на профтехосвіту, що раніше фінансувались за рахунок субвенції, а у 2016 р. були передані на фінансування з місцевих бюджетів).

На видатки, що не здійснюються за рахунок субвенцій з державного бюджету, у 2015 р. місцевими бюджетами Тернопільської області спрямовано 1507 млн грн, з них на фінансування освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва та фізичної культури і спорту – 1035,5 млн грн або 68,7%.

У 2016 р. на відповідні видатки з місцевих бюджетів спрямовано 1663,7 млн грн, з них 1069,9 млн грн або 64,3% на фінансування соціально-культурної сфери.

У контексті продовження реформи бюджетної децентралізації в Україні надзвичайно важливою є виважена стратегія запровадження важелів бюджетної автономії регіонів із поступовою, помірною та еконо-

¹⁴ Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України № 928-VIII від 27.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

мічно обґрунтованою передачею додаткових повноважень на місця з врахуванням ризикових факторів, пов'язаних із надмірною бюджетною самостійністю органів місцевого самоврядування, на разі не готових прийняти до ефективного виконання увесь спектр одержаних функцій.

Варто зауважити, що у Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»¹⁵ та законопроектах щодо внесення змін до чинного законодавства саме у напрямку децентралізації закладено ризики незабезпечення важливих видаткових напрямів, у тому числі в освіті та медицині, а також передумови загострення ситуації з відволіканням значної частини власних ресурсів від забезпечення сталого розвитку територій.

Згідно із законодавством, із 2017 р. на місцевий рівень передаються додаткові видатки, які попереднього року фінансувалися з держбюджету. Це, зокрема, видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я, санаторно-курортну допомогу, певні законодавчо встановлені пільги соціально-незахищеним верствам населення¹⁶.

Разом із тим, виключено можливість фінансувати видатки на комунальні послуги та енергоносії за рахунок коштів освітньої та медичної субвенцій (це приблизно 22% від видатків по галузі освіти та 13% – охорони здоров'я), переклавши їхню вагу на місцеві бюджети¹⁷.

Стратегічною ціллю такої реформи визначено підвищення ефективності утримання бюджетних установ, запровадження енергозберігаючих технологій, однак на практиці це загрожує значним погіршенням якості послуг, що надаються громадянам. Фактично держава бере на себе зобов'язання фінансувати в повному обсязі лише видатки на заробітну плату працівникам бюджетної сфери (однак вилучивши з цього переліку певні категорії).

За рахунок освітньої субвенції відбуватиметься фінансування заробітної плати лише педагогічного персоналу, частка якого становить приблизно 75% освітян місцевого рівня. Таким чином, із 2017 р. оплата праці чверті працівників загальноосвітніх закладів (адміністративно-господарський персонал, навчально-допоміжний персонал, робітники, службовці) забезпечуватиметься за рахунок власних ресурсів місцевої

¹⁵ Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України № 1801-VIII від 21.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

¹⁶ Пальчук В. Держбюджет-2017: ризики для місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Офіційний сайт Центру досліджень соціальних комунікацій НБУВ – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua>.

¹⁷ Дерун Т. Бюджетний процес 2017: ризики децентралізації [Електронний ресурс] / Т. Дерун // Дзеркало тижня. – 2016. – № 34. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua>.

влади, що за об'єктивної нестачі коштів, призведе до скорочення обслуговуючого персоналу та погіршення умов і якості навчального процесу.

При цьому якість освітніх послуг потрапляє у пряму залежність від фінансової спроможності громади, що суперечитиме положенням Конституції України щодо доступності та безоплатності освіти.

Для забезпечення переданих місцевим бюджетам видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» заплановано додаткову дотацію. Згідно розподілу зазначеного трансферту, для місцевих бюджетів Тернопільської області передбачено 502,5 млн грн, що становить 81,8% від обсягу переданих видатків у 2015 р. Згідно із розрахунком на 2017 р., здійсненим з урахуванням показників, визначених Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», потреба в коштах на виплату заробітної плати з нарахуваннями адміністративному і обслуговуючому персоналу, оплату комунальних послуг, інших поточних видатків з утримання закладів освіти та оплату комунальних послуг та енергоносіїв медичних установ становить 858,1 млн грн.

Незабезпеченість місцевих бюджетів Тернопільської області ресурсом на фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я за попередніми розрахунками становить 356 млн грн, утримання мережі закладів професійно-технічної освіти – більше 30 млн грн.

Ризики зниження рівня забезпеченості місцевого самоврядування власними доходами містить проект Закону України «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів»¹⁸, яким передбачено вилучення з бюджетів міст, сіл, селищ та об'єднаних громад на користь обласного бюджету 50% надходжень акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив. Вилучення з джерел доходів вагомої частки місцевого акцизу може негативно відобразитись на стані фінансової забезпеченості соціально-економічного розвитку територій.

Розширення повноважень місцевої влади є важливим організаційно-правовим інструментом децентралізації. Воно має здійснюватися в інтересах соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням фінансових та організаційних можливостей місцевого самоврядування і не може порушувати прав, встановлених Конституцією і законами України.

¹⁸ Проект Закону про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів № 5206 від 30.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60153.

З метою успішної реалізації стратегічних цілей бюджетної децентралізації для формування сильної та ефективної ланки бюджетної системи місцевого рівня на шляху до забезпечення сталого розвитку територій та реалізації гарантованих державою соціальних стандартів слід приділити увагу вирішенню таких проблемних питань:

1. Враховуючи численні колізії у вітчизняних нормативно-правових актах щодо стосуються розподілу та делегування повноважень, їхню неузгодженість із європейськими стандартами, вважаємо за необхідне прийняття єдиного закону у сфері делегованих повноважень, яким буде врегульовано процес делегування, встановлено чіткі та об'єктивні критерії розмежування повноважень, економічно обґрунтовані норми передачі фінансових ресурсів на їхнє виконання, визначено відповідальність за невиконання делегованих повноважень, а також за незабезпечення переданих повноважень відповідними джерелами фінансування.

2. Вектори реформування бюджетної сфери є подекуди неузгодженими між собою за пріоритетами, цілями, термінами і механізмом реалізації, а їхнє втілення відбувається фрагментарно та неефективно. Неупорядкованість переліку та неефективність механізму розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень і нормативів їхнього фінансового забезпечення призводять до погіршення якості публічних послуг. Процес децентралізації із передачею розширених повноважень на місцевий рівень за своєю суттю не може погіршувати соціальне становище громадян та ставити їх у залежність від рівня фінансової достатності місцевого бюджету. Щодо цього необхідним є перегляд та оновлення соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг у сферах освіти, медицини, соціального захисту (в тому числі у вартісному вираженні) окремо за кожним з делегованих повноважень, спрямоване на забезпечення доступності, підвищення якості та зниження вартості послуг з урахуванням реальних потреб населення.

3. З метою вирішення питання стабільного функціонування закладів освіти пропонується розширити напрямки використання коштів освітньої субвенції та ініціювати внесення змін до частини 1 ст. 103² Бюджетного кодексу України, доповнивши її абзацом другим у такій редакції: «В разі забезпечення в повному обсязі обов'язкових виплат із заробітної плати педагогічним працівникам освітня субвенція може спрямовуватися на оплату інших видатків, пов'язаних із організацією забезпечення навчального процесу».

Оскільки у фінансуванні закладів професійно-технічної освіти за рахунок освітньої субвенції покриваються лише видатки на виплату заробітної плати педагогів загальноосвітнього компоненту, пропонується

у разі повного забезпечення видатків на оплату праці в частині загальної середньої освіти передбачити можливість спрямування освітньої субвенції на заробітну плату педагогічних працівників, що надають навчальні послуги професійно-технічного спрямування.

4. Ефективність реформи вимагає постійного моніторингу реальних наслідків найменш значних законодавчих змін, оперативного визначення міри реагування соціально-економічного становища територій на втілені новації. Щодо цього корисним буде запровадження на постійній основі консультацій між органами влади різних рівнів із залученням всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, а також експертів і науковців, до широкого професійного обговорення проблемних питань у сферах фіскальної політики, децентралізації, фінансового забезпечення делегованих повноважень, тенденцій та перспектив розвитку територіальних громад.

5. На державному рівні необхідно забезпечити організаційно-консультативну допомогу об'єднаним територіальним громадам для пришвидшення процесу формування їхніх виконавчих і фінансових органів, головних розпорядників бюджетних коштів, а також забезпечити системне підвищення фахового рівня економічних служб таких громад. На першому році функціонування об'єднаної громади вона повною мірою має вступити у свої повноваження та не допускати перекладання видатків на фінансування з районних бюджетів більш ніж на півроку, адже такий підхід призводить до зниження відповідальності місцевих органів влади за надання суспільних послуг та нівелює стимули до оптимізації структури бюджетних видатків.

У сучасних умовах грамотно вибудований алгоритм бюджетної децентралізації має стати потужним та гнучким регулюючим механізмом, здатним сприяти сталому регіональному розвитку із досягненням його стратегічних цілей – формування інституту дієздатного місцевого самоврядування, самодостатнього, активного та зацікавленого в економічному зростанні територій і найбільш повному задоволенні потреб суспільства.

2.8. Фінансова безпека домогосподарств як запорука соціальної стабільності держави (С. Л. Коваль)

Втілення принципів концепції сталого розвитку, проголошеної у 1992 р. на конференції ООН, на рівні окремої держави здійснюється шляхом цілеспрямованої державної політики, яка охоплює правові, фінансові та організаційні методи вирішення відповідних питань. Об'єктом нашого дослідження є фінансова безпека домогосподарств як одна із важливих умов досягнення сталого розвитку держави.

Вирішення питань безпеки є пріоритетними при розробленні та впровадженні нормативно-законодавчих актів, реалізації загальнонаціональних програм соціально-економічного розвитку країни. Поняття фінансової безпеки домогосподарств є складовою національної безпеки, яка відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз¹.

Про важливість для людини перебувати у безпеці свідчать дослідження американського психолога А. Маслоу. У праці «Мотивація і особистість» (1943 р.)² на другому місці за значимістю для людини вчений визначив потребу відчувати себе у безпеці (рис. 2.8.1).



Рис. 2.8.1. Піраміда потреб людини А. Маслоу

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

² Маслоу А. Мотивация и личность [Електронний ресурс]. / Абрахам Маслоу – Режим доступу : <http://www.psylib.org.ua/books/masla01/index.htm>.

Потреба у безпеці людини виявляється в її впевненості у майбутньому, у стабільності, у бажанні влаштуватись на добре оплачувану роботу, в доступності різних видів страхування.

Проблематика фінансової безпеки домогосподарств є об'єктом досліджень вчених та практиків. Разом з тим, складність і багатогранність цієї категорії, потребує подальших досліджень. На нашу думку, дослідження сучасних проблем фінансової безпеки домогосподарств слід розпочати із визначення загального поняття «безпека».

У «Тлумачному словнику сучасної української мови» трактується термін «безпека» як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує³.

На думку О. Буцької, безпеку доцільно розглядати з двох точок зору: як відсутність небезпеки або постійну захищеність від загроз⁴.

В. Горин вважає, що у трактуванні сутності поняття «безпека» можна виокремити два підходи: «управлінський», що полягає у визначенні як сукупності певних управлінських дій та «стаціонарний» (ситуаційний), що характеризує безпеку як певний стан, за якого забезпечується захист інтересів як окремої особи, так і суспільства загалом⁵.

Як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави та довкілля від внутрішніх і зовнішніх загроз тлумачить безпеку А. Качинський⁶. Так, у вищенаведених визначеннях безпека трактується як стан, відсутність небезпеки, захищеність. Заслуговує на увагу визначення безпеки, яке запропонував А. Баланда: функція суспільства, держави, людини з виявлення, попередження та усунення небезпек і загроз⁷.

О. Жихор та А. Фоменко запропонували близьке за змістом до попередніх, однак більш детальне тлумачення фінансової безпеки: універсальна категорія, котра відображає захищеність суб'єктів соціально-економічних відносин на всіх рівнях, починаючи із держави і завершуючи кожним її громадянином, яка виявляється через захищеність від негативних впливів зовнішнього середовища та спроможність усунути

³ Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – С. 43.

⁴ Буцька О. Ю. Основні загрози та пріоритети розвитку фінансової безпеки домогосподарств / О. Ю. Буцька // Фінансова безпека та економічне зростання: домогосподарство, підприємство, регіон, держава : збірник тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф., 6–7 жовт. 2011 р. / Полтавський ун-т економ. і торг., ф-т фінансів і обліку, каф. фінансів. – Полтава, 2011. – С. 152.

⁵ Горин В. Сутність соціальної безпеки: фінансові та організаційно-правові аспекти / В. Горин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 4. – С. 56.

⁶ Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик : наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський; Інститут проблем національної безпеки, Національна академія Служби безпеки України. – К., 2004. – 472 с.

⁷ Баланда А. Безпека як соціальний феномен: дискурс людського розвитку / А. Баланда // Україна : аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 26.

різноманітні загрози або пристосовуватися до існуючих умов, що не відображаються негативно на його діяльності⁸. У цьому визначенні вчені трактують безпеку як захищеність на макро- та мікрорівнях. Таке визначення не можна вважати повним, оскільки не вказано на фінансові риси загроз.

Трактуючи фінансову безпеку, О. Барановський наголошує на її визначальній ролі в економічній безпеці держави та зосереджує увагу на фінансових аспектах інтересів, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів. Так, вчений визначає фінансову безпеку як ступінь захищеності фінансових інтересів, рівень забезпеченості суб'єктів фінансовими ресурсами, стан фінансових потоків в економіці⁹.

Укладачі «Фінансово-економічного словника» А. Загородній та Г. Вознюк наголошують на багаторівневості категорії «фінансова безпека» і тлумачать її як захищеність фінансових інтересів суб'єктів господарювання на всіх рівнях фінансових відносин, забезпеченість домашніх господарств, підприємств, організацій та установ, регіонів, галузей і секторів економіки, держави загалом фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їхніх потреб і виконання фінансових зобов'язань¹⁰.

На багаторівневості фінансової безпеки вказують Ю. Воробйов та В. Ворошило. На думку вчених, фінансова безпека охоплює: нанорівень (рівень домогосподарства), мікрорівень (рівень суб'єктів господарювання), мезорівень (рівень місцевого або регіонального господарства), макрорівень (рівень держави) та мегарівень (міжнародний рівень)¹¹.

Автори підручника «Фінанси» також вважають фінансову безпеку багатоаспектним поняттям, яке містить такі компоненти, як: фінансова безпека держави, фінансова безпека регіону, фінансова безпека підприємства, фінансова безпека людини, громадянина, домогосподарства¹².

Отже, науковці визначають фінансову безпеку домогосподарств як важливий компонент фінансової безпеки загалом. Разом з тим, вивчення існуючих досліджень теоретичних засад фінансової безпеки домогосподарств дає змогу зробити висновок про відсутність єдиного підходу науковців до її трактування. Так, колектив авторів (С. Юрій, В. Федосов,

⁸ Жихор О. Б. Фінансова безпека підприємства як економічна категорія. Розвиток та формування економіки та соціологія праці / О. Б. Жихор, А. Б. Фоменко // Фінансовий простір. – 2012. – № 3 (7). – С. 48.

⁹ Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08.04.01 [Електронний ресурс]. / О. І. Барановський ; НАН України ; Ін-т екон. прогнозування. – К., 2000. – 36 с. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

¹⁰ Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.

¹¹ Воробйов Ю. М. Фінанси домашніх господарств у фінансовій системі держави : моногр. / Ю. М. Воробйов, В. В. Ворошило. – Сімферополь : ВД «АРАЛ», 2013. – С. 46.

¹² Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання. – 2008. – С. 482.

Н. Кравчук) тлумачать фінансову безпеку людини як стан життєдіяльності, за якого забезпечено правовий і економічний захист життєвих інтересів. При дотриманні конституційних прав забезпечується гідний і якісний рівень життя незалежно від впливу внутрішніх і зовнішніх загроз¹³.

Заслуговує на увагу дослідження Л. Твардовської, Ю. Півняк та М. Чабаненко, де визначено поняття «економічна безпека домогосподарства», яке є ширшим та включає у себе «фінансову безпеку домогосподарства». Вчені трактують економічну безпеку домогосподарств, застосовуючи такі категорії, як стан, умови, здатність, заходи:

- стан, що забезпечує можливість зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і при цьому здатний задовольняти потреби сім'ї;
- умови існування, які характерні домашньому господарству в процесі самореалізації та які воно здатне контролювати;
- здатність запобігати виникненню небезпечного стану;
- сукупність заходів, за допомогою яких домашні господарства протистоять небезпечним загрозам¹⁴.

Грунтовне дослідження фінансів домогосподарств та їхньої фінансової безпеки здійснив Ю. Воробйов у монографії «Фінанси домашніх господарств у фінансовій системі держави». Вчений розглядає фінансову безпеку домашніх господарств як сукупність соціально-економічних і правових відносин, які забезпечують стійкість до зовнішніх загроз та ризиків, незалежність у формуванні та використанні фінансових ресурсів для реалізації своїх функцій¹⁵.

Як узагальнюючий показник характеризує фінансову безпеку особи Н. Папуша: інтегрований показник забезпеченості фінансовими ресурсами, який відображає задоволення життєво важливих потреб особи і членів її сім'ї, забезпечує гідний рівень життя та відчуття захищеності від таких загроз, як бідність і безробіття¹⁶.

Враховуючи напрацювання вчених-економістів та висловлюючи власне бачення, вважаємо, що при трактуванні фінансової безпеки домогосподарств доцільно враховувати здатність протистояти загрозам та ризикам, можливість задоволення потреб домогосподарства. З огляду на вищевикладене пропонуємо таке визначення: фінансова безпека домогосподарств – це сукупність економічних відносин, в які вступають

¹³ Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 482.

¹⁴ Твардовська Л. М. Проблема визначення економічної безпеки домашніх господарств в умовах ринкової економіки / Л. М. Твардовська, Ю. В. Півняк, М. В. Чабаненко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – 2012. – Вип. 19. – С. 227. – Сер.: Економіка.

¹⁵ Воробйов Ю. М. Фінанси домашніх господарств у фінансовій системі держави: монографія / Ю. М. Воробйов, В. В. Ворошило – Сімферополь : ВД «АРІАЛ», 2013. – С. 45.

¹⁶ Папуша Н. С. Фінансова безпека особи : генезис / Н. С. Папуша // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету, 2011. – Вип. 19. – С. 231. – Сер.: Економічні науки.

члени домогосподарств, протистоячи загрозам і ризикам з метою задоволення потреб домогосподарства та забезпечення гідного рівня життя.

Вважаємо, що дослідження проблематики фінансової безпеки вітчизняних домогосподарств необхідно розпочати із виявлення імовірних ризиків (рис. 2.8.2).

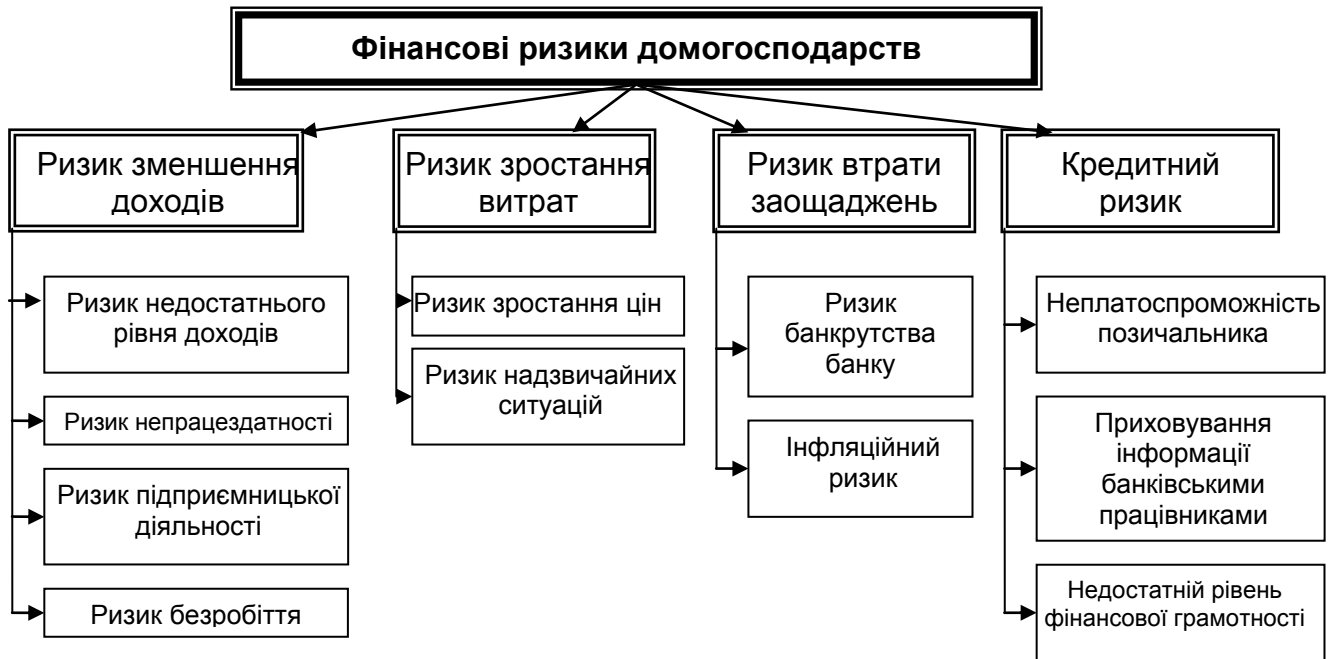


Рис. 2.8.2. Класифікація фінансових ризиків домогосподарства

Фінансова безпека домогосподарств значною мірою залежить від обсягу доходів, які отримує сім'я. Держава здійснює регулювання у сфері формування доходів населення шляхом законодавчого встановлення прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії (табл. 2.8.1).

Таблиця 2.8.1

Розміри мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та мінімальної пенсії у 2015–2017 рр.¹⁷

Період	Мінімальна зарплата, грн.	Прожитковий мінімум для працевдатної особи, грн.	Мінімальна пенсія, грн.
з 01.01.2015 по 31.08.2015	1218,00	1218,00	949,00
з 01.09.2015 по 31.12.2015	1378,00	1378,00	1074,00
з 01.01.2016 по 30.04.2016	1378,00	1378,00	1074,00
з 01.05.2016 по 30.11.2016	1450,00	1450,00	1130,00
з 01.12.2016 по 31.12.2016	1600,00	1600,00	1247,00
з 01.01.2017 по 30.04.2017	3200,00	1600,00	1247,00
з 01.05.2017 по 30.11.2017	3200,00	1684,00	1312,00
з 01.12.2017	3200,00	1762,00	1373,00

¹⁷ Мінімальна зарплата, прожитковий мінімум у розрізі соціальних груп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://index.minfin.com.ua/index/wage/>.

Показники, представлені у табл. 2.8.1, відображають стабільне зростання соціальних стандартів. Разом з тим, практика свідчить, що встановлений обсяг прожиткового мінімуму не дає змоги забезпечити нормальних умов для життєдіяльності людини. Недосконалий механізм розрахунку враховує лише мінімальні фізіологічні потреби людини, причому вартість продуктів і послуг, що належать до споживчого кошика, обчислюється за найнижчими цінами. Саме тому прожитковий мінімум, який встановлено в Україні, не забезпечує достатніми за обсягом коштами, які необхідні для підтримання нормальної життєдіяльності людини.

Ризик зниження доходів характерний для членів домогосподарств, які досягнули пенсійного віку, адже пенсіонери є найменш захищеною категорією населення. Так, за станом на 1 січня 2017 р. встановлено мінімальний розмір пенсії на рівні 1247 грн., при цьому середня пенсія є не набагато більшою – 1828,3 грн. Офіційні дані Пенсійного фонду України свідчать, що близько половини всіх пенсіонерів – 5,6 млн. осіб – отримують мінімальну пенсію¹⁸.

Основним джерелом доходів домогосподарств є заробітна плата (табл. 2.8.2).

Таблиця 2.8.2

Динаміка та структура доходів домогосподарств України за 2012–2015 рр.¹⁹

Показники	2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р.	
	млрд. грн.	Питома вага, %	млрд. грн.	Питома вага, %	млрд. грн.	Питома вага, %	млрд. грн.	Питома вага, %
Доходи населення	1457,9	100	1548,7	100	1516,8	100	1744,0	100
в т. ч.:								
Заробітна плата	609,4	41,8	630,7	40,7	615,0	40,6	680,2	39,0
Прибуток та змішаний дохід	224,9	15,4	243,7	15,7	254,3	16,8	323,5	18,5
Доходи від власності	80,8	5,5	88,0	5,7	85,1	5,6	80	4,6
Соціальні допомоги, інші трансферти	542,8	37,2	586,4	37,9	562,3	37,1	660,3	37,9

Заробітна плата вітчизняних домогосподарств є не єдиним джерелом забезпечення добробуту життя громадян країни (для порівняння: частка заробітної плати у доходах населення європейських країн становить 65–80%), що не забезпечує реалізацію її відтворювальної та стимулюючої функцій. Ускладнення суспільно-політичної ситуації в країні та зростання її нестабільності, поглиблення кризових явищ у 2014 р.

¹⁸ П'ять фактів про українські пенсії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bbc.com/ukrainian/in-depth-38717306>.

¹⁹ Доходи і витрати населення : стат. щорічн. України за 2015 р. [Електронний ресурс] / за ред. І. М. Жук ; відповід. за вип. О. А. Вишнеvsька – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm.

зумовили зниження як сукупних доходів населення України, так і заробітної плати. Зменшення реальних доходів населення супроводжувалось зростанням вартості життя, зниженням купівельної спроможності населення, загостренням проблем бідності та нерівності, інакше кажучи, значним погіршенням рівня фінансової безпеки домогосподарств. Підвищення розміру мінімальної заробітної плати з 1 січня 2017 р. до 3200 грн. при стрімкому зростанні цін на товари, послуги, тарифів на енергоносії не забезпечить задоволення потреб працівників і членів їхніх родин.

Значні обсяги різноманітних соціальних допомог і трансфертів (пенсії, виплати), з одного боку, свідчать про підтримання державою соціально незахищених верств населення, а з іншого – стимулюють психологію утриманства, особливо серед молодих працівників, які вперше виходять на ринок праці (табл. 2.8.2).

В умовах кризових явищ в економіці зростає вплив на фінансову безпеку ризику безробіття членів домогосподарств (табл. 2.8.3).

Таблиця 2.8.3

**Динаміка чисельності безробітних в Україні
за 2012–2015 рр., тис. осіб²⁰**

Період	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Безробітне населення (за Методологією МОП)	1589,8	1510,4	1847,6	1654,7
Зареєстроване безробіття	506,8	487,7	512,2	490,8

Як видно із показників табл. 2.8.3, 2014 р. характеризувався найвищим рівнем безробіття. Наявність понад 1,5 млн. безробітного населення можна пояснити кризовими явищами в економіці, які супроводжувалися негативними тенденціями на ринку праці та примусовими звільненнями працівників. Разом з тим, показник зареєстрованого безробіття є значно нижчим порівняно із кількістю безробітного населення, що розрахована за методологією МОП, і не дає повного уявлення про ситуацію з безробіттям у державі. Недостатній рівень ефективності державної інфраструктури, призначеної для обслуговування ринку праці, зумовив виникнення недовіри в населення, яке не розраховує на державну допомогу у пошуках роботи і намагається працевлаштуватися самостійно. Втрата роботи призводить до зменшення сукупних доходів домогосподарства і супроводжується зниженням рівня життя.

Стрімке зростання тарифів на енергоносії та послуги житлово-комунальної сфери, цін на основні товари і послуги впродовж останніх

²⁰ Основні показники ринку праці : Зареєстроване безробіття населення за регіонами : Економічна активність населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

років негативно впливає на фінансову безпеку домогосподарств, оскільки спричинює суттєве зниження рівня життя населення (табл. 2.8.4).

Таблиця 2.8.4

Динаміка витрат домогосподарств на оплату комунальних послуг²¹

Роки	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Частка витрат на оплату комунальних послуг у сукупних витратах домогосподарства	7,6	8,0	8,3	8,0	8,1	10,8

Показник питомої ваги витрат на оплату комунальних послуг у загальних витратах домогосподарства впродовж 2010–2015 рр. зріс від 7,6% до 10,8%. У 2016–2017 рр. зростання комунальних тарифів продовжувалось, що негативно впливатиме на фінансову безпеку домогосподарств.

Криза вітчизняної банківської системи, яка призвела до банкрутства і неплатоспроможності банків, загострила ризики втрати заощаджень вкладників. В умовах високого рівня інфляції заощадження домогосподарств у національній валюті знецінюються, що є загрозою для їхньої фінансової безпеки.

Використання кредитних коштів також може бути загрозою для фінансової безпеки домогосподарства. У разі погіршення фінансового стану домогосподарства внаслідок зменшення доходів позичальник не зможе своєчасно повернути кредит і сплатити відсотки. Враховуючи, що основним джерелом доходів домогосподарств є заробітна плата, в умовах економічної нестабільності існує ризик її втратити. Ймовірність погіршення фінансового стану властива також громадянам, які здійснюють підприємницьку діяльність і можуть отримати негативні фінансові результати від такої діяльності. Несплата заборгованості банку (кредит, відсотки, пеня) може призвести до втрати майна позичальником.

У результаті проведеного дослідження виявлено реальні загрози фінансовій безпеці вітчизняних домогосподарств, які зумовлені впливом таких факторів як: військові дії на території країни, кризові явища в економіці та банківській системі, високий рівень інфляції. До найсуттєвіших фінансових ризиків фінансової безпеки належать недостатній обсяг доходів домогосподарств, який не дає змоги забезпечити добробут сім'ї, зростання тарифів на енергоносії та послуги житлово-комунальної сфери. На нашу думку, подолання існуючої ситуації є можливим лише за умови покращення економічної ситуації в Україні.

²¹ Сукупна структура витрат домогосподарств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

2.9. Особливості, тенденції та проблеми формування доходів домогосподарств (В. О. Онищук)

Значення домогосподарств у розвитку сучасної національної економіки недооцінити складно, адже вони здійснюють безпосередній вплив на формування макроекономічних показників країни. Проблема дослідження доходів домогосподарств у контексті сталого розвитку країни є доволі актуальною, оскільки доходи домогосподарств – це показник, що відображає кінцеве споживання населення та є основою для оцінювання рівня життя в Україні, а розуміння джерел формування таких доходів дасть змогу активізувати механізми ефективного використання фінансових ресурсів домогосподарств.

Слід врахувати, що домашні господарства з огляду на масовість та взаємодію з усіма іншими суб'єктами ринкової економіки активно впливають на їхній розвиток, формуючи особливий спектр фінансових відносин між ними. Активність і ефективність їхнього впливу залежить від великої кількості різноспрямованих факторів і умов, що потребує не тільки їх поглибленого вивчення, а й розроблення заходів, спрямованих на оптимізацію фінансових ресурсів домашніх господарств.

Теоретичним аспектам формування та розподілу доходів наукові розробки присвятили такі зарубіжні науковці: Дж. Кейнс, А. Сміт, Д. Рікардо, К. Маркс, Дж. Б. Кларк, Р. Беккер, Дж. Міль, Дж. Хікс, Дж. К. Гелбрейт та ін. Питання фінансової діяльності домогосподарств досліджували О. Біттер, Л. Мендельсон, О. Сідельник, В. Рисін та ін. Проблеми формування та розподілу доходів домогосподарств в умовах економічної нестабільності, аналізу структури доходів і витрат домогосподарств та їхнього значення знайшли своє відображені у наукових працях вітчизняних науковців: С. Юрія, Т. Кізими, С. Навроцького, С. Мочерного, Я. Штокало, Е. Лібанової.

Незважаючи на наявні напрацювання у дослідженні сутності та значення доходів домогосподарств, необхідно зазначити, що більшість праць відображає лише окремі проблемні аспекти, тому виникає необхідність повного ґрунтовного дослідження цього питання, з урахуванням реалій сьогодення.

Трактування поняття «дохід» у сучасній економічній науці є доволі складне та суперечливе, оскільки значення доходу є широким та застосовується у різних сферах діяльності, наприклад, у фінансовому праві, бухгалтерському обліку, податковому законодавстві тощо. Крім того, цей термін використовується як на мікро-, так і макрорівні, де набуває дещо іншого смислового навантаження. Наприклад, розрізняють

національний дохід, дохід держави, дохід підприємства, дохід суб'єкта господарювання, дохід сім'ї, домогосподарства тощо.

Згідно з тлумаченням поданим в «Економічному словнику» за ред. Й. С. Завадського, дохід (англ. *income*) – це гроші або матеріальні цінності, які одержує держава, юридична та фізична особа в результаті якої-небудь діяльності (виробничої, комерційної, посередницької й т. ін.); а також прирощення вартості підприємства за рахунок продажу товарів і послуг, тобто це очікувана властивість об'єкта, яка є мотивом створення, виробництва, володіння, використання цього об'єкта¹.

Варто зазначити, що сучасна наука, незважаючи на суперечливий характер дефініції доходу, забезпечує можливість обчислення величини цього доходу, коли йдеться про поняття «національний дохід» чи «дохід підприємства». У разі, коли проблематика стосується визначення доходу домогосподарства, науковці залишають відкритими питання щодо кількісної його оцінки, оскільки у вітчизняній науковій літературі немає визначення такого терміну. Така ситуація склалась не випадково, адже в різних культурах не існує єдиного поняття, яке б визначало термін «домогосподарство». Виникають труднощі з поняттям сумісного проживання, власності, загального доходу, відтворювальних відносин. Для з'ясування суті категорії «домогосподарство» доцільно взяти до уваги трактування цієї категорії, подане в матеріалах ООН. Згідно з рекомендаціями, які розробила ООН, домогосподарство визначається як «особа або група осіб, поєднаних з метою забезпечення всім необхідним для життя», тобто об'єднаних спільним веденням господарства².

Під доходами домашніх господарств розуміють певну суму грошових коштів та матеріальних благ і послуг, отриманих у процесі виконання економічних функцій домогосподарствами, і передусім сім'ями, з приводу чого виникають відносини приватної власності в усіх сферах суспільного відтворення³.

На формування доходів домогосподарств впливають різні фактори. Серед основних можна виокремити такі: кількість працездатних осіб у домогосподарстві, рівень їхньої освіти та кваліфікації, політична, економічна нестабільність, інфляція, зростання безробіття, непрацюючі особи-утриманці, пенсіонери в його складі, зростання боргів з виплати заробіт-

¹ Завадський Є. С. Економічний словник [Електронний ресурс] / Є. С. Завадський, Т. В. Осовська, О. О. Юшкевич. – К.: Кондор, 2006. – С. 77. – Режим доступу: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONDOR/EKONOMIC_SL_2006.pdf.

² Кривенко К.Т. Політекономія : навч. посіб. [Електронний ресурс] / К. Т. Кривенко, В. С. Савчук, О. О. Беляєв [та ін.]/ За ред. д-ра екон. наук, проф. К. Т. Кривенка. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 321. – Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/5385/132/>.

³ Макаренко Ю. П. Особливості функціонування домогосподарств у сучасних умовах господарювання / Ю. П. Макаренко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2012. – № 1 (17). – С. 128.

ної плати, різного роду боргові зобов'язання членів такого господарства тощо.

Джерелами формування доходів домогосподарств можуть бути заробітна плата, доходи від власності (рухомого та нерухомого майна і землі), соціальні трансферти, доходи від підприємницької діяльності, доходи від самозайнятості, допомога родичів, доходи від трудової міграції та ін⁴.

Державний комітет статистики України при характеристиці загальної величини доходів домашніх господарств використовує поняття «сукупні ресурси», що логічно і мотивовано, адже заощадження домогосподарств (наприклад, неорганізовані заощадження у вигляді готівки, яка зберігається вдома) не завжди є надходженнями за певний період (тобто доходами), а лише відображають ресурсний потенціал домашнього господарства, формуючи його багатство⁵.

Загальні доходи складаються з грошових доходів, а також вартості спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного домогосподарства (за винятком поточних витрат на її виробництво), в порядку самозаготівель, суми безготівкових пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, суми безготівкових пільг на оплату телефону, проїзду у транспорті, на оплату товарів і послуг з охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку тощо, вартості подарованих родичами й іншими особами продовольчих товарів.

Грошові доходи – це суми грошових та натуральних (у грошовій оцінці) надходжень, одержаних членами домогосподарства у вигляді оплати праці (за винятком прибуткового податку та обов'язкових відрахувань), доходів від підприємницької діяльності та самозайнятості, доходів від власності у вигляді відсотків, дивідендів, продажу акцій та інших цінних паперів, надходжень від продажу худоби, продукції особистого підсобного господарства і продуктів, отриманих у порядку самозаготівель, пенсій, стипендій, соціальних допомог (пільг та субсидій готівкою на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, компенсаційних виплат за невикористане право на санаторно-курортне лікування, за пільговий проїзд окремих категорій громадян тощо), грошових допомог від родичів та інших осіб, а також інших грошових доходів⁶.

⁴ Федоренко В. Г. Політична економія : Підруч. / В. Г. Федоренко, О. М. Діденко, М. М. Руженський, О. Ф Іткін : за наук. ред. д. е. н., проф. В. Г. Федоренка. – К. : Алерта, 2008. – С. 33.

⁵ Штокало Я. Доходи домогосподарств – показник рівня життя населення / Я. Штокало // Економічна та соціальна географія. – 2010. – № 2. – С. 33.

⁶ Методологічні пояснення до Постанови Кабінету Міністрів України від 02 листопада 1998 року № 1725 «Про проведення обстеження умов життя у домогосподарствах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/dvdg_met2007.html.

Аналізуючи дані табл. 2.9.1, можемо спостерігати структурні диспропорції у формуванні доходів домогосподарств. Так, найбільшу частку у структурі сукупних ресурсів домогосподарств (більше 85%) становлять грошові доходи, близько 4,5% – доходи від вартості спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та від самозаготівель, і зовсім незначну частку (не більше 0,5%) – пільги та безготівкові субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива, а також безготівкові пільги, що пов'язані з оплатою товарів і послуг з охорони здоров'я, туристичних послуг, на оплату послуг транспортного зв'язку тощо.

Таблиця 2.9.1

Динаміка структури сукупних ресурсів домогосподарств України у 2010–2015 рр.⁷

	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Сукупні ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн.	3481,0	3853,9	4144,5	4470,5	4563,3	5231,7
Структура сукупних ресурсів домогосподарств	Відсотків					
<i>Грошові доходи</i>	89,1	88,9	91,0	90,8	91,2	89,4
- оплата праці	47,6	48,9	50,8	50,6	48,8	47,2
- доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості	6,1	4,6	4,1	4,1	5,2	5,5
- доходи від продажу сільсько-господарської продукції	3,4	3,1	2,8	2,8	3,2	3,4
- пенсії, стипендії, соціальні допомоги, надані готівкою	25,8	25,5	27,1	27,1	27,0	25,2
- грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи	6,2	6,8	6,2	6,2	7,0	8,1
<i>Вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та від самозаготівель</i>	5,0	4,8	3,8	3,9	4,6	5,1
<i>Пільги та субсидії безготівкові на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива</i>	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	1,3
<i>Пільги безготівкові на оплату товарів та послуг з охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку тощо, на оплату послуг транспорту, зв'язку</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Інші надходження</i>	4,8	5,2	4,1	4,4	3,4	3,8
<i>Довідково: загальні доходи, грн.</i>	3369,8	3708,2	4031,9	4331,0	4470,9	5122,0

*Примітка. Без урахування частини зони проведення антитерористичної операції.

⁷ Інформація Державного комітету статистики України щодо структури сукупних ресурсів домогосподарств України [Електронний ресурс]. – Режим доступу https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/strukt_res2010_u.htm.

Слід також зауважити, що доходи домогосподарств можуть бути вираженими у готівковій та безготівковій формах. Оплата праці, доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості, доходи від продажу сільськогосподарської продукції, пенсії, стипендії, соціальні допомоги, надані готівкою, грошова допомога від родичів, грошові перекази трудових мігрантів та інші грошові доходи належать до таких, що виражені у готівковій формі. Різного роду пільги, надані населенню державою, є доходами домогосподарств, вираженими у безготівковій формі.

Як видно із рис. 2.9.1, доходи домогосподарств перебувають здебільшого у готівковій формі, що пов'язано з джерелами їхнього походження. Оскільки для вітчизняної економіки характерні певні кризові явища, уряд країни розробив програму заходів із надання пільг і субсидій незахищеним верствам населення. При цьому, для обмеження корупційних схем відмивання коштів, така безповоротна допомога надається членам домогосподарства виключно у безготівковій формі, адже субсидія – це різниця між платою за послуги та часткою плати, яку має сплачувати сім'я при призначенні субсидії. Оскільки розміри пільг та субсидій є значно нижчими, ніж, наприклад, грошовий вимір заробітної плати, пенсії чи стипендії, їхня частка у структурі сукупних ресурсів у середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство становить лише 1%.



Рис. 2.9.1. Структура сукупних ресурсів домогосподарств України у 2010–2015 рр.⁸

⁸ Розроблено автором на основі інформації Державного комітету статистики України щодо структури сукупних ресурсів домогосподарств України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/strukt_res2010_u.htm.

Отже, основними видами доходів домогосподарств, які фіксуються офіційною статистикою в Україні, є такі: доходи від найманої праці, доходи від підприємницької діяльності, доходи від власності й соціальні трансферти. Величина цих доходів є однією з найважливіших характеристик рівня життя населення.

Для оцінки рівня сімейних доходів має враховуватись прожитковий мінімум, тобто вартість набору необхідних споживчих благ (товарів та послуг), розрахована за нормами та нормативами споживання і забезпечення населення першочерговими життєвими засобами, а також оптимальний споживчий бюджет – вартість набору життєвих засобів, обчислена за нормами і нормативами споживання, які задовольняють розумні раціональні потреби людей. Цей бюджет використовують для оцінювання досягнутого рівня життя населення країни і вибору найбільш оптимальних, ефективних шляхів його підвищення⁹.

Члени домогосподарства за результатами своєї діяльності можуть отримувати як первинні, так і вторинні доходи. Первинні доходи – це доходи, які отримують працівники сфери матеріального виробництва та частково соціальної сфери (ті, що зайняті продуктивною працею) в процесі створення і первинного розподілу валового внутрішнього продукту. Одна частина (необхідний продукт) надходить в індивідуальне розпорядження працівників у формі заробітної плати, а також у формі доходів працівників міста й села від індивідуальної трудової діяльності й підсобного господарства. Другу частину (додатковий продукт у формі прибутку) отримують власники засобів виробництва й грошового капіталу у вигляді підприємницького доходу, відсотка за капітал, дивідендів, земельної ренти.

Вторинні (похідні) доходи – це доходи, які отримують працівники соціальної сфери, не зайняті продуктивною працею, а також непрацездатна частина населення в процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту. Участь домогосподарств у перерозподільних процесах реалізується при сплаті членами таких домогосподарств податків та інших обов'язкових платежів, завдяки чому вони набувають права отримувати вторинні доходи у вигляді пенсій, стипендій, допомог, інших трансфертних виплат¹⁰.

Важливою характеристикою доходів членів домогосподарств є їхня належність до номінальних або реальних доходів. Номінальні доходи – це загальна сума грошових доходів без урахування купівельної

⁹ Малиновська О. А. Україна, Європа, міграція населення України в умовах розширення ЄС / О. А. Малиновська. – К. : Бланк – Прес, 2012. – С. 39.

¹⁰ Кізіма Т. О. Доходи домогосподарств: інтерпретація сутності та проблеми детінізації / Т. О. Кізіма // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2009. – № 2. – С. 278.

спроможності грошей, сплати податків, зростання цін. Для визначення динаміки номінальних доходів населення в різні періоди користуються зіставними, незмінними цінами. До джерел, які формують реальні доходи населення, належить заробітна плата, доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості, доходи від реалізації сільськогосподарської продукції, вироблених товарів, наданих послуг, соціальні виплати, пенсії, стипендії, доходи від власності (відсотки, дивіденди, рента та ін.).

Реальні доходи населення – це узагальнений показник рівня життя населення, задоволення його матеріальних і духовних потреб. Ці доходи характеризують кількість матеріальних благ, які на них можна придбати, та обсяг платних і безплатних послуг. Величина реальних доходів населення залежить насамперед від розміру створеного в країні валового національного продукту, його розподілу, рівня цін на товари і послуги, а також величини податків. Реальні доходи населення визначають діленням грошових доходів населення на індекс вартості життя, який залежить від цін на товари і послуги. Реальні доходи населення прямо пропорційні до величини грошових доходів населення й обернено пропорційні до зміни рівня цін. Вони відображають купівельну спроможність тієї частини доходів населення, яка використовується на матеріальне споживання.

А. Сміт вважав, що «...людина завжди повинна мати можливість існувати своєю працею, і її заробітна платня мусить щонайменше бути достатньою для її існування. У більшості випадків вона має навіть дещо перевищувати цей рівень: в іншому разі робітник не мав би можливості утримувати сім'ю...»¹¹.

Варто зазначити, що за складних економічних та політичних умов в Україні дедалі більший вплив на формування та підвищення рівня доходів домогосподарств нині мають доходи від трудової міграції. Вони є засобом диверсифікації ризику настання кризових періодів життєдіяльності домогосподарств. Адже одним з основних мотивів міграції є бажання домогосподарств забезпечити майбутні надходження в сімейний бюджет і знизити ризики важкого матеріального становища під час екологічних, економічних і політичних криз¹².

Українські трудові мігранти за кордоном стали головним валютним донором вітчизняної економіки. Згідно з інформацією міжнародних громадських об'єднань українців, грошові надходження від них можуть бути

¹¹ Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. / А. Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – С. 47.

¹² Юхименко П. І. Теорія фінансів : підруч. / П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник: за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – С. 69.

більшими за доходи від основних експортних галузей – металургії та аграрного сектору.

Статистика свідчить, що в середньому один мігрант, який перебуває в Італії, щорічно пересилає додому близько 5 тис. дол. США, а по Карпатському регіону (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська і Чернівецька області) щорічні доходи тільки сільських домогосподарств від трудових мігрантів досягають 9 тис. дол. США. За твердженням вітчизняного економіста А. Гайдуцького, «...в середньому на рік українські мігранти можуть заробляти за кордоном близько 35,3 млрд. дол. США», більшу частину цих коштів переправляючи в Україну¹³.

Актуальною проблемою формування життєвого рівня членів домогосподарств також є залучення додаткових доходів через «тіньовий» сектор економіки. Так, тіньова економіка є однією з органічних складових економічної системи і, у цій якості, відіграє певні системні функції. Зокрема, вона частково дає змогу вирішити поточні проблеми, які неспроможна подолати за легальних економічних відносин держава: забезпечує акумуляцію вільних грошових коштів, формує прошарок підприємців, створює умови для самозайнятості та є джерелом доходів широких верств населення, збільшуючи споживчий попит тощо.

До таких джерел доходів С. В. Мочерний зараховує: приховування прибутків підприємств від оподаткування; приховування значної частини доходів громадян від оподаткування; нелегальний експорт капіталів і товарів; корупція; нелегальне виробництво товарів і послуг та їхня реалізація; розкрадання державної власності, зокрема у процесі роздержавлення і приватизації; шахрайство у фінансово-кредитній сфері, незаконні валютні операції всередині країни, надання комерційними банками кредитів за нелегальну винагороду; кримінальний промисел (наркобізнес, розкрадання і грабежі, рекет тощо); штучне заниження офіційних цін на товари і послуги, завищення цін на експортовану та заниження на імпортовану продукцію; махінації у діяльності трастових та інвестиційних компаній¹⁴.

Така ситуація пов'язана з тим, що у тіньовому секторі економіки пересічний економічно активний член домогосподарства отримує достойне визнання результатів своєї праці та інтелектуальних здібностей. Використовують у цьому разі всі рекомендації та досягнення сучасного менеджменту, робоча сила оплачується за реальною вартістю, застосовуються необхідні моральні та матеріальні стимули до праці, тобто

¹³ Гальків Л. І. Статистичне оцінювання міграційних процесів в Україні в контексті втрат людського капіталу / Л. І. Гальків // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20. – С. 25.

¹⁴ Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т.2 / [за ред. С. В. Мочерного]. – Львів : Світ, 2005. – С. 314.

ринкові реформи реалізуються більш ефективно, ніж на легальному рівні. Наприклад, талановитий фахівець у сфері обслуговування персональних комп'ютерів у престижній торгівельній фірмі отримує вищу заробітну плату, ніж науковий співробітник інституту. Навіть праця охоронця оплачується вище, ніж державного чиновника середнього рівня. Головний бухгалтер престижної фірми має заробітну плату більшу, ніж міністр фінансів (ідеться про реальну заробітну плату, а не відображену звітності)¹⁵. Тіньові доходи не тільки накладають свій відбиток на динаміку доходів населення, а й є джерелом глибокої нерівномірності розподілу доходів між різними верствами населення за їхнім рівнем, наростання соціальних суперечностей. У зв'язку із цим урядова політика повинна бути спрямована на ретельний аналіз сучасного стану доходів громадян з позиції впливу тіньової економічної діяльності для подальшого цілеспрямованого поглибленого реформування.

Загалом доходи характеризують економічний статус особи чи домогосподарств, а також тісно корелюють із доходами держави. У періоди економічної активності підвищується обсяг виробництва споживчих благ (товарів та послуг), збільшується валовий внутрішній продукт, зростають заробітна плата працівників, доходи підприємницьких структур. Водночас держава має економічну можливість підвищувати добробут сімей збільшенням як трудових доходів, так і соціальних виплат з бюджету. Отже, у періоди сприятливої економічної кон'юнктури домогосподарства можуть більше витратити грошових коштів на поточні потреби, придбання предметів тривалого користування, засобів праці та здійснювати певні заощадження. Спад економічної кон'юнктури в країні негативно відображається на доходах домогосподарств. Це призводить до зменшення доходів домогосподарств, що одразу негативно впливає на споживчий попит. Скорочення попиту призводить до зменшення обсягів виробництва, до зростання чисельності безробітних, що спричиняє чергове зниження доходів домогосподарств. Навпаки, зростання доходів домогосподарств сприятиме підвищенню споживчого попиту, пожвавленню економічної кон'юнктури, поступальному розвитку національного виробництва¹⁶. Враховуючи вище подане, вважаємо, що економічна політика держави насамперед має бути спрямована на вирішення основних завдань вітчизняної економіки, вибір пріоритетних напрямів розвитку, які мають якісно її скерувати на задоволення сучасних потреб домогосподарств, суспільства загалом.

¹⁵ Мочерний С. В. Економічна теорія : навч. посіб. / С. В. Мочерний. – К. : Вид. центр «Академія», 2005. – С. 62.

¹⁶ Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу : моногр. / Е. М. Лібанова. – К. : КНЕУ, 2008. – С. 317.

2.10. Фінансові аспекти витрат домогосподарств (А. І. Машко)

У кожній країні світу формується власна економіка, основною якої є різноманітні фінансові відносини. Вони виникають на всіх рівнях господарювання, серед яких вирізняють: загальнодержавний (макрорівень), регіональний (рівень адміністративно-територіальних одиниць), мікрорівень (рівень суб'єктів господарювання), міжнародний рівень (міжнародні суб'єкти господарювання: інститути й уряди).

Невід'ємним суб'єктом господарювання на мікрорівні є домашнє господарство. Домогосподарство – це унікальна соціально-економічна одиниця, яка є основою життєдіяльності та існування кожного суспільства. У домогосподарстві концентруються всі аспекти людського життя: економічні, соціальні та біологічні; а основою завжди була, є та залишається сім'я. Важлива відмінність між поняттями «домогосподарство» і «сім'я» полягає у тому, що домогосподарство є дещо ширшою за складом економічною одиницею за рахунок осіб, які здійснюють загальну з сім'єю господарську діяльність, але не пов'язані із її членами відносинами спорідненості. Відповідно до цього можемо констатувати, що одна людина, котра живе окремо, не вважається сім'єю, проте її діяльність із самостійної організації побуту є домогосподарством, яке може складатися з однієї або декількох сімей¹.

У науковій літературі можна зустріти різноманітне трактування визначення «домашнього господарства». Найбільш поширеними є тлумачення домогосподарства як сукупність фізичних осіб – резидентів, що мають спільні економічні інтереси, функції, здійснюють побут і мають спільні джерела фінансування.

У кожної людини в процесі життєдіяльності виникають різні потреби: фізіологічні (першого порядку), які є визначальними і передбачають потреби людини як біологічної істоти в їжі, одязі, відпочинку, житлі тощо; інтелектуальні (освіта, творча діяльність, тобто необхідність духовного розвитку); соціальні, пов'язані з існуванням людини у суспільстві. Для задоволення кожної з вищезазначених потреб члени домогосподарства використовують власні ресурси.

Витрати домашніх господарств є сукупністю платежів, що здійснюються домогосподарством для забезпечення його функціонування, які об'єднують витрати на купівлю продовольчих та непродовольчих товарів і оплату послуг, інвестиційні витрати, податки на доходи, майно та інші сплачені поточні трансферти².

¹ Юрій С. І. Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К: Знання, 2008, – С. 341–342.

² Скриньковський Р. М. Витрати домогосподарств: змістовно-сутнісні та інформаційно-аналітичні аспекти / Р. М. Скриньковський, Ю. І. Цибульський // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 1. – С. 38–42.

За цілями використання усі витрати домогосподарств класифікують таким чином:

- споживчі витрати (купівля товарів та оплата послуг);
- сплата обов'язкових платежів;
- формування заощаджень;
- придбання іноземної валюти;
- збільшення обсягу готівки у населення³.

Залежно від тієї ролі, яку витрати відіграють у функціонування домогосподарств, їх можна поділити на:

- споживчі (купівля товарів і послуг);
- виробничі (просте або розширене відтворення власного виробництва, промислів чи творчості);
- інвестиційні (у банківську систему або на фондовий ринок.

Водночас найбільш поширеною є класифікація витрат домогосподарств, яка містить:

- витрати на придбання товарів довгострокового використання;
- витрати на придбання товарів короткострокового використання;
- витрати на оплату послуг⁴.

У статистичному збірнику «Витрати і ресурси домогосподарств України», що формується Департаментом обстежень домогосподарств Державної служби статистики України, поділ витрат домашніх господарств здійснено на споживчі та неспоживчі⁵.

До споживчих сукупних витрат належать:

- 1) витрати домогосподарств у грошовій формі;
- 2) натуральні надходження;
- 3) пільги, отримані домогосподарствами;
- 4) сума нарахованих субсидій.

У кожній країні споживчі витрати домогосподарств залежно від напрямів їхнього використання поділяють на різноманітні групи. Відповідно до Міжнародної класифікації індивідуального споживання товарів і послуг за цілями (Classification of Individual Consumption by Purpose – COICOP-HBS, 2003), визначають 12 розділів споживчих витрат (рис. 2.10.1)

³ Кізима Т.О. Домогосподарство як елемент економічної системи / Т. О. Кізима // Вісник ТНЕУ. – 2008. – № 3. – С. 33.

⁴ Мазилкіна Е. Поведення потребителів. [Електронний ресурс] / Е. Мазилкіна. – Режим доступу : http://www.e-reading.club/bookreader.php/100266/Mazilkina_Povedenie_potrebitelei_Shpargalka.html.

⁵ Витрати і ресурси домогосподарств України у 2011–2015 рр. (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) : стат. зб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/17/Arch_vrd_zb.htm.



Рис. 2.10.1. Споживчі витрати відповідно до міжнародної класифікації індивідуального споживання товарів і послуг за цілями⁶

На основі аналізу споживчих витрат домогосподарств в Україні переважно визначають 6 головних позицій (рис. 2.10.2).



Рис. 2.10.2. Склад споживчих витрат домогосподарства в Україні*

*Примітка. Складено автором.

Найбільшу питому вагу в структурі споживчих витрат становлять витрати на харчування (хліб, м'ясо, молоко, риба, безалкогольні напої і т. ін.) і витрати на непродовольчі товари (одяг, взуття, житло, транспорт,

⁶ Household Budget Surveys in the EU. Methodology and recommendations for harmonisation 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-BF-03-003-__-N-EN.pdf.

зв'язок, освіта, охорона здоров'я тощо). Зовсім незначними є витрати на алкогольні напої та тютюнові вироби.

Важливим при дослідженні витрат домашнього господарства на споживання також є їхній поділ щодо економічного утримання на капітальні та поточні.

До поточних споживчих витрат домогосподарства належать витрати, спрямовані на купівлю непродовольчих і продовольчих товарів, які його члени використовують у межах незначного часового проміжку (наприклад, витрати на придбання одягу, взуття і т. ін.); витрати на сплату послуг, якими особи користуються час від часу протягом свого життя (наприклад, послуги з надання ремонту, пральні, стоматолога тощо).

До капітальних споживчих витрат домогосподарств зараховують витрати, спрямовані на купівлю непродовольчих товарів, якими його члени користуються в межах довготривалого періоду (наприклад, витрати на придбання житла, транспортних засобів і т. ін.). До цієї статті витрат слід віднести також витрати на послуги, які учасники домашнього господарства споживають не дуже часто, але результати цих послуг, навпаки, здійснюють на них суттєвий вплив і визначають їхнє життя протягом достатньо тривалих проміжків часу (наприклад, витрати на освіту, на медичну операцію, туристичні послуги тощо).

Доволі часто споживчі витрати домогосподарств поділяють також на такі групи:

- витрати на товари (купівля речей, що мають матеріальну природу);
- витрати на послуги (витрати на задоволення духовних потреб домогосподарств) (рис. 2.10.3).

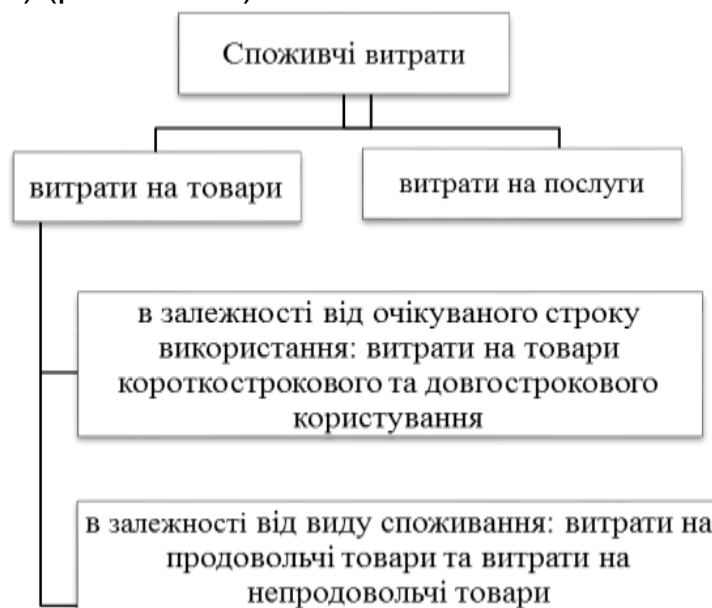


Рис. 2.10.3. Класифікація споживчих витрат домогосподарств*

*Примітка. Складено автором.

Загалом споживчі витрати домогосподарств умовно можна розподілити на три групи: предмети першої необхідності, менш необхідні, а також предмети розкоші. Варто зауважити, що відомий економіст А. Пігу визначав групу товарів і послуг, які були призначені «для разового споживання», «тривалого споживання» і такі, «попит на які може бути відкладений»⁷.

В загальній структурі сукупних витрат домогосподарств частка витрат неспоживчого спрямування є значно меншою, ніж споживчого, і становить від 8% до 10% від усіх витрат.

Неспоживчі витрати домогосподарств поділяють на такі три групи:

- 1) інвестиційні витрати;
- 2) витрат на здійснення обов'язкових платежів;
- 3) інші витрати неспоживчого характеру.

Під інвестиційними витратами домогосподарств слід розуміти купівлю різних інвестиційних ресурсів з метою збільшення власного доходу в майбутньому. Інвестиції можуть мати різне спрямування: купівля цінних паперів, нерухомості, вкладення в інновації, розміщення коштів у банку, операції з валютою тощо. Інвестиційні витрати мають позитивне значення для домогосподарства, адже в майбутньому вони можуть збільшити доходи і покращити економічне становище кожного із його членів.

Поряд з інвестиційними витратами домогосподарств, можна виокремити витрати на здійснення обов'язкових платежів. До групи обов'язкових платежів належать податки, збори, відрахування, які справляються згідно з чинним законодавством. Добровільні неспоживчі витрати здійснюють окремі члени домогосподарств на власний розсуд, за власною ініціативою в страхові компанії при укладанні договорів страхування від різного роду ризиків, внески у недержавні пенсійні фонди, благодійні організації тощо. Зокрема, як зазначає О. П. Кириленко, такі інституційні інвестори, як недержавні пенсійні фонди, є потенційними інститутами мобілізації довгострокових ресурсів для фінансування проектів розвитку⁸. В такому разі домашні господарства наочно виступають постачальниками ресурсів на фінансовий ринок.

Проведення аналізу споживчих витрат домашніх господарств дає змогу визначити рівень значимості особистих фінансів у розподілі національного доходу, ступінь взаємодії між собою доходів і витрат,

⁷ Пігу А. Экономическая теория благосостояния. Т.1 / А. Пігу; пер. с англ. С. П. Аукуционик. – М.: Прогресс, – 1985. – С 298.

Кириленко О. П. Недержавні пенсійні фонди як суб'єкти фінансового ринку / О. П. Кириленко // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України : зб. матеріалів. IX Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25–26 жовт. 2012 р.). – К. : Київ. нац. уні-т ім. Тараса Шевченка, - 2012. – С. 27.

заощаджень та інвестицій, а також дослідити їх вплив на валовий внутрішній продукт.

Протягом 2011-2015 рр. можна спостерігати щорічне зростання обсягів сукупних витрат домогосподарств України (табл. 2.10.1).

Таблиця 2.10.1

Динаміка обсягів і структури сукупних витрат домогосподарств України в 2011–2015 рр.*

(в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство)

Показник	2011		2012			2013			2014			2015		
	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Темп росту, грн	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Темп росту, грн	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Темп росту, грн	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Темп росту, грн
Споживчі сукупні витрати	3115,7	90,1	3261,6	90,8	146,0	3445,9	90,2	184,3	3708,8	91,6	262,9	4600,4	92,9	891,6
Неспоживчі сукупні витрати	342,3	9,9	330,5	9,2	-11,9	374,4	9,8	43,9	340,1	8,4	-34,3	351,6	7,1	11,5
Всього сукупних витрат	3458,0	100	3592,1	100	134,1	3820,3	100	228,2	4048,9	100	228,6	4952,0	100	903,1

*Примітка. Складено за даними Державної служби статистики України

Отже, впродовж періоду дослідження, відбулось щорічне зростання сукупних витратах вітчизняних домогосподарств (в середньому на місяць на одне домогосподарство) з 3458 грн. у 2011 р. до 4952 грн. у 2015 р. Варто зазначити, що найбільшу частку у сукупних витратах домогосподарств становлять споживчі сукупні витрати, які теж характеризуються позитивною динамікою. Так, цей показник у 2015 р. досягнув 4600,4 грн. у середньому на місяць на домогосподарство, що на 1484,8 грн. або 48% більше порівняно з аналогічним показником 2011 р. Варто зауважити, що у 2015 р. споживчі витрати мали найбільшу частку у сукупних витратах вітчизняних домогосподарств протягом аналізованого періоду – 92,9%.

Неспоживчі витрати відповідно характеризуються стрибкоподібною динамікою та незначною питоною вагою в структурі сукупних витрат домогосподарств щодо споживчих витрат, що на практиці зводиться до співвідношення 1:9. Протягом 5 останніх років в обсягах витрат неспоживчого характеру спостерігалось незначне відхилення як у бік зростання, так і зменшення. Проте чітко простежується зменшення питої частки цього показника в структурі сукупних витрат.

Таким чином, в структурі сукупних витрат домогосподарств України найбільшу частку становлять споживчі витрати, які загалом за період дослідження мають тенденцію до зростання і варіюються в межах 90,1% – 92,9% від обсягу всіх сукупних витрат домашніх господарств. Аналізуючи

динаміку обсягів споживчих сукупних витрат домогосподарств України, можна зробити висновок, що в абсолютному і відносному вимірах вони зростали із наростаючою динамікою. Так, якщо у 2012 р. на 146,0 грн., або на 4,7% збільшилися обсяги порівняно з 2011 р., то в 2015 р. на противагу 2014 р. відбулось зростання на 891,6 грн., або 24% (табл. 2.10.2).

Таблиця 2.10.2

Динаміка обсягів споживчих сукупних витрат домогосподарств України в 2011–2015 рр.*

(в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство)

Показник	2011				2012				2013				2014				2015			
	Обсяг, грн.	Обсяг, грн.	Темп росту, грн.	Темп приросту, %	Обсяг, грн.	Темп росту, грн.	Темп приросту, %	Обсяг, грн.	Темп росту, грн.	Темп приросту, %	Обсяг, грн.	Темп росту, грн.	Темп приросту, %	Обсяг, грн.	Темп росту, грн.	Темп приросту, %				
Продовольчі товари	1891,5	1925,4	33,8	101,8	2047,7	122,3	106,4	2239,0	191,4	109,3	2792,9	553,9	124,7							
Непродовольчі товари	711,2	778,9	67,7	109,5	816,5	37,6	104,8	971,7	155,3	119,0	1099,3	127,6	113,1							
Послуги	514,3	557,4	43,1	108,4	582,5	25,1	104,5	498,0	-84,5	85,5	708,1	210,1	142,2							
Всього споживчі сукупні витрати	3115,7	3261,6	146,0	104,7	3445,9	184,3	105,7	3708,8	262,9	107,6	4600,4	891,6	124,0							

*Примітка. Складено за даними Державної служби статистики України

За п'ять років обсяг витрат домогосподарств на продовольчі товари підвищився з 1891,5 грн. до 2792,9 грн. та аналогічно до споживчих сукупних витрат у 2015 р. відбулося їхнє стрімке зростання на 24,7%, що пов'язано зі зростанням цін.

Витрати на непродовольчі товари за період дослідження зростали із позитивною динамікою та збільшилися з 711,2 грн. у 2012 р. до 1099,3 грн. у 2015 р. Найбільш стрімке зростання цього показника за останні п'ять років було зафіксовано у 2014 р. коли він підвищився на 155,3 грн., або 19% та становив 971,7 грн. проти аналогічного показника 2013 р.

Витрати на послуги за аналізований проміжок часу зростали із різною динамікою. Так, протягом 2011–2013рр. відбулось зростання лише на 68,2 грн., проте в 2014 р. спостерігалось зменшення витрат на послуги до 498 грн. порівняно з 582,5 грн. у 2013 р., що є меншим на 82,5 грн., або на 14,5%. Однак у 2015 р. даний показник зріс на 42,2% та дорівнював 708,1 грн.

Зауважимо, що домінуюча частина середньомісячних споживчих витрат домогосподарства спрямовується на придбання продовольчих товарів – приблизно 60%, на непродовольчі товари витрачають приблизно 25%, і лише 15% – на придбання платних послуг (рис. 2.10.4).

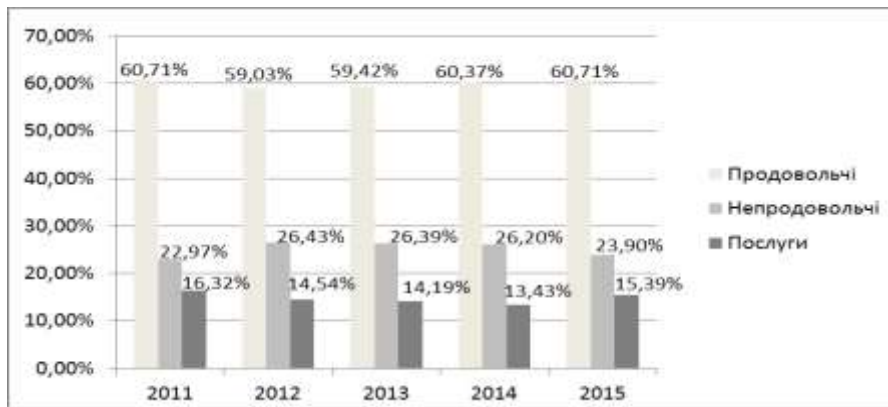


Рис. 2.10.4. Структура споживчих сукупних витрат домогосподарств України у 2011–2015 рр.*

*Примітка. Складено за даними Державної служби статистики України

Слід вказати на певну негативну динаміку, оскільки протягом 2012–2015 років частка витрат на купівлю продовольчих товарів щорічно зростала і збільшилась з 59,03% у 2012 р. до 60,71% у 2015 р. (лише в 2012 р. відбулось її зменшення на 1,69%). Максимальне значення було зафіксоване у 2011 та 2015 рр. і становило 60,71% від споживчих сукупних витрат.

Наступними за величиною частки у структурі споживчих сукупних витрат домогосподарств є витрати на непродовольчі товари. Їхня частка у структурі сукупних витрат у складала 22,97% у 2011 р. (мінімальне значення), 26,43% у 2012 р. (максимальне значення протягом аналізованого періоду), а потім зменшилася до 23,90% у 2015 р. Найменшими у структурі споживчих сукупних витрат є частка витрат на оплату послуг. Її значення варіювалося: поступово зменшувалось із 16,32% у 2011 р. до 13,43% у 2014 р., але зросло у 2015 р. до 15,39%.

Варто також приділити увагу значенню споживчих витрат міських і сільських домогосподарств України, адже між ними існує відмінність в обсягах та частці (табл. 2.10.3).

Таблиця 2.10.3

Обсяг і частка споживчих витрат міських і сільських домогосподарств України у 2011–2015 рр.*

(в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство)

Показник	2011		2012		2013		2014		2015	
	Обсяг, грн.	Питома вага у сукупних витратах, %	Обсяг, грн.	Питома вага у сукупних витратах, %	Обсяг, грн.	Питома вага у сукупних витратах, %	Обсяг, грн.	Питома вага у сукупних витратах, %	Обсяг, грн.	Питома вага у сукупних витратах, %
Всі домогосподарства, з них:	3115,7	90,1	3261,6	90,8	3445,9	90,2	3708,8	91,6	4600,4	92,9
у міських поселеннях	3301,4	91,2	3454,9	92,0	3636,9	91,1	3889,1	92,8	4765,6	93,9
у сільській місцевості	2707,6	87,8	2837,9	88,0	3009,0	88,1	3341,8	88,9	4267,5	90,9

*Примітка. Складено за даними Державної служби статистики України

У структурі сукупних витрат частка споживчих витрат сільських поселень є меншою, ніж міських. Так, протягом періоду, що аналізується, частка споживчих витрат міських домогосподарств становила більше ніж 91% від сукупних витрат, а в 2015 р. досягла позначки 93,9%, тоді як у сільських домогосподарствах цей показник дорівнював приблизно 88%, проте у 2015 р. становив 90,9% від сукупних витрат. Можна також простежити, що більшими є обсяги споживання у міських домогосподарствах, аніж у сільських (у 2015 р. 4765,6 грн. і 4267,5 грн. відповідно). З 2011 р. по 2015 р. споживчі сукупні витрати міських домогосподарств зросли на 1464,2 грн., а сільських – на 1559,9 грн. Найбільш стрімке зростання цих показників відбулося в 2015 р. на противагу 2014 р. – 876,5 грн. та 925,7 грн. відповідно.

У загальній структурі споживчих витрат на купівлю товарів переважають витрати на придбання продуктів харчування, проте в цьому разі є відмінності щодо сільської та міської місцевості. У сільській місцевості велика частина витрат забезпечується за рахунок ведення натурального господарства, а частка витрат на непромислові товари (одяг, взуття і т. ін.) є більшою в місті, ніж у селі.

Загалом у структурі споживчих витрат міських домогосподарств частка таких витрат є вищою, ніж у сільських, за рахунок більшої частки витрат на: оплату житла, води, електроенергії, газу та інших видів палива (13,3% та 10,9% від сукупних витрат у міських та сільських домогосподарствах відповідно), транспорт (4,2% та 3,6%), зв'язок (2,8% та 2,1%), відпочинок і культуру (2,0% та 0,1%), освіту (1,5% та 0,6%), ресторани та готелі (2,6% та 1,0%) (табл. 2.10.4).

Найменшу питому вагу у структурі сукупних витрат як міських, так і сільських домогосподарств, займають витрати на освіту, які в 2015 р. становили 1,5% та 0,6% відповідно, а в абсолютному вираженні – 70,4 грн. та 26,4 грн.

Як підтверджують дані табл. 2.10.4, більш як половину сукупних споживчих витрат вітчизняних домогосподарств становлять витрати на купівлю продуктів харчування і безалкогольних напоїв (у розвинутих країнах цей показник дорівнює не більш як 20–25%), що свідчить про низький рівень життя наших громадян.

Таблиця 2.10.4

Структура та частка споживчих витрат домогосподарств України у 2015р.*

(в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство)

Витрати	Усі домогосподарства		Міські домогосподарства		Сільські домогосподарства	
	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Обсяг, грн.	Питома вага, %	Обсяг, грн.	Питома вага, %
Всього сукупних витрати	4952,0	100	5076,8	100	4696,6	100
Споживчі витрати	4600,4	92,9	4765,6	93,9	4267,5	90,9
у тому числі:						
продукти харчування та безалкогольні напої	2360,0	51,3	2627,6	55,1	2647,1	62,0
алкогольні напої	156,4	3,4	74,7	1,6	40,5	0,9
тютюнові вироби	1628,5	35,4	99,6	2,1	91,3	2,1
одяг і взуття	262,2	5,7	278,0	5,8	288,1	6,8
житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива	441,6	9,6	633,5	13,3	463,2	10,9
охорона здоров'я	147,2	3,2	185,9	3,9	185,2	4,3
транспорт	184,0	4,0	200,1	4,2	152,8	3,6
зв'язок	119,6	2,6	132,2	2,8	88,1	2,1
відпочинок і культура	87,4	1,9	94,8	2,0	38,5	0,9
освіта	59,8	1,3	70,4	1,5	26,4	0,6
ресторани та готелі	115,0	2,5	125,3	2,6	43,8	1,0
різні товари і послуги	110,4	2,4	148,5	3,1	107,3	2,5

*Примітка. Складено за даними Державної служби статистики України

Загалом структура споживчих витрат домогосподарств є доволі різноманітною і залежить від багатьох чинників.

Неспоживчі витрати домогосподарств безпосередньо не пов'язані з купівлею товарів чи послуг і складаються із таких витрат: інвестиційних (купівля цінних паперів, металів, валюти, депозити в банківських установах і т. ін.); інших витрат (повернення взятих раніше у борг грошових коштів, грошова допомога, витрати, що пов'язані з особистим господарством тощо), а також витрат, спрямованих на оплату обов'язкових платежів (сплата податків і зборів, аліментів, відсотків за отримані кредити, страхові внески тощо).

За період з 2011 по 2015 р. частка неспоживчих сукупних витрат зменшилась на 2,7%. Така тенденція характерна переважно через зменшення частки витрат на придбання акцій, нерухомості, будівництво, капремонт, вклади до банків (табл. 2.10.5).

Таблиця 2.10.5

**Структура неспоживчих сукупних витрат домогосподарств України
протягом 2009–2013 рр.***
(в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство)

	2011	2012	2013	2014	2015
Частка в сукупних витратах, %					
Неспоживчі сукупні витрати, у тому числі:	9,8	9,1	9,7	8,4	7,1
допомога родичам, іншим особам	3,4	3,8	3,6	3,6	3,1
купівля акцій, нерухомості, будівництво, капремонт, вклади до банків	4,3	3,7	4,4	3,3	2,6
інші витрати	2,1	1,6	1,7	1,5	1,4
у міських поселеннях, %					
Неспоживчі сукупні витрати, у тому числі:	8,8	8	8,9	7,2	6,1
допомога родичам, іншим особам	2,7	3,1	3	2,7	2,4
купівля акцій, нерухомості, будівництво, капремонт, вклади до банків	3,9	3,4	4,3	2,8	2,2
інші витрати	2,2	1,5	1,6	1,6	1,5
у сільській місцевості, %					
Неспоживчі сукупні витрати, у тому числі:	12,2	12	11,9	11,1	9,1
допомога родичам, іншим особам	5,2	5,6	5,5	5,5	4,6
купівля акцій, нерухомості, будівництво, капремонт, вклади до банків	5,1	4,5	4,7	4,2	3,3
інші витрати	1,9	1,9	1,7	1,4	1,2

Примітка*. Складено за даними Державної служби статистики України

Загалом у структурі неспоживчих сукупних витрат міських домогосподарств протягом 2011–2015 рр. відбулись такі зміни: частка витрат на купівлю акцій, нерухомості, будівництво, капремонт, вклади до банків зменшилась з 3,9% у 2011 р. до 2,2% у 2015 р.; частка витрат на допомогу родичам та іншим особам становила 2,7% у 2011 р. та 2,4% в 2015 р.; у 2012, 2013 та 2014 роках вона становила 3,1%, 3%, та 2,7% відповідно; також зменшилась частка інших витрат.

У сільських домогосподарствах частка витрат на допомогу родичам та іншим особам у структурі неспоживчих сукупних витрат протягом 2011–2014рр. практично не зазнала змін і перебувала в межах 5,2–5,5%, проте в 2015 р. зменшилась до 4,6%. Частка витрат на купівлю акцій, нерухомості, будівництво, капремонт, вклади до банків досягла максимального значення у 2011 р. – 5,1%, а потім набула спадного характеру і в 2015 р. становила 3,3%.

Протягом останніх років простежується тенденція до зменшення частки неспоживчих витрат у структурі сукупних витрат вітчизняних домогосподарств. Таке явище свідчить про підвищення споживчої поведінки населення і, як підсумок, зниження матеріального становища та добробуту домогосподарств України.

РОЗДІЛ 3

ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

3.1. Прагматика фінансового забезпечення реалізації екологічної політики в Україні (Т. О. Мацієвич)

Проблеми навколишнього середовища сьогодні залишаються відкритими та актуальними. Найбільшу небезпеку для людини становлять забруднені повітря, вода та ґрунти, а також побутові та промислові відходи, радіоактивні забруднення, зменшення площ лісів (унаслідок чого зменшується кількість флори та фауни), поширення генетично модифікованих продуктів. Навколишнє природне середовище насичене чотирма мільйонами отруйних речовин, і їхня кількість щорічно зростає. В організм людини з їжею, повітрям і водою потрапляє приблизно сімсот тисяч шкідливих речовин¹.

Поява терміна «екологічна політика» свідчить про визнання суспільством нового виміру в політиці – екологічного. Економічні, соціальні та екологічні цілі та завдання держави почали розглядати комплексно як єдину систему.

Оскільки стратегічною метою України є розвиток усебічного співробітництва із західно- та центральноєвропейськими державами, щоб у перспективі стати високорозвиненою країною, потрібно, відповідати європейським стандартам і вимогам не тільки у політичному, соціально-економічному, й екологічному сенсі². Відповідно співпраця в межах Європейського Союзу передбачає встановлення режиму найбільшого сприяння в здійсненні взаємних економічних та культурних зв'язків,

¹ Екологія. Право. Людина [Електронний ресурс] / НЕЦУ: Зміни клімату вже стимулюють країни вдосконалювати свою економіку // Верховенство права для захисту довкілля 15 квітня 2014.]. – Режим доступу: <http://epl.org.ua/ekologija>.

² Коваленко М. А. Шляхи покращення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад [Електронний ресурс] / М. А. Коваленко, Г. М. Швороб, Т. О. Мацієвич // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування – 2014. – №1. – Режим доступу : <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>.

завдяки чому досягається вищий ступінь економічної відкритості країн, які співпрацюють. Для входження в загальноєвропейський процес інтеграції та регіоналізації в Україні мають бути створені правова, економічна та інформаційна системи, сумісні із західноєвропейською, здатні функціонувати з останньою в одній «системі координат»³.

Вирішення питань, пов'язаних із покращенням охорони довкілля, потребує належного фінансового забезпечення, тобто використання фінансового механізму, що забезпечив би стабілізацію та поліпшення екологічної ситуації в Україні⁴. Особливості функціонування фінансового механізму реалізації екологічної політики визначають його мету, завдання та функції (рис. 3.1.1).

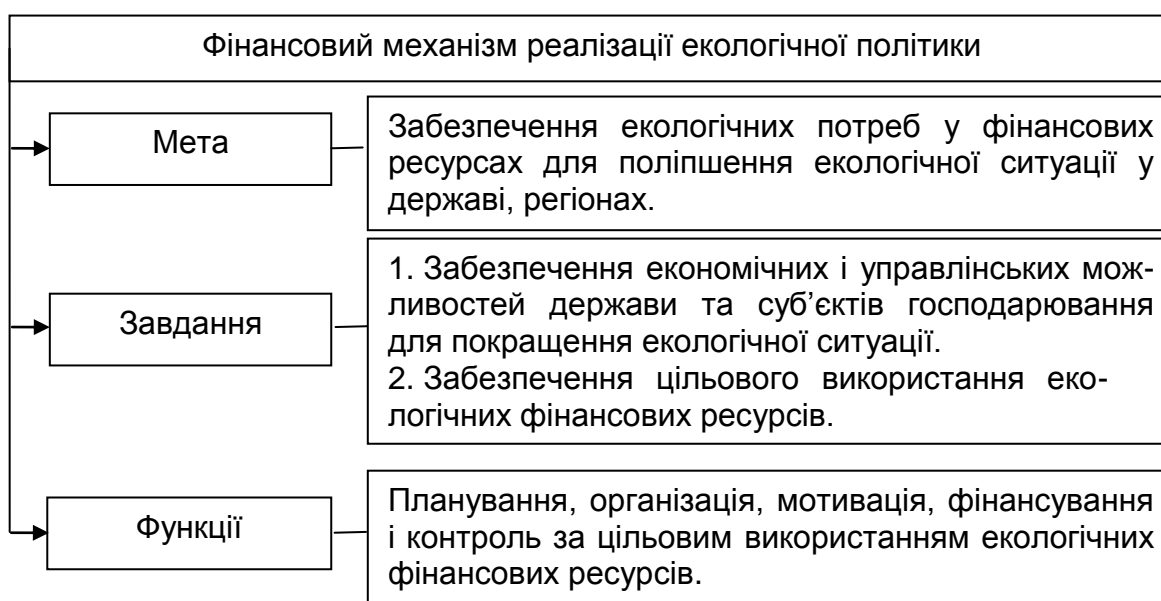


Рис. 3.1.1. Мета, завдання та функції фінансового механізму реалізації екологічної політики

*Примітка. Розроблено автором.

Мета фінансового механізму реалізації екологічної політики – забезпечення фінансовими ресурсами екологічних потреб для поліпшення екологічної ситуації у державі, регіонах. Формулювання мети залежить від ситуації у сфері екології й охорони довкілля, завдань, спрямованих на економію природних ресурсів та покращення їхньої

³ Мацієвич Т. О. Регіональні аспекти проведення екологічної політики в Україні / Т. О. Мацієвич // Вплив бюджетно-податкової політики на соціально-економічний розвиток регіону : тези доп. І Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Херсон, 29–30 трав. 2009 р.) – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2009. – С. 122.

⁴ Погрішук Г. Б. Фінансове забезпечення охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 – Фінанси, грошовий обіг і кредит / Г. Б. Погрішук ; Тернопільська академія народного господарства. – Тернопіль, 2005. – С. 5.

якості, а також фінансових можливостей⁵. Зокрема, відстежуючи основні риси такого механізму, варто наголосити, що для нього в умовах вітчизняної економіки насамперед характерний низький рівень бюджетного забезпечення екологічних програм і проектів⁶. Саме він зумовлений дефіцитом фінансових ресурсів та відсутністю чітких державних інтересів у галузі охорони навколишнього природного середовища. Це зумовлено тим, що сфера охорони навколишнього природного середовища в Україні не є загальнодержавним пріоритетом, а отже діючий фінансовий механізм захисту докільля потребує істотного перегляду і стратегічної переорієнтації.

Працюючи над завданням фінансового механізму реалізації екологічної політики, насамперед окреслимо конкретні способи досягнення цілей. Інакше кажучи, потрібно звернути увагу на законодавчий інструментарій, що регулює діяльність у тій чи іншій сфері, а також забезпечення економічних і управлінських можливостей держави та суб'єктів господарювання для покращення екологічної ситуації; здійснення цільового та ефективного використання фінансових ресурсів при реалізації заходів екологічної політики. Отже, проблеми удосконалення положень вітчизняної нормативно-правової бази у галузі охорони довкілля є першочерговими в системі заходів реформування фінансового механізму реалізації екологічної політики. А відповідно умови його функціонування мають відповідати передовим фінансовим тенденціям, які простежуються, як в Україні, так і за її межами.

Як зазначає Филипів Р. С., фінансовий механізм не має виконувати фіскальну функцію, тобто забезпечувати наповнення бюджету, а стимулювати природокористувачів здійснювати природоохоронні заходи. Насамперед це необхідність посилення не лише фіскальної спрямованості вітчизняної системи екологічного оподаткування в ході регулювання природозахисної діяльності, а й підвищення рівня її стимулюючої функції з метою забезпечення фінансової зацікавленості суб'єктів підприємницької діяльності у збереженні довкілля та дотриманні вимог екологічного законодавства країни⁷.

⁵ Мацієвич Т. О. Теоретичні засади фінансового механізму та його роль у забезпеченні екологічної політики / Т. О. Мацієвич // Світ фінансів. – 2015. – Вип. 1. – С. 129.

⁶ Филипів Р. С. Фінансовий механізм охорони довкілля у процесі реалізації фінансової політики держави: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. Наук : 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит / Филипів Роман Степанович ; Львівська державна фінансова академія. – Львів, 2010. – С. 9.

⁷ Филипів Р. С. Фінансовий механізм охорони довкілля у процесі реалізації фінансової політики держави: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук : 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит / Филипів Роман Степанович ; Львівська державна фінансова академія. – Львів, 2010. – С. 12.

Фінансове забезпечення як основа мобілізації фінансових ресурсів передбачає визначення оптимальних джерел їхнього формування з метою ефективного використання для реалізації природоохоронних заходів. Серед найважливіших завдань фінансового забезпечення можна виокремити, з одного боку, забезпечення фінансових, організаційних, технічних, технологічних і управлінських можливостей суб'єктів господарювання, а з іншого – визначення відповідних обсягів фінансових ресурсів, їхнє нагромадження і використання залежно від цілепокладань з метою поліпшення екологічної ситуації в країні.

У сучасних умовах фінансове регулювання як метод фінансового механізму реалізації екологічної політики на практиці передбачає оподаткування, кредитування, страхування, лізинг, ліцензування, аукціонування.

Погляди щодо визначення сутності фінансового регулювання відрізняються залежно від того, на якому рівні відбувається регулювання та яких саме процесів. Проте якщо узагальнити дослідження різних учених у сфері фінансового регулювання, то можна простежити, що його основна мета полягає у визначенні певних пропорцій розподілу доходів за допомогою фінансових інструментів, а це впливає на забезпеченість фінансовими ресурсами та встановлення відповідної системи реалізації економічних інтересів. Згідно з метою екологічного розвитку, необхідно, щоб зміна технологій виробництва мала екологічно спрямований характер. Досягти цього лише прямими адміністративними методами, коли вводяться обмеження на впровадження певних видів техніки і технологій, неможливо. Проте податки, пов'язані з використанням природних ресурсів України, не повною мірою забезпечують потреби ефективного природокористування, особливо у напрямку стимулювання активного використання результатів науково-технічного прогресу для зміни принципів природокористування. Для цього потрібно, щоб конкретний природокористувач був фінансово зацікавлений у застосуванні прогресивних екологічних технологій. Досвід свідчить: якщо еколого-інноваційна політика не пов'язана з реальними економічними інтересами підприємств, її вимоги та показники стають другорядними. Штрафи за порушення норм чи епізодично застосовані адміністративні санкції не можуть суттєво виправити ситуацію. Їх застосовують щодо екстремальних відхилень, а не як інструмент регулювання поточної діяльності підприємства, враховуючи, що фінансовий механізм реалізації екологічної політики характеризується складною структурою та наявністю багатьох елементів зі складними взаємозв'язками. А основне

завдання функціонування фінансового механізму екологічної політики – мобілізація фінансових ресурсів та їхнє ефективне використання на макро- і мікроекономічному рівнях, а також забезпечення основних екологічних стандартів для створення безпечних умов реалізації еколого-економічних інтересів суб'єктів національного господарства шляхом коригування чи зміни поведінки економічних суб'єктів національної економіки. Взаємодія державних органів влади та економічних суб'єктів у межах такого механізму насамперед має бути спрямована на перерозподіл ресурсів та обмеження окремих параметрів господарської діяльності економічних суб'єктів національної економіки з метою дотримання еколого-економічних законів і правил.

Узагальнюючи вище зазначене, сформулюємо власне визначення поняття «фінансове забезпечення природоохоронної діяльності». Це насамперед сукупність фінансово-економічних відносин, що виникають у процесі законодавчого визначення, залучення й ефективного використання фінансових ресурсів при застосуванні методів і форм фінансування природоохоронних програм та заходів (рис. 3.1.2).

Бюджетні кошти є головним джерелом фінансування природоохоронних заходів, визначених екологічною політикою. Формування екологічних фондів відбувається за рахунок платежів за нормативні та наднормативні викиди, скиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів та інших видів забруднень, а також штрафів за порушення екологічного законодавства, що використовуються на фінансування заходів екологічної політики.

Самофінансування – це фінансування за рахунок коштів, спрямованих на здійснення екологічних програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Формування показників результативності витрачання бюджетних коштів має здійснюватися з урахуванням особливостей бюджетних екологічних програм, а також через посилення уваги на фінансування наукових розробок, ресурсозбереження й енергоефективності, адже вони є обов'язковими елементами сучасної конкурентоспроможної економіки.

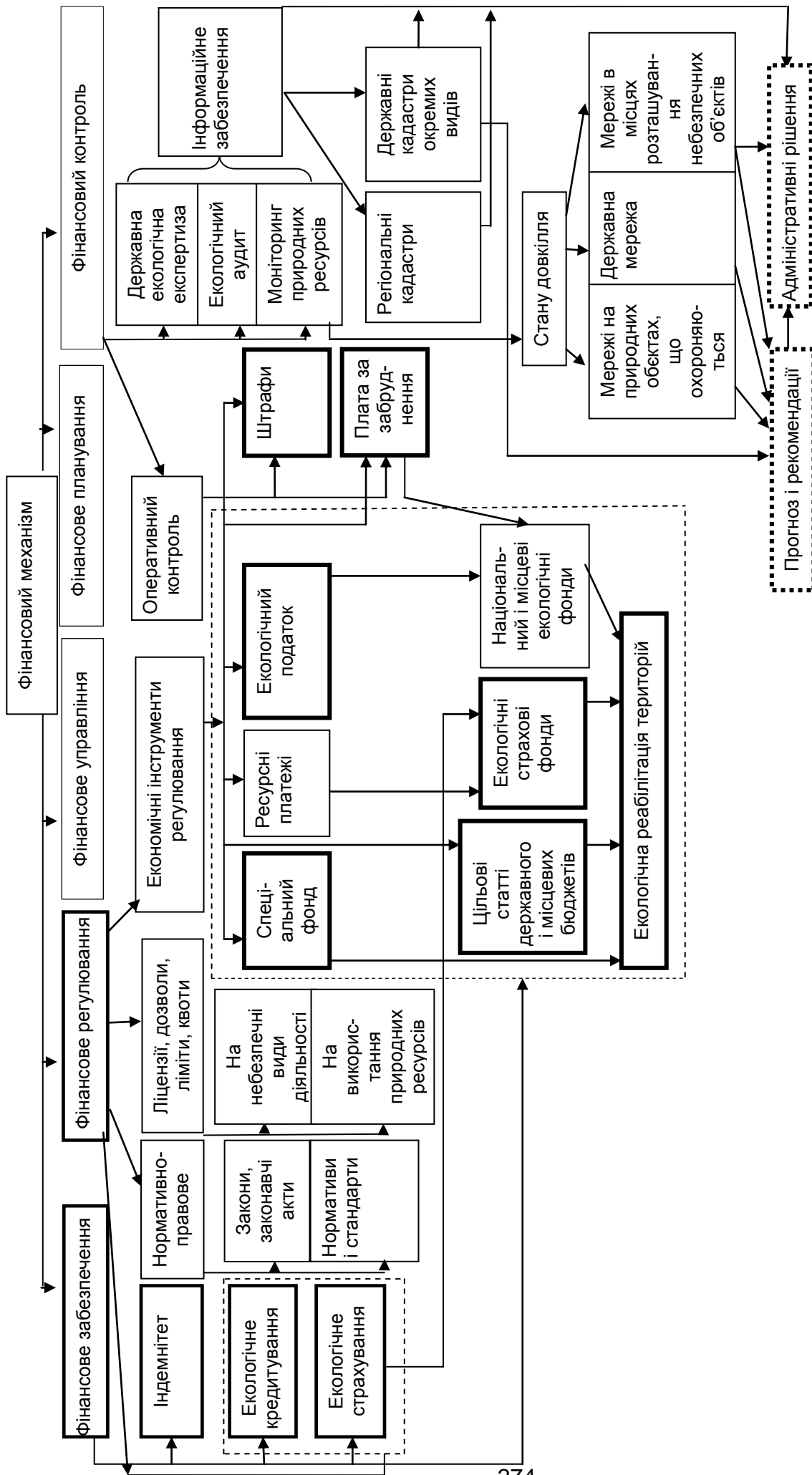


Рис. 3.1.2. Функціонування методів фінансового механізму реалізації екологічної політики

*Примітка. Розроблено автором.

Кредитування дає змогу задовольнити потребу суб'єктів господарювання в додаткових коштах для оновлення основних фондів і запровадження нових екологічно безпечних та ресурсозберігаючих технологій. Проте, незважаючи на позитивні зміни, що відбулися в процесі кредитування екологічної сфери, послугами банків на реалізацію заходів щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища скористалася незначна частина підприємств і організацій. Це свідчить про те, що кредитна підтримка природоохоронної сфери є недостатньою не тільки через обмежені обсяги надходження кредитних ресурсів у природоохоронну сферу, а й умови, на основі яких банки надають свої кредити. Отже, підтримка екологічних програм державою є необхідною. Для цього потрібно здійснювати комплекс заходів, які б заохочували й стимулювали суб'єкти господарювання щодо інвестування в охорону навколишнього природного середовища. Найбільш ефективним інструментом державної політики в екологічній сфері є механізм здешевлення вартості кредитів через застосування часткової компенсації відсоткової ставки за банківськими кредитами за рахунок державного бюджету. Банківські установи при цьому нічим не ризикують, адже суми кредитів будуть повернуті товаровиробниками, а пільгову різницю компенсує держава. Запровадження такої схеми дасть змогу банківським установам мати у розпорядженні надмірну ліквідність. А можливість активізувати кредитування природоохоронної діяльності підприємств надається як з фінансування поточних природоохоронних програм, так й інвестиційної екологічної діяльності для задоволення довгострокових потреб під час реалізації інвестиційних екологічних проектів. Якщо врахувати інфляційні процеси в країні, то потреба коштів на відтворення природних ресурсів є доволі актуальною. Таким чином, банківський кредит у відтворенні природних ресурсів може відігравати важливу роль через механізм пільгового кредитування. Він передбачає компенсацію з бюджету банківським установам різниці, яку вони витратили через кредитування за неринковими (пільговими) відсотковими ставками. Компенсація не може бути спрямована на погашення будь-яких штрафних санкцій та (або) пені за користування банківськими кредитами.

Інвестування – це надходження природоохоронних інвестицій, які мають певні особливості порівняно з інвестиціями в інші сфери господарської діяльності. Вони формуються за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел. Внутрішні джерела представлені власними коштами підприємств та організацій, а зовнішні – позиченими і залученими коштами (кредитами, коштами іноземних інвесторів, коштами місцевих та державного бюджетів, міжнародних організацій, Державного фонду охорони навколишнього природного середовища тощо).

Державне регулювання процесу залучення інвестицій у природоохоронну сферу є неефективним. Зокрема, це зумовлено відсутністю як

вітчизняних, так і закордонних потужних джерел інвестиційного забезпечення. Суб'єкти господарювання досі не забезпечили необхідної концентрації фінансових ресурсів, яка дала б змогу запроваджувати енергозберігаючі та природоохоронні технології⁸. А через відсутність необхідної мотивації складно залучити недержавні джерела фінансування заходів з охорони навколишнього середовища та розвитку соціально-екологічної інфраструктури. Інвестиції у сферу природоохоронної діяльності мають бути спрямовані на впровадження екологічно безпечних виробництв, систем переробки відходів життєдіяльності, реконструкції об'єктів, які завдають великої екологічної шкоди навколишньому середовищу. Крім того, необхідно мобілізувати інвестиції у природоохоронну діяльність з усіх можливих джерел, збільшити державні інвестиції, активізувати альтернативне інвестування, стимулювати приплив іноземних інвестицій у природоохоронну діяльність. Для цього потрібно створити привабливі інвестиційні проекти, які передбачатимуть не лише економічний, й соціальний та екологічний ефекти.

Лізинг передбачає товарне кредитування, що дає змогу відновити виробничі фонди, придбати майно (засоби виробництва) значної вартості. Лізингова угода більш гнучка, ніж кредитна, оскільки дає сторонам можливість відпрацювати необхідну схему сплати лізингових платежів. Відсутність потрібних законодавчих актів, відпрацьованих фінансових схем, достатньої інформації для вітчизняних і зарубіжних інвесторів та слабкий ринок вітчизняного кредитного капіталу стримує розвиток екологічного лізингу в Україні⁹.

На окрему увагу заслуговує проблема використання екологічних коштів. Фактичні видатки Державного бюджету збільшено з 2292,7 млн. грн. у 2010 р. до 4771,6 млн. грн. у 2016 р., тобто на 2478,9 млн. грн. Разом з тим, фактичні видатки місцевих бюджетів зменшено з 579,7 млн. грн. у 2010 р. до 1483,7 млн. грн. у 2016 р., тобто на 904,0 млн. грн. Це пояснюється тим, що у 2015 р. у ході міжбюджетних перетворень кошти, отримані від сплати екологічного податку, втрачають своє подальше екологоконструктивне призначення, змінюючи напрями використання на інші статті витрат, які безпосередньо не впливають на вирішення екологічних проблем у державі, окремому регіоні, на території громади.

Так, відповідно до діючих норм Бюджетного кодексу України (п. 7 ст. 90 та п. 13 ст. 91), надходження екологічного податку у видатках місцевих бюджетів, крім фінансування природоохоронних заходів місце-

⁸ Лієв О. С. Регіональна політика як складова екологічної політики держави [Електронний ресурс] / О. С. Лієв // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – №4. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>.

⁹ Звіт Рахункової палати України за 2016 рік. – К : Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2016.pdf.

вого значення, можуть витратитися на заходи, які взагалі не стосуються природоохоронної діяльності.

Таблиця 3.1.1

Динаміка надходжень і використання коштів на охорону навколишнього природного середовища в Україні, за 2010–2017 р.р.¹⁰

Рік	Державний бюджет			Місцеві бюджети		
	План	Факт	Частка факт, %	План	Факт	Частка факт, %
Надходження, млн. грн.						
2010	4290,0	3913,7	91,2	11387,2	10776,2	94,6
2011	2878,7	3151,5	109,5	14978,7	14480,0	96,7
2012	3428,0	3588,1	104,7	16780,1	16869,5	100,5
2013	15904,7	16247,0	102,2	17641,1	16589,0	94,0
2014	25470,7	22678,1	89,0	17965,7	15841,2	88,2
2015	43302,8	40410,1	93,3	39720,3	28281,2	71,2
2016	11679,0	16191,5	138,6	18500,3	33682,6	182,0
2017 (за станом на 01.03.17)	14225,0	4529,5	31,8	22015,3	8545,4	0,38
Видатки, млн. грн.						
2010	6072,5	2292,7	37,8	1174,5	579,7	49,4
2011	4631,3	3008,2	65,0	1723,9	882,3	51,2
2012	7781,6	4135,4	53,1	2522,6	1162,5	46,1
2013	8285,1	4595,0	55,5	2852,4	999,2	35,0
2014	3849,1	2597,4	67,5	2783,3	884,7	31,8
2015	4709,8	4053,0	86,1	2299,6	355,1	15,4
2016	5353,4	4771,6	89,1	2760,0	1483,7	53,7
2017 (за станом на 01.03.17)	4232,0	1000,9	23,6	3371,4	802,0	23,8

Поліпшення економічного стану господарювання суб'єктів – природокористувачів, з одного боку, дає змогу сплачувати законодавчо визначені природно-ресурсні платежі та збори, а з іншого – негативні процеси, пов'язані з використанням застарілих технологій та іншими недоліками господарювання, змушують природокористувачів сплачувати щораз більші кошти за погіршення якості довкілля. Це свідчить не лише про відсутність стабільного порядку формування коштів фонду, а й нестабільність функціонування організаційного механізму екологічного регулювання, правову нестабільність фінансово-податкової системи.

Таким чином, розподіл коштів між фондами охорони навколишнього природного середовища двох рівнів призводить до розпорошення таких коштів, через неефективність процесу реалізації екологічної політики. Основна причина – відсутність урегульованих механізмів нагромадження фінансових ресурсів для вирішення пріоритетних для конкретної місцевості екологічних проблем. І, як наслідок, відбувається поетапне зменшення надходжень та скорочення видатків фактичних показників державного та місцевих бюджетів на охорону навколишнього середовища.

¹⁰ Державна казначейська служба України (2010–2017 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=224149>.

Одним з основних способів вирішення природоохоронних проблем є введення комплексних екологічних програм¹¹, які сприятимуть забезпеченню необхідної концентрації економічних фінансових і виробничих ресурсів за пріоритетними напрямками екологічної політики. Формування державних програм дає змогу, по-перше, сконцентрувати ресурси для вирішення певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити стратегічні цілі та розробити стратегію на довготривалий період. Проаналізуємо стан виконання бюджетних та екологічних програм в Україні за 2012–2016 рр. а також охарактеризуємо ступінь фінансового забезпечення природоохоронних заходів і завдань, передбачених програмними документами (табл. 3.1.2).

Таблиця 3.1.2

Динаміка показників виконання екологічних програм в Україні за рахунок коштів зведеного бюджету в 2012–2016 рр.

Показники	Роки				
	2012	2013	2014	2015	2016
Загальна кількість діючих у звітному році бюджетних програм, шт.	894	587	509	44	29
сума коштів, запланованих для реалізації програм, млрд. грн.	296,2	218,4	266,3	197,4	79,9
сума коштів фактично виділених на реалізацію, млрд. грн.	288,9	204,5	254,5	51,9	25,1
у % до запланованого	97,5	93,6	95,5	29,3	31,4
З них:					
1. Загальна кількість діючих у звітному році екологічних програм, шт.	22	16	23	9	6
сума коштів, запланованих для реалізації програм, млн. грн.	460,0	867,4	559,2	790,0	890,0
сума коштів, фактично виділених на реалізацію, млн. грн.	456,1	x	209,2	350,0	323,0
у % до запланованого	99,1	x	37,4	44,3	3,6
2. Виконання коштів за рахунок резервного фонду державного бюджету для запобігання виникненню НС природного походження:					
сума коштів, запланованих для реалізації програм, тис. грн.	22487,8	14853,6	72850,6	12337,0	x
сума коштів, фактично виділених на реалізацію, тис. грн.	16271,4	11063,6	59321,2	7793,4	x
у % до запланованого	72,3	74,4	81,4	63,2	-
3. Виконання коштів за рахунок резервного фонду державного бюджету для запобігання виникненню НС техногенного походження					
сума коштів, запланованих для реалізації програм, тис. грн.	37194,5	2608,8	5656,3	8500,0	7588,0
сума коштів, фактично виділених на реалізацію, тис. грн.	37095,8	2608,8	13034,0	8500,0	3240,0
у % до запланованого	99,7	0,0	23,1	100	42,7

* Примітка. Складено автором на основі джерела^{12, 13}.

¹¹ Хумарова Н. І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування / Н. І. Хумарова // Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 189.

¹² Інформація про використання коштів державного бюджету України Міністерством екології та природних ресурсів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/>.

¹³ Рахункова палата України. Звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.

Можна стверджувати, що кількість прийнятих програм у 2014 р., удвічі збільшилася порівняно з 2012 р., хоча обсяг фінансування відповідно зменшився на 29,9 млрд. грн. Проте відсоток коштів, які були фактично виділені на фінансування бюджетних програм в Україні за аналізований період, коливається в діапазоні від 31,4% до 97,5%. Подібна ситуація простежується також у фінансуванні екологічних програм.

Так, наприклад, у 2012 р. сума коштів, запланованих для реалізації програм, дорівнювала 460,0 млн. грн., загальна кількість діючих екологічних програм становила 22 шт. При цьому в 2016 р. сума коштів, запланованих для реалізації програм, була зменшена до 890,0 млн. грн., а загальна кількість діючих екологічних програм збільшена до 6 шт. Нині така ситуація свідчить про розпорошеність коштів у фінансуванні екологічних програм, оскільки за майже повного обсягу виділення коштів для реалізації заходів не простежується позитивних змін.

З метою визначення ефективності використання коштів на фінансування природоохоронних заходів, наприклад, у Херсонській області, проведемо аналіз видатків за головними розпорядниками коштів на природоохоронні заходи у форматі програмно-цільового методу (табл. 3.1.3).

Таблиця 3.1.3

**Динаміка видатків за головними розпорядниками коштів
на природоохоронні заходи в Херсонській області
за 2014–2017 рр., млн. грн.**

Розпорядники коштів фонду охорони навколишнього природного середовища	2015			2016			2017 (за станом на 01.04.17)		
	План	Факт	Абсолютне відхилення (+,-)	План	Факт	Абсолютне відхилення (+,-)	План	Факт	Абсолютне відхилення (+,-)
Управління житлово-комунального господарства	1095,9	79,0	- 1016,9	2288,0	2210,6	- 77,4	600,3	363,4	- 236,9
Управління з питань цивільного захисту	9,5	9,5	0,0	582,7	582,7	0,0	525,8	525,8	0,0
Департамент фінансів	1549,3	1427	- 122,3	0,0	0,0	0,0	502,8	386,8	- 116
Управління капітального будівництва	9,3	9,3	0,0	228,6	80,7	- 147,9	62,8	62,0	- 0,8
Департамент екології та природних ресурсів	*	*	x	708,2	706,8	- 1,4	*	*	x
Департамент агропромислового розвитку	27,6	27,5	- 0,1	47,3	47,3	0,0	15,9	13,7	- 2,2
Всього спеціального фонду екологічного призначення	1155,7	1139	- 16,7	1241,5	709,8	-531,7	502,1	429,3	- 72,8

* Примітка. Складено автором на основі даних¹⁴.

¹⁴ Про обласний бюджет на 2014–2017 роки / Херсонська обласна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступ : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=167>.

Згідно з даними (табл. 3.1.3), найбільший обсяг видатків належить Управлінню житлово-комунального господарства, зокрема у 2014 р. видатки на природоохоронні заходи становили 1911,8 млн. грн., що більше на 1492,8 млн. грн. порівняно з 2012 р. Видатки на природоохоронні заходи Департаменту екології та природних ресурсів становили 197,6 млн. грн. у 2014 р., що менше на 1116,6 млн. грн. порівняно з 2012 р. На противагу цьому видатки на природоохоронні заходи Департаменту фінансів профінансовано в повному обсязі протягом аналізованого періоду.

Можна зазначити, що кошти на фінансування природоохоронних заходів були використані нераціонально. Кошти, виділені на відновлення, охорону і покращення стану навколишнього середовища, на наш погляд доцільно акумулювати в екологічному фонді територіальної громади. Головним розпорядником коштів має бути єдиний орган місцевої виконавчої влади (наприклад, Департамент екології та природних ресурсів, відділ екології, виконавчий комітет сільської, селищної ради).

Розпорядник коштів приймає рішення про фінансування екологічних програм і заходів інших структурних підрозділів виконавчої влади і відповідає за цільове та ефективне використання коштів екологічного фонду.

Схема використання коштів бюджету територіальної громади на природоохоронні заходи представлена на рис. 3.1.3.

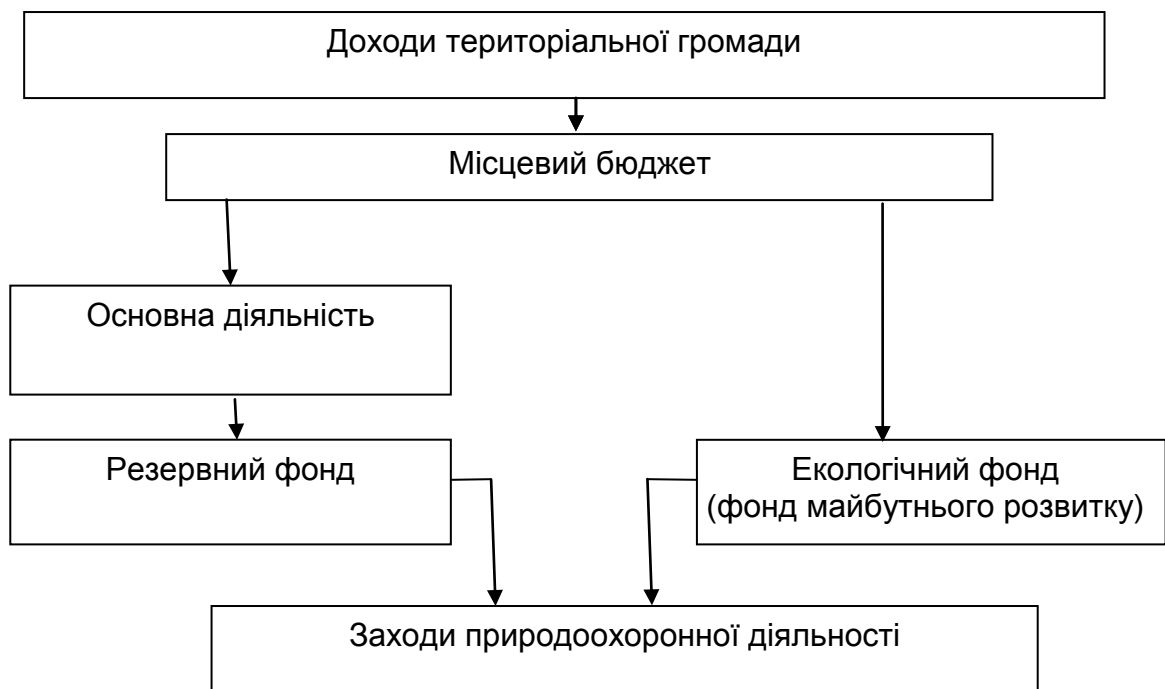


Рис. 3.1.3. Схема використання коштів бюджету територіальної громади на природоохоронні заходи

* Примітка. Розроблено автором.

Узагальнення результатів проведеного аналізу порядку формування і використання бюджетних коштів на охорону навколишнього природного середовища дало змогу встановити, що фінансування заходів з охорони навколишнього середовища в Україні протягом останніх років, за даними про частку з частки відповідних витрат у загальному обсязі ВВП, постійно погіршується. І сферу фінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів чітко не визначено.

Розраховувати на покращення стану справ можна лише за тих умов, якщо в програмах будуть чітко визначені екологічні цілі щодо якості компонентів довкілля, що мають кількісне вираження; критерії та терміни виконання екологічних цілей; всі види забезпечення програми (правове, нормативне, організаційне, економічне, інформаційне, кадрове тощо); система моніторингу програми та контролю досягнення цілей; конкретизація відповідальних за реалізацію екологічних цілей щодо якості компонентів довкілля.

Зокрема, привертає увагу обмеженість джерел надходжень до місцевого бюджету коштів екологічного спрямування. Це проблема великої державної ваги, яку мають вирішувати у ході децентралізації державної влади, розширення повноважень місцевих органів влади, зокрема територіальних громад, щодо фінансового забезпечення виконання своїх функцій.

У межах своєї компетенції органи самоврядування можуть використовувати такий вид стимулювання діяльності суб'єктів господарювання в екологічній сфері, як надання пільг у розмірах податків, зборів і платежів. Умови глобалізації та інтеграції економік різних країн передбачають залучення до вирішення завдань сталого розвитку міжнародних організацій і фондів. Для розширення умов поповнення бюджетів територіальних громад необхідне одночасне удосконалення як системи оподаткування, так і бюджетних відносин. Важливим є те, щоб формування бюджетів відбувалося на основі прогнозів щодо розвитку економіки та змін у складі людських ресурсів регіону, а це дасть змогу повністю фінансувати заходи, визначені екологічними програмами.

3.2. Фінансове забезпечення розвитку економіки держави

(І. Й. Круп'як)

Наявність деструктивних тенденцій у господарських комплексах держави, обмеженість її власних фінансових ресурсів та вичерпання потенціалу екстенсивного розвитку на фоні неефективного механізму фінансового стимулювання створює передумови розбалансованості національної економіки. Це унеможлиблює сталий розвиток економіки держави, суттєвими перешкодами якому є стагнаційні процеси в інвестиційній сфері та сфері банківського кредитування, нарощення зовнішньоборгових зобов'язань, зниження основних фінансових результатів діяльності підприємств, зменшення реальних доходів та купівельної спроможності населення. Так, незбалансований і неконтрольований розвиток економіки держави характеризується кумулятивним процесом, за якого зниження інвестиційного та споживчого попиту призводить до зменшення обсягів виробництва, використання ресурсів. В цьому контексті важливе значення має обґрунтування можливостей фінансового забезпечення сталого розвитку економіки держави та впровадження нових механізмів управління її фінансовими ресурсами.

Сталість розвитку економіки держави значною мірою визначається ефективністю його фінансування. Належне фінансування розвитку передбачає макроекономічне збалансування та дає змогу у довгостроковій перспективі забезпечити високий рівень життя населення. Важливим напрямком у цій сфері є аналіз джерел інвестиційного забезпечення сталого розвитку економіки країни. Так, загальний обсяг залучених прямих іноземних інвестицій в економіку України у 2011 р. становив 44,8 млрд. дол. США, протягом 2013 р. він зростає до 58,2 млрд. дол. та зменшується до 43,9 млрд. дол. у 2015 р. При цьому у 2015 р. до десятки основних країн-інвесторів, на які припадає більше 83% від загального обсягу прямих інвестицій, ввійшли: Кіпр – 12,2 млрд. дол. США, Німеччина – 5,4 млрд. дол., Нідерланди – 5,1 млрд. дол., Російська Федерація – 2,6 млрд. дол., Австрія – 2,3 млрд. дол., Велика Британія – 1,9 млрд. дол., Віргінські Острови – 1,8 млрд. дол., Франція – 1,5 млрд. дол., Швейцарія – 1,4 млрд. дол. та Італія 0,9 млрд. дол. Така диверсифікація залучення прямих іноземних інвестицій в Україну за країнами-інвесторами є суттєвим ризиком залежності економіки держави від політики кількох країн – основних інвесторів. Однак залучення коштів іноземних інвесторів сприяє активізації інвестиційного процесу, впровадженню нових технологій, розвитку малого і середнього бізнесу, зростанню інвестиційного потенціалу держави.

Водночас регіони України відрізняються можливостями щодо залучення інвестицій. Іноземні інвестори надають перевагу урбанізованим регіонам з розвиненою інфраструктурою, з наявною кваліфікацією

трудоу ресурсів. Найвищий інвестиційний рейтинг характерний для м. Києва. Так, у його економіку в 2011 р. залучено 49,4% від загального обсягу іноземних інвестицій. У 2013 р. цей показник зменшується до 48,2% та зростає до 51,6% у 2015 р. Порівняно високі показники мають також Дніпропетровська (16,9% від загального обсягу іноземних інвестицій у 2014 р.), Київська (3,8% у 2015 р.) і Донецька (понад 5% протягом 2011–2013 рр.) області. Водночас питома вага у загальному обсязі іноземних інвестицій Тернопільської та Чернівецької областей є найнижчою порівняно з іншими регіонами та становить менше 1% протягом шести років (табл. 3.2.1). При цьому обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку Тернопільської області станом на 31 грудня 2015 р. становив лише 53,1 млн. дол., що на 22,1% менше від обсягу за аналогічний період 2013 р. Це спричинило поглиблення розбалансованості економічного розвитку цього регіону.

Отже, в умовах недостатності внутрішніх фінансових ресурсів зовнішні інвестиції означають можливість використання акумульованих за кордоном коштів для забезпечення сталого розвитку економіки держави. Разом з тим, існують об'єктивні причини, які зменшують можливість залучення іноземних інвестицій. Найвагомішими перешкодами залучення інвестицій в економіку України є недосконалість законодавства щодо іноземного інвестування та його нестабільність, нерозвиненість інфраструктури, постійні зміни в рівнях митних платежів.

Таблиця 3.2.1

Питома вага прямих іноземних інвестицій за регіонами України в загальному обсязі іноземних інвестицій у 2011–2015 рр.* %

	2011	2012	2013	2014	2015
Україна	100	100	100	100	100
АР Крим	2,4	2,6	2,8	–	–
Вінницька	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4
Волинська	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6
Дніпропетровська	16,2	15,2	15,6	16,9	16,5
Донецька	5,1	5,8	6,0	5,6	4,9
Житомирська	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Закарпатська	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
Запорізька	2,0	1,9	1,9	1,9	1,7
Івано-Франківська	1,3	1,2	1,4	2,0	1,9
Київська	3,5	3,3	3,4	3,6	3,8
Кіровоградська	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
Луганська	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Львівська	2,8	3,0	2,9	3,0	2,9
Миколаївська	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Одеська	2,5	2,9	2,9	3,1	3,1
Полтавська	1,4	1,7	1,8	2,2	2,3
Рівненська	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
Сумська	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5
Тернопільська	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Харківська	5,6	3,9	3,8	3,8	3,6
Херсонська	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Хмельницька	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Черкаська	0,6	1,6	1,5	1,1	0,9
Чернівецька	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Чернігівська	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
м. Київ	49,4	49,3	48,2	49,5	51,6
м. Севастополь	0,3	0,3	0,3	-	-

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної служби статистики України.

Недостатню розвиненість інвестиційного ринку в Україні підтверджує також структура капітальних інвестицій за джерелами фінансування (рис. 3.2.1). Так, у 2011–2015 рр. основним джерелом фінансування капітальних інвестицій в Україні традиційно залишалися власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких здійснено більше половини всіх капіталовкладень. У 2011 р. їхня частка у загальному обсязі становила 61,2%, зрісши на 5,1% у 2013 р., проте у 2015 р. зменшилась порівняно з попереднім роком на 3,1% і дорівнювала в загальному обсязі 67,4%.

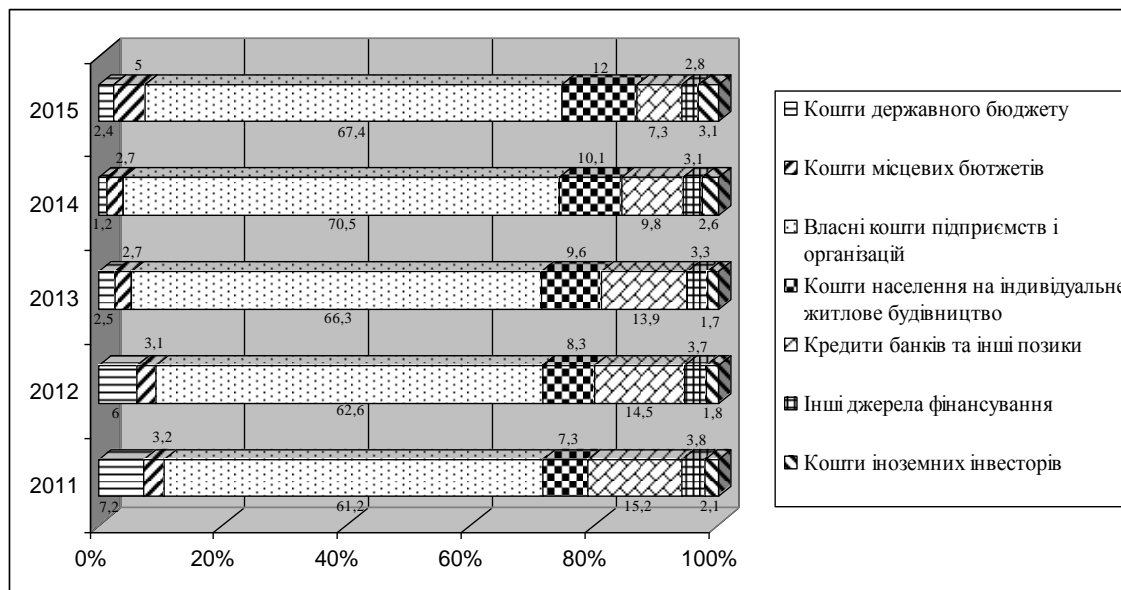


Рис. 3.2.1. Структура капітальних інвестицій за джерелами фінансування в Україні у 2011–2015 рр. *

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної служби статистики України.

У 2011 р. частка кредитів банків та інших позик у загальних обсягах капіталовкладень становила 15,2%, проте зменшилась до 13,9% у 2013 р. та 7,3% у 2015 р.

Активно зростає обсяг капітальних інвестицій за рахунок коштів населення на індивідуальне житлове будівництво – з 17589,2 млн. грн. у 2011 р. до 24072,3 млн. грн. у 2013 р., що становить 9,6% від загального обсягу інвестицій, а в 2015 р. значення цього показника збільшилося до 12%.

Незначним залишається фінансування капітальних інвестицій за рахунок коштів іноземних інвесторів, що зумовлене незадовільним інвестиційним кліматом держави. У 2013 р. частка фінансування капітальних інвестицій за рахунок коштів іноземних інвесторів зменшилася на 0,4% порівняно з 2011 р. та дорівнювала 1,7%. Виняток становив лише 2015 р., в якому обсяг іноземних інвестицій зріс до 3,1% від загального обсягу фінансування.

Кошти державного бюджету, що спрямовуються на капіталовкладення, у 2011 р. становили 17376,7 млн. грн., у 2013 р. їхній обсяг зменшився до 6174,9 млн. грн., або з 7,2% до 2,5% від загального обсягу інвестицій. У 2015 р. частка коштів державного бюджету зменшилася до 2,4% у зальному обсязі відповідних інвестиційних ресурсів. За рахунок коштів місцевих бюджетів було освоєно від 3,2% загального обсягу капіталовкладень, що є доволі низьким показником. У 2013 р. значення цього показника зменшилося до 2,7%, проте зросло у 2015 р. до 5%.

Отже, в Україні при незначному бюджетному та обмеженому іноземному фінансуванні капітальних інвестицій низьким залишається рівень інвестиційного забезпечення сталого розвитку економіки країни. Це пояснюється невирішеністю питань, пов'язаних з підвищенням зацікавленості в інвестуванні вітчизняних, іноземних інвесторів, збільшенням обсягів інвестицій з усіх можливих джерел та їхнім спрямуванням на реалізацію стратегічних цілей економіки держави¹.

Важливим джерелом фінансування сталого розвитку економіки держави є банківський кредит, що оптимізує пропорції суспільного відтворення, забезпечує належну концентрацію та централізацію капіталу, сприяє саморегуляції економічної системи та вирівнюванню норм прибутку за різними галузями економіки. Банки спрямовують кошти на виробничі цілі, забезпечують домашні господарства та фірми інструментами управління ризиком, здійснюють контроль над кінцевим використанням кредитних ресурсів². Невід'ємною складовою стратегії сталого розвитку економіки держави є створення умов для підвищенню ємності банківського сектору.

Однак у 2011–2015 рр. в Україні гостро постала проблема кредитування пріоритетних напрямів розвитку економіки. Нераціональна кредитна політика комерційних банків стала однією з причин обмеження кредитування виробництва та розгортання інфляційних процесів. Високими залишалися процентні ставки плати за кредит та короткі терміни кредитування (короткострокові кредити використовувались лише для вирішення поточних проблем). Як наслідок, знижувалась віддача на капітал і зменшувалась доступність кредитів для менш рентабельних видів економічної діяльності держави. Водночас протягом звітної періоду збільшуються фактичні обсяги кредитування суб'єктів господарювання, що становлять 75% від загального обсягу кредитів, наданих

¹ Круп'як Л. Б. Інвестиційне забезпечення розвитку економіки регіону [Електронний ресурс] / Л. Б. Круп'як, І. Й. Круп'як // Ефективна економіка. – 2015. – № 12. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

² Круп'як І. Особливості фінансування сталого розвитку економіки держави [Електронний ресурс] / І. Круп'як // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 11. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua>.

суб'єктам господарювання та фізичним особам. Так, у 2011 р. в Україні суб'єктам господарювання було надано кредитів на суму 580,9 млрд. грн., у 2013 р. значення цього показника зросло на 117,9 млрд. грн. та 205 млрд. грн. у 2015 р.³ При цьому темп зростання обсягу кредитування суб'єктів господарювання у 2012 р. становив лише 104,9% порівняно з попереднім роком, досягнувши максимального значення у 2014 р. (116,4%), однак у 2015 р. зменшився до 98% порівняно з попереднім роком (рис. 3.2.2).

Разом з тим, у 2011–2013 рр. зменшуються обсяги кредитування фізичних осіб. Виняток становив лише 2014 р., в якому обсяг кредитування фізичних осіб дорівнював 179 млрд. грн., тобто зріс на 4,4 млрд. грн. порівняно з 2011 р. Темп зростання обсягу кредитування фізичних осіб збільшується з 93% у 2012 р. до 106,7% у 2014 р. та суттєво зменшується до 85,1% у 2015 р. Причиною цього є низькі доходи населення, які визначають його платоспроможність, а також функціонування значних коштів поза банками, у «тіньовій» економіці.

Так, кредитна політика в Україні як система заходів, спрямованих на фінансову підтримку її сталого розвитку, не враховує пріоритети цього розвитку, можливості кредитної підтримки суб'єктів господарювання та населення з метою посилення стимулюючого впливу кредиту на соціально-економічні процеси.

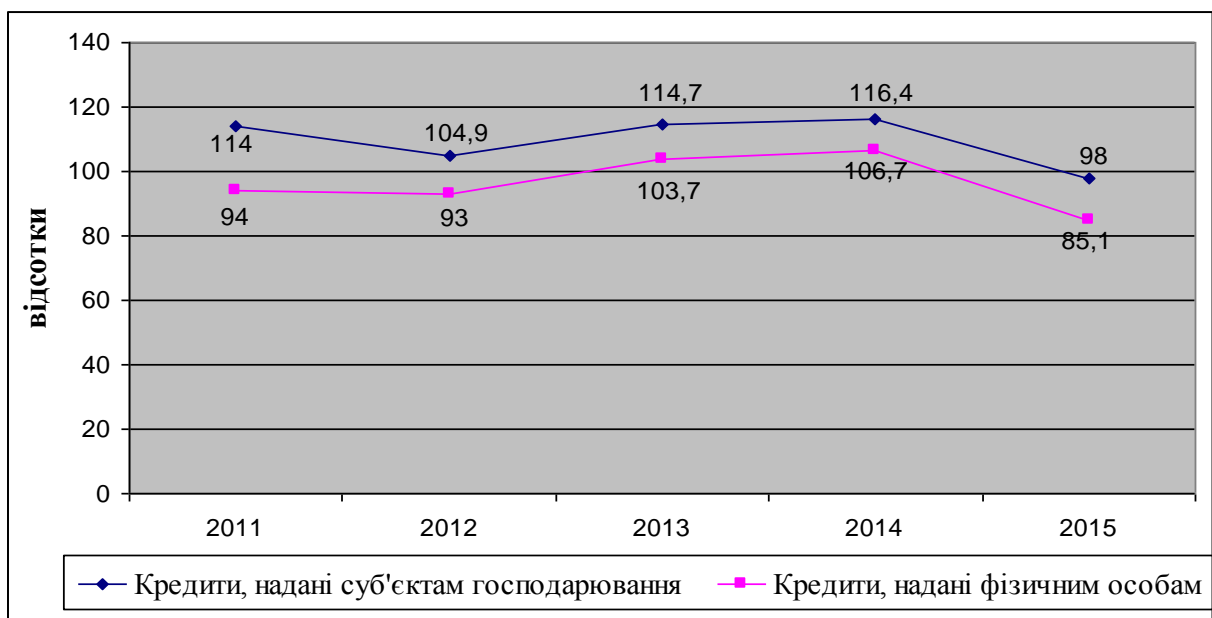


Рис. 3.2.2. Темп зростання кредитів, наданих суб'єктам господарювання та фізичним особам в Україні в 2011–2015 рр.*

* Примітка. Побудовано на основі даних Національного банку України.

³ Національний банк України: статистичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

Ефективність небанківських механізмів акумуляції фінансових ресурсів для забезпечення сталого розвитку національної економіки визначається особливостями внутрішнього фондового ринку. Належний розвиток фондового ринку дає змогу нагромадити капітал для інвестицій в економіку країни, сприяє зростанню її реального сектору та пожвавлює відтворювальний процес інших інфраструктур. Однак в Україні небанківські механізми не можуть залучити значні обсяги фінансових ресурсів через обмеженість попиту та пропозиції на цінні папери. Водночас пряме зовнішнє фінансування шляхом розміщення боргових фінансових інструментів є ризиковим та дорогим.

В умовах незбалансованого розвитку економіки держави бюджетні дефіцити, залежність від імпорту енергоносіїв, від'ємне сальдо платіжного балансу, а також потреби технічного переозброєння більшості галузей національної економіки, зумовлюють необхідність залучення зовнішніх позикових коштів. Такі запозичення дають змогу збільшити сукупні витрати при нижчому рівні національного доходу та обсяги інвестицій, що не забезпечуються внутрішніми заощадженнями. При цьому виконання зовнішньоборгових зобов'язань призводить до вилучення значної частки фінансових ресурсів держави зі сфер нагромадження та внутрішнього споживання, що пригнічує виробництво й сукупний попит, спричиняє неплатоспроможність країни, знижує її інвестиційну привабливість. Так, за інтенсифікації державного запозичення зовнішній державний борг України збільшився з 79955 млн. дол. у 2007 р. до 117346 млн. дол. у 2010 р. та досяг максимального значення – 142079 млн. дол. – у 2013 р. Із 2014 р. спостерігалось зниження значення цього показника (рис. 3.2.3).

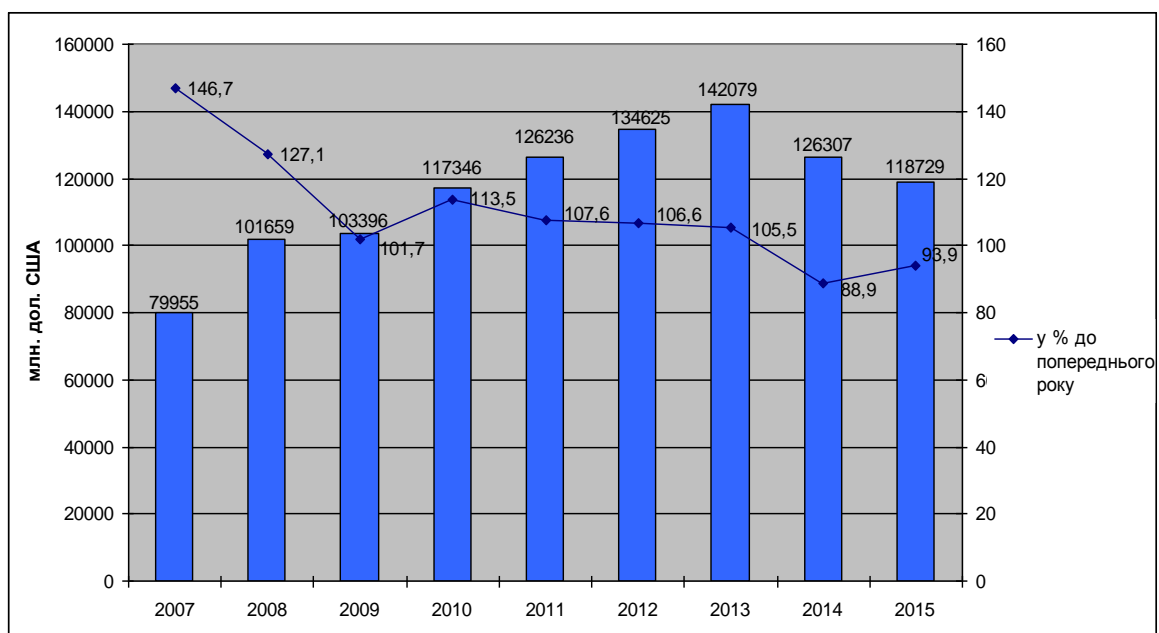


Рис. 3.2.3. Динаміка зовнішнього боргу України та темп його зростання в 2007–2015 рр.*

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної служби статистики України.

Така тенденція пришвидшила інфляцію, підвищила премію від ризику та обмежила можливості обслуговування зовнішнього боргу через дезорганізацію виробничого сектору. Однак позитивним є те, що темп зростання зовнішнього боргу, незважаючи на збільшення фактичних значень цього показника, зменшувався з 146,7% у 2007 р. до 88,9% у 2014 р. Виняток становив лише 2010 р. (темп зростання дорівнював 113,5%). У 2015 р. темп зростання становив 93,9% порівняно з попереднім періодом.

Нарощення зовнішньої заборгованості України відбувається за рахунок різнорідних позик. Так, у 2007–2011 рр. найбільшу питому вагу у загальному обсягу зовнішньої заборгованості займали позики, одержані від міжнародних фінансових організацій, однак їхня частка у 2012 р. зменшилась на 11,7% порівняно з 2007 р. Максимальне значення цього показника спостерігалось у 2008 р. – 53,3%, а мінімальне було у 2013 р. – 27,7% (рис. 3.2.4). Проте стрімко зростає питома вага заборгованості за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку – з 23,6% у 2007 р. до 62,3% у 2013 р., і лише у 2014–2015 рр. вона зменшується на 6,3% та 5,8% порівняно з попереднім роком. Протягом дев'яти років суттєво зменшується частка заборгованості за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав (на 7,6%), та заборгованості, не віднесеної до інших категорій (на 9,8%).

Позитивним аспектом зростаючої зовнішньої заборгованості України є те, що запозичення в Світовому банку та Європейському банку реконструкції та розвитку залишається вигідним для держави з огляду на термін надання кредитів, вартість ресурсів, інституційний вплив. Загальний обсяг ресурсів, які Україна може отримувати від міжнародних фінансових інституцій для впровадження пріоритетних проектів сталого розвитку, становить понад 2,5 млрд. дол. щорічно⁴. Успішне співробітництво з міжнародними фінансовими інституціями є також важливим індикатором для іноземних приватних інвесторів. Водночас позики МВФ для України, яка має низький кредитний рейтинг у світі, створюють можливість її доступу до міжнародних ринків позикового капіталу.

Інвестиційні кредити та системні позики Світового банку надаються Україні для реформування окремих секторів економіки із спрямуванням їх траншами безпосередньо до Державного бюджету України. З метою реструктуризації економіки, проведення ринкових реформ, розвитку деяких галузей економіки Україна отримала кредити від Світовою банку на термін до 17 років з процентною ставкою приблизно 7% річних. Ці кредити надавались їй також на пільгових умовах, тобто термін пога-

⁴ Круп'як І. Зовнішня заборгованість держави в умовах економічних перетворень [Електронний ресурс] / І. Круп'як // Економіка. Управління. Інновації. – 2015. – Вип. 1 (13), т. 1. – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>.

шення кредиту довший, а відсоткова ставка менша порівняно з традиційними позиками, що запозичуються на міжнародних ринках капіталу. Загальна сума таких кредитів становила близько 7 млрд. дол., які було розподілено на 39 проектів і програм⁵.

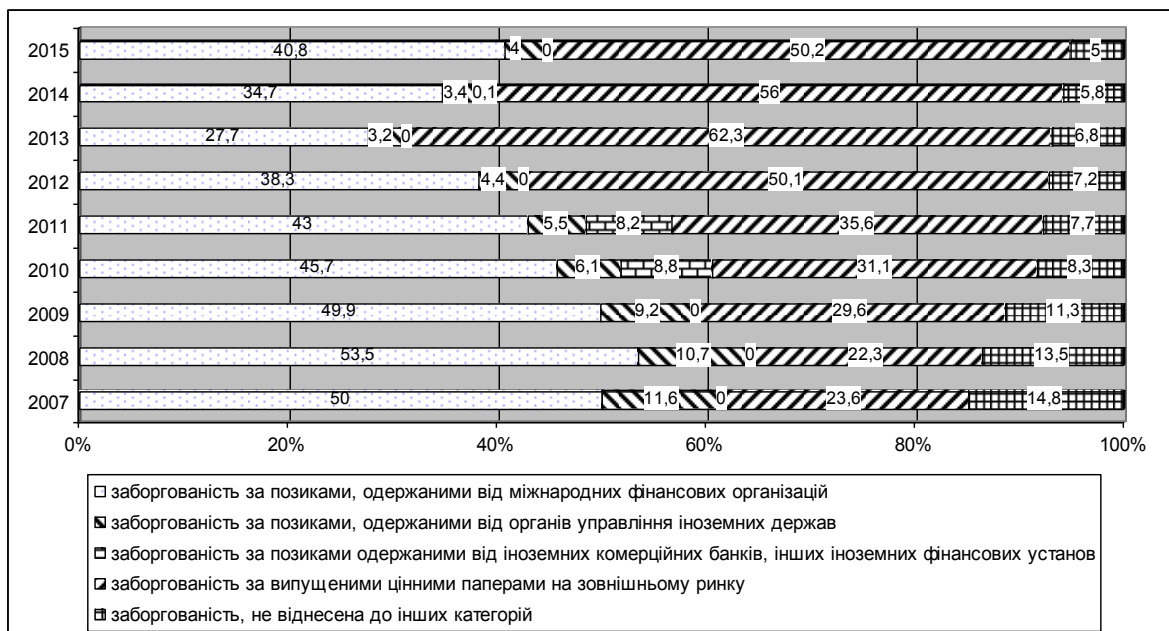


Рис. 3.2.4. Зовнішня заборгованість України за видами позик у 2007-2015 рр.*

* Примітка. Побудовано на основі даних Національного банку України.

Таким чином, помірне збільшення обсягу зовнішніх боргових зобов'язань стимулює сталий розвиток економіки держави. Однак в Україні прискорена акумуляція зовнішніх боргових зобов'язань загрожує нарощенням інфляції, стрімким погіршенням сальдо поточного рахунку, що підвищує премію за ризик та обмежує можливості нових запозичень. Залучення у значних обсягах кредитів міжнародних фінансових організацій та неконтрольоване надання державних гарантій може також спровокувати кризу державної заборгованості. Як наслідок, суверенний дефолт не лише обмежить доступ до міжнародних кредитних ринків, але й призведе до зменшення обсягів зовнішньої торгівлі, припинення зовнішнього фінансування корпоративного сектору, сповільнення внутрішнього кредитного процесу та наростання негативних тенденцій на валютному ринку держави. При цьому за умови дії ефективного боргового менеджменту державні запозичення на міжнародному фінансовому ринку можуть стати стимулом для внутрішніх капіталовкладень та інструментом сталого економічного розвитку.

⁵ Круп'як І. Зовнішня заборгованість держави в умовах економічних перетворень [Електронний ресурс] / І. Круп'як // Економіка. Управління. Інновації. – 2015. – Вип. 1 (13), т. 1. – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>.

Значний резерв фінансових ресурсів на забезпечення сталого розвитку економіки держави становлять заощадження фізичних осіб, які можна ефективно трансформувати в інвестиції. Стан заощаджень населення країни відображає процеси її економічного розвитку, включаючи соціальні аспекти, а також ефективність функціонування фінансової і банківської системи. Водночас у 2011–2015 рр. більша частина населення України стала неспроможною заощаджувати, крім того, грошові доходи громадян тінзувалися. Так, у 2011 р. порівняно з попереднім роком темп зростання обсягу заощаджень населення становив лише 76% при фактичному їхньому обсязі 123123 млн. грн. (табл. 3.2.2). Таке значення темпу зростання вказує на те, що у 2011 р. сукупні витрати населення переважали над його доходами, що не дало змоги здійснювати відповідні заощадження.

Однак у 2012 р. темп зростання збільшився до 119% і досяг максимального значення у 2015 р. (120%). При цьому у 2014 р. фактичне значення обсягу заощаджень населення суттєво зменшилось, а темп їхнього зростання становив лише 71,7%. Різні значення темпу зростання обсягу заощаджень населення не могли не відобразитись на частці заощаджень населення в його сукупних доходах. Так, через зменшення темпу зростання обсягу заощаджень громадян України їхня частка в сукупних доходах населення знизилась з 10% у 2011 р. до 7,5% у 2013 р. та 5,4% у 2014 р. і лише у 2015 р. зросла на 0,3% порівняно з попереднім роком.

Таблиця 3.2.2

Показники заощаджень населення України в 2011–2015 рр.*

Показники \ Роки	2011	2012	2013	2014	2015
Заощадження населення, млн. грн.	123123	147280	116266	83320	100067
Питома вага заощаджень населення в його сукупних доходах, %	10	10,1	7,5	5,4	5,7
Темп зростання заощаджень населення, у % до попереднього року	76	119	79	71,7	120

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної служби статистики України.

Таким чином, у 2011–2015 рр. темпи зростання обсягу заощаджень населення та їхня частка в сукупних доходах вказують на низький рівень довіри населення України до держави, комерційних банківських структур через можливість їхнього банкрутства чи реорганізації, низькі ставки за депозитами, відсутність гарантій повернення депозитів фізичних осіб за рахунок відповідного страхового фонду. Саме тому забезпечення

сталого розвитку економіки держави потребує послідовних і зважених заходів Національного банку України щодо вирішення окреслених проблем.

Тривала дія вищезазначених факторів негативно вплинула на стан фінансових ресурсів підприємств держави як одного із важливих джерел її сталого розвитку. Оскільки поповнення оборотних коштів суб'єктів господарювання відбувається за рахунок прибутку, його зростання або зменшення визначає відповідні тенденції економічного розвитку. Так, в Україні протягом 2011–2012 рр. несуттєво зростали показники фінансових результатів діяльності підприємств, зокрема чистий прибуток збільшився на 1,9%, а збиток підприємств підвищився на 16,9% (табл. 3.2.3). Як наслідок, зменшується позитивне сальдо та відсоток прибуткових підприємств. Однак ситуація кардинально змінилась у 2013–2015 рр. У 2014 р. порівняно з попереднім роком через зростання збитків підприємств на 423,7%, а чистого прибутку – на 142,6%, сальдо фінансової діяльності стало від'ємним і становило –523587,0 млн. грн., у 2015 р. від'ємне сальдо зменшується до –230612,6 млн. грн. Водночас питома вага прибуткових підприємств зростала протягом усього звітного періоду з 65,1% у 2011 р. до 65,9% у 2013 р. та до 68,1% у 2015 р. При цьому за видами економічної діяльності найбільші збитки мали підприємства країни в промисловості, торгівлі, транспорті, фінансовій та страховій галузях.

Таблиця 3.2.3

**Фінансові результати діяльності підприємств України
в 2011–2015 рр.**

Показники	2011	2012	2013	2014	2015
Прибуток, млн. грн.	272726,2	277938,5	234513,7	334517,3	279049,8
Збиток, млн. грн.	150516,2	176053,8	205230,5	858104,3	509662,4
Сальдо (+,-), млн. грн.	12210,0	101884,7	29283,2	-523587,0	-230612,6
Підприємства, які одержали прибуток, у % до загальної кількості	65,1	64,5	65,9	66,3	68,1
Підприємства, які одержали збиток, у % до загальної кількості	34,9	35,5	34,1	33,7	31,9

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної служби статистики України.

У 2011–2015 рр. зниження фінансових результатів діяльності підприємств поглибило проблему забезпечення сталості розвитку економіки держави. Водночас високий фінансовий потенціал підприємств

та організацій країни сприяє зростанню дохідної частини її бюджету, тобто створює умови для сталого розвитку національної економіки.

Таким чином, недостатня розвиненість інвестиційного ринку в Україні, нераціональна кредитна політика комерційних банків, значні обсяги зовнішньоборгових зобов'язань, обмежені можливості заощаджень населення та низькі фінансові результати діяльності підприємств є суттєвими перешкодами сталому розвитку її економіки. Саме тому, ґрунтуючись на результатах дослідження, пропонуємо заходи щодо фінансового забезпечення сталого розвитку економіки держави. Так, підвищення фінансової самостійності підприємств України можливе на основі зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання, широкого запровадження прискореної амортизації основних фондів, реорганізації системи оплати праці.

При стимулюванні сталого розвитку економіки держави інвестиції доцільно спрямовувати на підтримку пріоритетних галузей, виробничу діяльність структуроутворюючих підприємств з метою нівелювання дії чинників, що спричиняють її дестабілізуючий стан. Водночас за рахунок лише зовнішніх запозичень неможливо забезпечити сталий розвиток економіки, що потребує розробки грошово-кредитної політики стимулювання внутрішніх заощаджень.

Для залучення додаткових кредитних ресурсів в економіку України необхідним є: формування ефективної кредитної політики як одного із важелів реформування економіки шляхом збільшення обсягів кредитів та раціонального їхнього спрямування на забезпечення розвитку наукоємних галузей і підприємств; впровадження пільгового кредитування інноваційних та експортоорієнтованих проектів, що передбачені державними програмами пріоритетного розвитку; розвиток мікрокредитування, що дасть змогу реалізувати спеціальний підхід до оцінювання кредитоспроможності малих підприємств, здешевити мікрокредити для позичальників за збереження достатньо високого рівня рентабельності.

Залучення нових зовнішніх запозичень з метою забезпечення сталого розвитку національної економіки доцільно здійснювати в обсягах, що відповідають реальним можливостям України з огляду на мінімізацію їхньої вартості та утримання обсягу боргу в економічно безпечних межах. Така політика сприятиме зниженню зовнішньоборгової залежності держави та пом'якшенню боргового навантаження на її економіку.

3.3. Валютні важелі в системі державного регулювання розвитку економіки України (*О. Ю. Мелих*)

У сучасних умовах поглиблення та інтенсивності прямого й опосередкованого впливу курсу національної грошової одиниці на процеси, що протікають у реальному секторі економіки, зростання його волатильності посилюється роль валютної політики в системі макроекономічної політики України та зростає потреба її переосмислення¹.

Неспроможність Національного банку України подолати виклики, що постали перед країною у 2014 р., призвела до затяжної валютної кризи, проявом якої є хронічна девальвація національної валюти, яка демотивує інвестиційну активність, поглиблює процеси стагнації у сфері банківського кредитування, негативно позначається на борговій стійкості країни, динаміці платіжного балансу, зумовлює розкручування інфляційної спіралі, зниження реальних доходів та купівельної спроможності населення і, таким чином, підриває сталий розвиток вітчизняної економіки.

Саме тому за умов посилення негативного впливу девальваційних процесів на економіку України, що супроводжується ускладненням відновлення основних макроекономічних показників, проблема оптимізації вітчизняної валютної політики набуває особливої актуальності².

В українській економічній науці проблемам валютного регулювання й контролю та питанням впливу динаміки валютного курсу гривні на розвиток вітчизняної економіки присвячені праці Я. Белінської, О. Береславської, О. Дзюблюка, М. Репко, А. Суторміної, О. Шпенюк та ін. Необхідність перегляду та напрями удосконалення механізму застосування валютних важелів в умовах політичної та фінансово-економічної нестабільності неодноразово обґрунтовувались у працях О. Кашко, І. Піонтківської, С. Ткача та ін.

Проте плинність ситуації та різкі зміни на вітчизняному валютному ринку потребують постійної уваги до чинників виникнення негативних тенденцій, пошуку важелів їхнього усунення, оцінювання валютної політики з подальшим визначенням викликів до сталого розвитку економіки.

¹ Мелих О. Сутнісно-теоретичні основи валютно-курсової політики держави / О. Мелих // Сталий розвиток економіки. – 2013. – № 2. – С. 38–48.

² Мелих О. Фіскальні ефекти реалізації валютної політики в Україні / О. Мелих // Галицький економічний вісник. – 2015. – № 2 (77). – С. 164–176.

Упродовж 2014–2016 рр. Україна пережила економічні шоки, серед яких чи не найбільшійшими були валютні. За останні три роки гривня знецінилась щодо американського долара у 3,5 рази.

Для подолання негативних тенденцій на валютному ринку в цей період центробанк використовував як економічні, так і адміністративні інструменти валютного регулювання, зведені до прямих обмежень на операції з іноземною валютою (рис. 3.3.1).

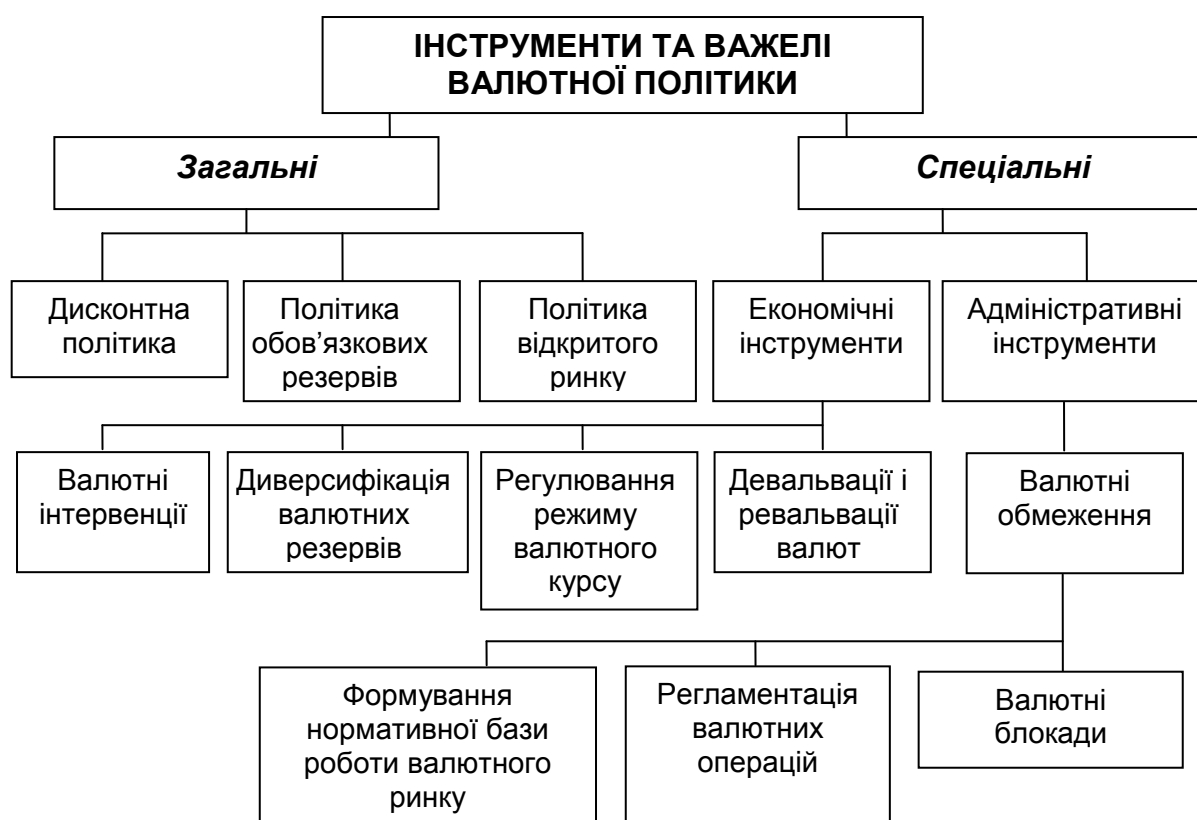


Рис. 3.3.1. Інструменти та важелі впливу на кон'юнктуру валютного ринку³

Так, в Україні до 2014 р. домінуючим економічним важелем валютного регулювання, що застосовувався для абсорбції незадоволеного попиту на іноземну валюту, були валютні інтервенції. За підсумками 2011–2013 рр., сальдо інтервенцій банківського регулятора на міжбанківському валютному ринку становило –14383,9 млн. дол. США (табл. 3.3.1). Така політика, хоча і на певний час послаблювала девальваційний тиск на гривню, проте була одним із чинників виснаження валових міжнародних резервів. Згідно з даними НБУ, золотовалютні резерви за станом на 1.01.2014 р. становили лише 20415,7 млн. дол. США, що у 1,7 рази менше порівняно з 2010 р. (табл. 3.3.1).

³ Дзюблюк О. В. Валютна політика : підруч. / О. В. Дзюблюк. – К. : Знання, 2007. – С. 108.

Динаміка офіційного курсу гривні, міжнародних резервів та інтервенцій НБУ у 2007 – 28.02.2017 р.⁴

Роки/Показники	Офіційний курс гривні до долара США	Міжнародні резерви, млн. дол. США	Темпи приросту міжнародних резервів НБУ, %	Сальдо валютних інтервенцій, млн. дол. США
2007	5,05	32462,0	45,2%	7952,4
2008	7,70	31543,0	-2,8%	-3871,4
2009	7,98	26505,1	-16,0%	-10432,1
2010	7,96	34576,4	30,5%	1327,1
2011	7,99	31794,6	-8,0%	-3738,9
2012	7,99	24546,2	-23,0%	-7499
2013	7,99	20415,7	-17,0%	-3146
2014	15,77	7533,3	-63,1%	-9165,2
2015	24,00	13299,9	76,5%	-157,4
2016	27,19	15539,3	16,8%	1554,2
28.02.17	27,05	15459,7	-0,5%	2,9

Так, у лютому 2014 р. Національний банк України, розуміючи, що стримувати девальвацію національної грошової одиниці за значних економічних і політичних ризиків лише шляхом проведення валютних інтервенцій неможливо, оголосив про відмову від традиційної політики курсової підтримки гривні та перехід до монетарного таргетування.

Разом із цим, зважаючи на дестабілізацію валютного ринку України, спричинену впливом сукупності політичних і соціально-економічних чинників, банківський регулятор посилив існуючі та запровадив нові адміністративні обмеження на операції з валютою та рух капіталу.

Так, у 2014 р. Національним банком України було: запроваджено вимогу щодо обов'язкового продажу на міжбанківському валютному ринку частини надходжень в іноземній валюті у формі переказів на користь юридичних осіб (які не є уповноваженими банками), фізичних осіб-підприємців та іноземних представництв (крім офіційних), на рахунки, відкриті в уповноважених банках для ведення спільної діяльності без створення юридичної особи, й на рахунки резидентів, відкриті за межами України на підставі індивідуальних ліцензій НБУ; лімітовано продаж комерційними банками готівкової іноземної валюти клієнтам, купівлю суб'єктами банківської системи іноземної валюти на міжбанку за дорученням фізичних осіб для переказу за кордон, видачу коштів з поточних (у т. ч. карткових) та депозитних рахунків клієнтів; уповільнено процедуру купівлі іноземної валюти на міжбанку; скорочено термін розрахунків за операціями експорту та імпорту до 90 календарних днів;

⁴ Показники валютного ринку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693080; Офіційні резервні активи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693066.

запроваджено заборону на дострокове погашення резидентами кредитів в іноземній валюті за договорами з нерезидентами тощо⁵ (рис. 3.3.2).

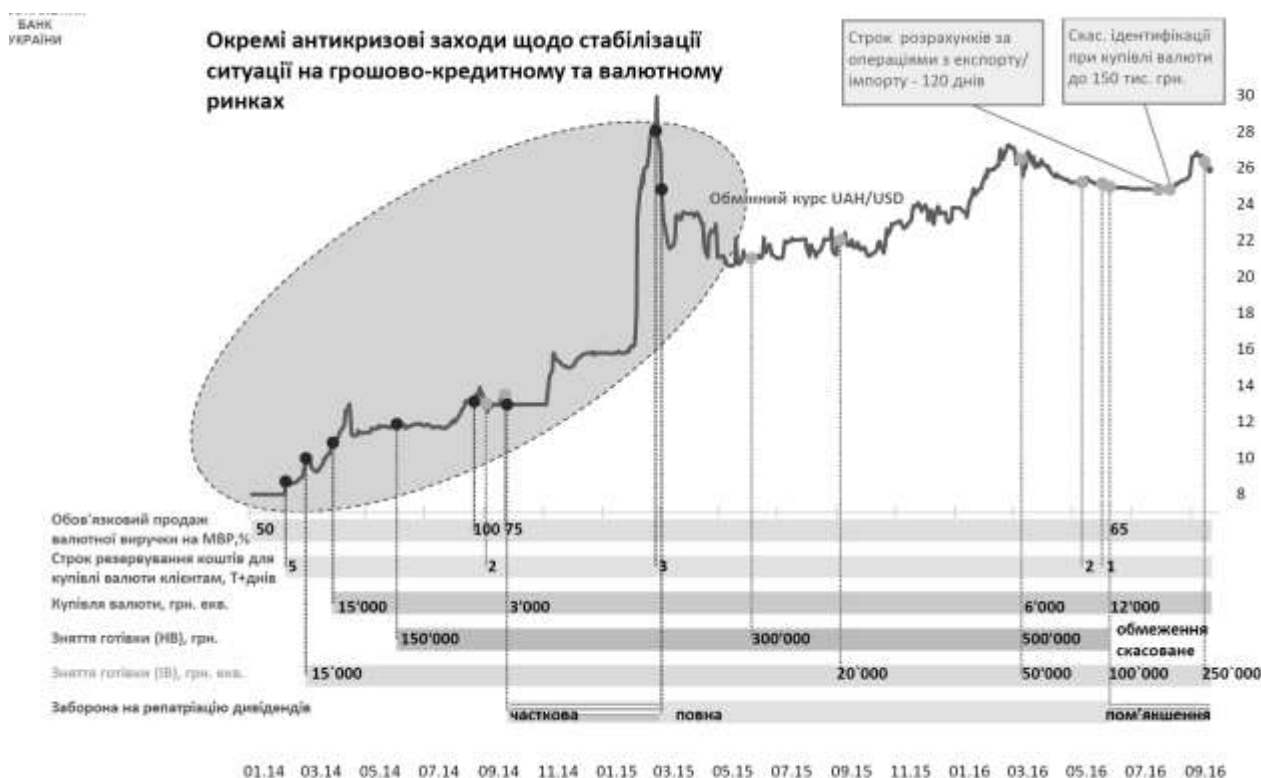


Рис. 3.3.2. Антикризові заходи щодо стабілізації ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України⁶

Загалом застосування валютних обмежень у період посилення напруги на валютному ринку є широкоживаним у міжнародній практиці. Загальноприйнято застосовувати валютні обмеження у випадках, коли в країні не вистачає іноземної валюти, при істотній зовнішній заборгованості та хронічному дефіциті платіжного балансу з метою стабілізації курсу національної валюти. Очікуваними результатами є призупинення спаду або різких коливань обмінного курсу національної валюти і створення вихідних умов для подальшого регулювання⁷.

Проте в Україні, незважаючи на запровадження центральним банком у 2014 р. жорстких адміністративних механізмів і проведення інтервенцій з продажу іноземної валюти на міжбанку в умовах де-юре

⁵ Мелих О. Фіскальні ефекти реалізації валютної політики в Україні / О. Мелих // Галицький економічний вісник. – 2015. – № 2 (77). – С. 164–176; «Аналітичний огляд валютного ринку України за підсумками 2015 року»: Національне рейтингове агентство «Рюрік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rurik.com.ua/documents/research/Currency_4_2015.pdf.

⁶ Чурій О. Концепція нового валютного регулювання (Київ, 1 грудня 2016 р.) [Електронний ресурс] / О. Чурій. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=40253908>.

⁷ Шпенюк О. Регулювання обмінного курсу гривні в умовах фінансової нестабільності / О. Шпенюк // Світ фінансів. – 2016. – № 1. – С. 90.

діючого режиму інфляційного таргетування, що за підсумками року становили 10146,1 млн. дол. США, так і не вдалося відновити рівновагу на валютному ринку й стабілізувати курсову динаміку.

Згідно з поглядами провідного американського економіста П. Р. Кругмана, запровадження валютних обмежень за умов тінізації економіки, розпалу кризових явищ зумовлює посилення недовіри до банківської системи, появу та розвиток «чорного» валютного ринку, зростання кількості спекулятивних валютних операцій, негативний вплив на інвестиційний клімат і, як наслідок, зростання девальваційного потенціалу.

На думку П. Кругмана, за період дії валютних обмежень не відбувається суттєвого реформування економіки, покликаного сприяти економічному зростанню⁸.

Так, за підсумками 2014 р., в умовах дефіциту іноземної валюти за одночасно високого рівня попиту на неї, значної кількості адміністративних обмежень і, як наслідок, розвитку тіньового валютного ринку обсяги операцій з безготівковою та готівковою іноземною валютою на міжбанківському ринку зменшились у річному вимірі на 47,4% та 61,6% відповідно. При цьому гривня девальвувала щодо американського долара на 97%.

24 лютого 2015 р., коли за наявності незначних золотовалютних резервів офіційний курс гривні до долара США знизився до нового історичного мінімуму в 33,85 грн., а на «чорному» валютному ринку – до позначки 40 грн., НБУ прийняв чергову постанову, згідно з якою було призупинено роботу міжбанківського валютного ринку. Як наслідок, упродовж двох днів уповноважені банки не здійснювали купівлю іноземної валюти за дорученням клієнтів⁹.

Крім того, з метою посилення боротьби зі спекулятивними валютними операціями у лютому 2015 р. Правлінням НБУ була прийнята постанова, яка передбачала посилення контролю за імпортними операціями й запровадження заборони на видачу уповноваженими банками гривневих кредитів для купівлі іноземної валюти¹⁰.

Як результат, 27 лютого 2015 р. офіційний курс гривні за день укріпився до 27,76 грн. за дол. США (або на 7%).

⁸ Krugman P. An open letter to prime minister Mahathir [Електронний ресурс] / P. Krugman. – Режим доступу : <http://web.mit.edu/krugman/www/mahathir.html/>.

⁹ Мелих О. Фіскальні ефекти реалізації валютної політики в Україні / О. Мелих // Галицький економічний вісник. – 2015. – № 2 (77). – С. 174.

¹⁰ Про особливості здійснення деяких валютних операцій : Постанова Правління НБУ № 124 від 23.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=14876621>.

Для подальшої стабілізації курсової динаміки гривні та економіки загалом з 4 березня 2015 р. НБУ було введено чергові обмеження щодо валютних операцій та у банківській галузі. Зокрема, було запроваджено заборону на дострокове погашення зовнішніх кредитів, видачу готівкових коштів в іноземній валюті у межах України за електронними платіжними засобами, обмежено можливості резидентів здійснювати переказ коштів за кордон тощо¹¹.

Запровадження банківським регулятором у 2015 р. жорсткого регулювання імпорتنих операцій та транскордонного руху капіталу забезпечило перекриття каналів, які економічні агенти використовували для виведення фінансових ресурсів за межі національної економіки й допомогло стабілізувати ситуацію на валютному ринку.

Так, за період з 27 лютого по 31 грудня 2015 р. офіційний курс гривні щодо долара США укріпився на 13,5%.

Відновлення рівноваги на безготівковому сегменті міжбанківського валютного ринку та суттєве перевищення купівлі іноземної валюти над її продажем на готівковому сегменті міжбанківського валютного ринку у зв'язку з використанням населенням валютних заощаджень для фінансування поточних витрат¹² стали чинниками поступового послаблення центральним банком у 2016 р. валютних обмежень (рис. 3.3.2)¹³ й уповільнення темпів депреціації гривні щодо іноземних валют.

За підсумками 2016 р., депреціація офіційного курсу національної валюти щодо американського долара становила 13,5%, що на 38,5 в. п. менше порівняно з 2015 р. та на 83,5 в. п. порівняно з 2014 р. (табл. 3.3.1).

На сьогодні немає впевненості в тому, що напруга на валютному ринку України може знизитися, принаймні до кінця 2017 р.

Посилення внутрішніх ризиків, зумовлене невизначеністю перспектив подальшої співпраці з МВФ та іншими зовнішніми партнерами, погіршенням ділових очікувань та споживчих настроїв бізнесу й населення, новим загостренням політичної кризи, може призвести до черго-

¹¹ Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 160 від 3.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=15111597>.

¹² У 2015–2016 рр. перевищення обсягів продажу іноземної валюти над обсягами її купівлі становило 1548,0 млн. дол. США та 2479,7 млн. дол. США відповідно.

¹³ Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 140 від 5.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=28222435>; Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 342 від 7.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/document/download?docId=32236400>.; Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 410 від 13.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/document/download?docId=40919892>.

вого девальваційного витка, що викличе необхідність подальшої підтримки або посилення адміністративних обмежень центрального банку¹⁴.

Застосування Національним банком України у 2014–2016 рр. економічних (валютні інтервенції, зміна режиму валютного курсу, коригування облікової ставки) та адміністративних методів регулювання кон'юнктури валютного ринку, хоча і гальмувало девальвацію гривні, проте негативно позначалось на розвитку економіки, яка є основою для зростання добробуту суспільства.

Про неефективність вжитих заходів можна стверджувати на основі того, що запровадження добових лімітів на операції з іноземною валютою не лише суперечило конституційним правам громадян і юридичних осіб на вільне розпорядження власними фінансовими ресурсами, але й призвело до виведення власниками заощаджень з банківської системи.

Дані, наведені на рис. 3.3.3, свідчать, що загальний обсяг депозитних вкладень фізичних і юридичних осіб у національній та іноземній валюті за 2014–2015 рр. зменшився на 34467 млн. грн. (або на 8,2%) та на 17191 млн. дол. США (або на 55,8%) відповідно.

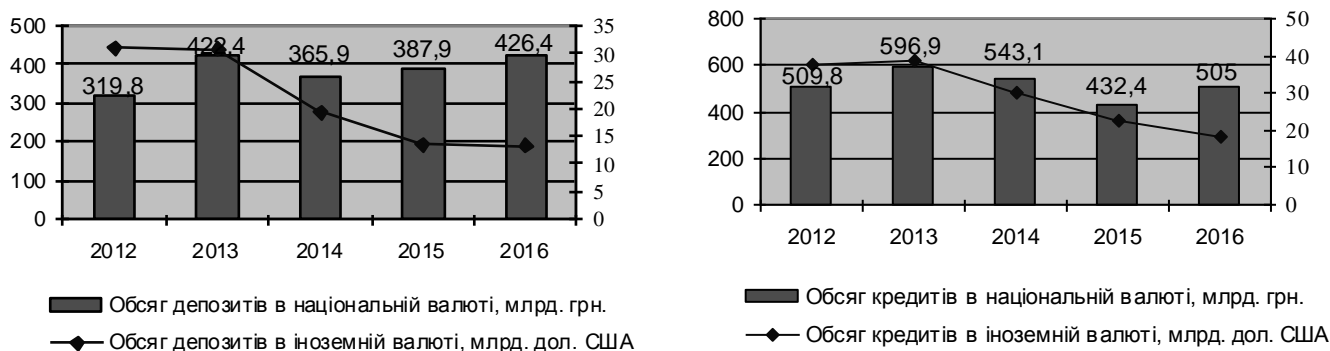


Рис. 3.3.3. Динаміка залучених депозитів та наданих кредитів депозитними корпораціями фізичним і юридичним особам в національній й іноземній валюті (в доларовому еквіваленті) у 2012–2016 рр.

За період з 1.01.2016 р. по 31.12.2016 р. сукупні вкладення домогосподарств та нефінансових корпорацій, залучені депозитними корпораціями, в національній валюті зросли на 9,9%, а в іноземній валюті скоротились на 0,74% (рис. 3.3.3).

Динаміка загального обсягу залишків депозитів значною мірою залежить від невисокого рівня довіри до банківської системи з боку населення та складної соціально-політичної ситуації¹⁵.

Безумовно, скорочення обсягу депозитних вкладень фізичних і юридичних осіб у 2014–2015 рр. негативно вплинуло на ресурсну базу

¹⁴ Аналітичний огляд валютного ринку України за підсумками 2015 року : Національне рейтингове агентство «Рюрік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rurik.com.ua/documents/research/Currency_4_2015.pdf.

¹⁵ Там само.

комерційних банків і, як наслідок, призвело до суттєвого зменшення кредитування економіки загалом і населення зокрема¹⁶. За останні три роки обсяг клієнтського кредитного портфеля комерційних банків у національній валюті зменшився на 15,39% (або на 91 869 млн. грн.) та за станом на 31.12.2016 р. становив 504 999 млн. грн. (рис. 3.3.3). В той же час, обсяг кредитів в іноземній валюті (в доларовому еквіваленті) скоротився на 52,8% (рис. 3.3.3), а прострочена заборгованість позичальників в зв'язку з девальвацією гривні зросла до 264,7 млрд. грн., що відповідає 26,5% клієнтського кредитного портфеля.

Зважаючи на значний рівень макроекономічної невизначеності, доволі високу вартість кредитного ресурсу та продовження бойових дій на сході України, вірогідно, дана тенденція триватиме у 2017 р. й суттєво гальмуватиме економічний розвиток країни.

Внаслідок виснаження ресурсної бази комерційних банків і погіршення їхнього кредитного портфеля у 2014–2015 рр. кількість функціонуючих банківських установ стрімко зменшилась.

За станом на 1.04.2016 р. ліцензію НБУ мали лише 111 банківських установ (у т. ч. 43 банки з іноземним капіталом) проти 180 – за станом на 31.12.2013 р. Така інтенсивність виведення з ринку проблемних банків призвела до зростання державних видатків на підтримку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, суттєвого погіршення фінансового стану та банкрутства підприємств, які мали відкриті в них рахунки і, як наслідок, недоотримання податкових платежів до бюджетів різних рівнів.

Депреціація курсу національної грошової одиниці не лише є одним із чинників системної банківської кризи, але й перестає бути драйвером зростання експорту у зв'язку з високим ступенем його комодітизації та високою імпортоємністю національної економіки.

Як справедливо стверджують економісти з Британського міжнародного комерційного банку (Hongkong & Shanghai Banking Corporation) Д. Хенрі й Дж. Померой, поставки продукції галузей з високою часткою імпорту в повних матеріальних витратах за кордон не можна стимулювати за рахунок девальвації національної валюти, оскільки їхня висока потреба в проміжному імпорті зводить нанівець позитивний вплив курсового чинника. Лише невисока частка імпорту в повних витратах дасть змогу, за зниження курсу національної валюти, зробити їхню продукцію дешевшою для іноземного споживача і збільшити обсяги експорту¹⁷.

¹⁶ Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні / наук. ред. В. Юрчишин. – К. : Заповіт, 2016. – С. 42.

¹⁷ Countries Looking to Devalue Their Way to Growth Have a Big Problem [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-24/countries-looking-to-devalue-their-way-to-growth-have-a-big-problem-hsbc-says>; Баронін А. Вплив девальвації на національний експорт: системні зміни в сучасному вимірі / А. Баронін // Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні / наук. ред. В. Юрчишин. – К. : Заповіт, 2016. – С. 52.

Так, покращення рахунку поточних операцій платіжного балансу України, яке спостерігалось за стрімкого знецінення гривні у 2014–2015 рр. (табл. 3.3.2), було зумовлено перевищенням темпів скорочення імпорту над темпами скорочення експорту, внаслідок зростання цін на імпорту сировину, впровадження обмежень на експортно-імпортні операції, суттєвого погіршення зовнішньої кон'юнктури та скорочення поставок продукції вітчизняних виробників на російський ринок.

Таблиця 3.3.2
Динаміка показників соціально-економічного розвитку України¹⁸

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Імпорт товарів та послуг, млрд. дол. США	71,9	100,1	56,2	73,2	99,0	104,4	100,8	70,0	49,6	51,8
Експорт товарів та послуг, млрд. дол. США	64,0	85,6	54,3	69,3	88,8	90,0	85,3	65,4	47,9	46,0
Сальдо торгового балансу, млрд. дол. США	-7,9	-14,5	-2,0	-3,9	-10,2	-14,3	-15,5	-4,6	-1,7	-5,8
Офіційний курс гривні до долара США, грн.	5,05	7,7	7,98	7,96	7,99	7,99	7,99	15,77	24,00	27,19
Девальвація (ревальвація) номінального обмінного курсу гривні до долара США, у % до попереднього року	0	-52,5	-3,6	+0,25	-0,38	0	0	-97,3	-52,2	-13,3
Облікова ставка НБУ (за станом на кінець року), %	8,0	12,0	10,5	7,75	7,75	7,5	6,5	14,0	22,0	14,0
Прямі інвестиції в економіці України, млрд. дол. США	29,5	35,6	40,0	45,4	48,2	51,7	53,7	40,7	36,2	37,7
Індекс споживчих цін, %	116,6	122,3	112,3	109,1	104,6	99,8	100,5	124,9	143,3	112,4
ВВП:										
– у фактичних цінах, млрд. грн.;	751,1	990,8	947,0	1079,3	1299,9	1404,7	1465,2	1586,9	1988,5	2383,2
– у постійних цінах 2010 р., % до відповідного періоду попереднього року;	108,2	102,2	84,9	104,1	105,5	100,2	100,0	93,2	90,2	102,3
– на душу населення, тис. дол. США	3,068	3,891	2,546	2,974	3,571	3,857	4,030	3,015	2,115	2,185

Таким чином, незважаючи на те, що девальвація, згідно з постулатами економічної теорії, сприяє зростанню цінових конкурентних переваг та експортного потенціалу, впродовж останніх трьох років в Україні за знецінення національної валюти мали місце низхідні тенденції в динаміці річних обсягів експорту, який скоротився на 46,1% і, за підсумками 2016 р., становив 46,0 млрд. дол. США (табл. 3.3.2).

¹⁸ Джерело: розраховано та побудовано автором за даними, розміщеними на Інтернет-сторінці: Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bank.gov.ua/control/uk/index>; Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Висока курсова мінливість, яка спостерігалась у 2014 р., призвела і до посилення інвестиційних ризиків та відпливу капіталу. З метою гальмування відпливу капіталу за кордон, сприяння зменшенню девальваційного та інфляційного тиску в 2014 р. банківський регулятор використовував один із загальних важелів валютного регулювання, а саме облікову ставку, яку впродовж року підвищував тричі.

Проте, покрокове підвищення облікової ставки НБУ (з 6,5% (за станом на 15.04.2014 р.) до 19,5% (6.02.2015 р.)), за умов дуже високих операційних ризиків, пов'язаних з військовим конфліктом на сході України, не дало необхідного позитивного ефекту. Так, у 2014 р. обсяг прямих інвестицій в економіці України зменшився на 13 млрд. дол. США (або на 24,2%) (табл. 3.3.2).

Сувору фінансову кризу, що розгорнулася в Україні з початку 2014 р., вдалося взяти під контроль лише в другому кварталі 2015 р., у т. ч. завдяки жорстким заходам на валютному ринку, обмеженням транскордонного руху капіталу та підвищення облікової ставки четвертого березня на 11,5 в. п. (до 30%). Так, з березня 2015 р., хоча відплив капіталу продовжувався, його обсяги значно скоротились (табл. 3.3.2).

Тому, проведення банківським регулятором рестрикційної дисконтної політики, що супроводжується пригніченням реального сектору економіки й девальвацією національної валюти, не може бути надійним інструментом макроекономічної політики, спрямованої на зростання та розвиток. Окрім того, оскільки для інвесторів, поряд із сприятливими умовами економічної діяльності, визначальними є стійкість курсової динаміки та політична визначеність, недопустимість широкої амплітуди курсових коливань виступає вагомим інструментом і складовою політики залучення прямих іноземних інвестицій, а отже, і економічного зміцнення та зростання.

Валютний шок 2014–2015 рр., ставши одним із чинників розкручування інфляційної спіралі в Україні (табл. 3.3.2), призвів до зниження купівельної спроможності та рівня добробуту населення. Незважаючи на те, що офіційний рівень інфляції в Україні у 2014 р. становив 124,9%, а у 2015 р. – 143,3%, прожитковий мінімум залишався незмінним з грудня 2013 р. по серпень 2015 р. При цьому реальні доходи населення у 2014 та 2015 р. знизились на 11,5% та 22,3% відповідно.

Про зниження купівельної спроможності населення в аналізований період свідчать також зміни у структурі його витрат. Так, за підсумками 2015 р., питома вага витрат на придбання товарів і послуг у сукупних

витратах населення зросла з 80,7% до 87,2%, а питома вага заощаджень – скоротилась з 9,9% до 3,4%¹⁹.

Депреціація гривні щодо іноземних валют, спровокувавши зменшення обсягу експортно-імпортних операцій, вплив капіталу за кордон та інфляційний сплеск, негативно позначилась і на динаміці ВВП, що є узагальненим показником економічного розвитку держави, відображає кінцеві результати діяльності резидентів країни й характеризує можливості економіки щодо забезпечення добробуту суспільства. Згідно з даними (табл. 3.3.2), реальний ВВП України за 2014–2015 рр. скоротився на 16,6%.

За станом на 31.12.2016 р. ВВП на душу населення становив лише 2185,9 дол. США проти 4030,3 дол. США за підсумками 2013 р. (табл. 3.3.2).

Згідно з дослідженнями представників МВФ, ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності) в Україні залишається дуже низьким і становить лише 20% від середнього показника країн-членів ЄС й є другим найнижчим показником серед усіх країн Центральної та Східної Європи²⁰.

Таким чином, недоліки та прорахунки у валютній політиці центрального банку впродовж 2014–2015 рр. призвели до загострення проблем у вітчизняній соціальній та економічній сферах. Насамперед це стосується переходу на гнучкий курсовий режим, валютних обмежень та операцій рефінансування.

Слабка економічна динаміка, високе боргове навантаження, незбалансованість державних фінансів, низька інвестиційна привабливість вказують на те, що в найближчі роки Україна перебуватиме під постійним девальваційним тиском, а тому й державну політику слід будувати з урахуванням девальваційних викликів. Зазначені проблеми вимагають пошуку раціональних і збалансованих механізмів не лише валютної, а й монетарної та фіскальної стабілізації, що мають бути адекватно вписані у процес формування сучасних інституцій забезпечення стійкого зростання і розвитку.

¹⁹ Статівка Н. В. Причини та наслідки зниження рівня життя населення в Україні / Н. В. Статівка, А. О. Надточій // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 1. – С. 203–211.

²⁰ ВВП на душу населення в Україні залишається низьким [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2123373-vvp-na-dusu-naselenna-v-ukraini-zalisaetsa-nizkim-mvf.html>.

3.4. Сучасні тенденції розвитку вартісного управління фінансами в умовах глобальної трансформації (Г. Й. Островська)

У сучасних умовах глобалізація об'єднує всі елементи світової системи за відсутності кордонів для фінансового капіталу. Зростаючі потоки світового капіталу підсилюють фінансову конкуренцію між країнами, впливають на процес дерегуляції, фінансової інтеграції, створення новітніх фінансових інструментів та фінансово-технологічних інновацій. З огляду на це в умовах інформаційної економіки, заснованої на знаннях, необхідна нова методологія управління фінансами суб'єктів господарювання, що дає змогу розвивати глобальну структуру ринку.

Період на рубежі століть для сучасного фінансового менеджменту ознаменувався значними трансформаціями. Це пов'язано з революційними змінами в технологіях корпоративного управління на основі інтегрування бізнес-процесів, створенням в організаціях центрів надання послуг, систем планування ресурсів компаній, суміщених з системами управління ланцюгами постачання й управління взаємовідносинами з клієнтами тощо. Максимізація вартості компанії та оптимізація її фінансових потоків стає проблемою номер один фінансового менеджменту.

Теоретико-методологічні та практичні аспекти розвитку вартісного управління фінансами в умовах глобальної трансформації відображені у працях видатних зарубіжних науковців, таких як М. Александер (M. Alexander), Д. Андріссен (D. Andriessen), Р. Каплан (R. Kaplan), А. Кемпбел (A. Campbell), Я. Морітсен (J. Mouritsen), Д. Нортон (D. Norton), Дж. Росс (G. Ross), Р. Саліван (P. Sullivan), Дж. Стерн (J. Stern), Т. Стюарт (T. Stewart), С. Пайк (S. Pike) та ін. Вагомий внесок у розробку цієї проблематики зробили такі вітчизняні вчені-економісти, як В. Геєць, Л. Довгань, О. Кендюхов, А. Колот, О. Кузьмін, Н. Мамонтова, Н. Маркова, О. Мендрул, О. Мних, Т. Момот, В. Панков, І. Яремко та ін. Однак зазначимо, що, незважаючи на значну кількість публікацій та їхню наукову цінність, проблема управління вартістю компанії в системі фінансового менеджменту є важливою та актуальною з наукової та практичної точок зору.

Система управління – це незамінне ядро фірми, і світовий рейтинг найкращих компаній, сформований американським журналом «Fortune» й англійським «Economist», базується передусім на критеріях якості управління ними. Разом з тим, багато фахівців вважають, що сьогодні класичний ієрархічний менеджмент безнадійно застарів, у зв'язку з чим виникає нагальна потреба у формуванні новітньої парадигми управління,

що дає змогу зрозуміти глобальну структуру ринку й окреслювати стратегії та технології зростання підприємств біля витоків (на основі аналізу причин), а не керувати наслідками (створення моделі на підставі історичних тенденцій динаміки фінансових показників). На тлі циклічних криз компаній, зумовлених неефективністю застосування традиційних управлінських теорій, у кінці ХХ – на початку ХХІ ст. активізувалися наукові пошуки з використанням міждисциплінарного підходу, що привело до виникнення такого напрямку, як управління, орієнтоване на вартість, або «Value-Based Management» (VBM).

Нині концепцію управління вартістю прийняли провідні компанії як базову парадигму успішного розвитку бізнесу. Крім того, вартісно-орієнтоване управління можна зарахувати до найбільш модних концепцій у сфері фінансового менеджменту, яка «...основною метою підприємства визначає максимізацію найімовірнішої його вартості у довгостроковому аспекті на основі прийняття стратегічних управлінських рішень, що базуються на ключових детермінантах вартості»¹.

Так, у річних звітах будь-якої західної компанії чітко простежується філософія вартісного управління – орієнтація фірми на генерування та нарощування вартості. При цьому серед найбільших компаній Німеччини, Ірландії, Швейцарії, Австрії частка тих, які використовують концепцію VBM, становить 75%, у Великобританії – 65%, у Франції – 50%, в Італії – 40%, у Норвегії та Швеції – приблизно 30%². У переліку згаданих фірм – такі, як «Coca-Cola», «IBM», «Whirlpool», «SPX», «Herman Miller», «Equifax», «Hasco», «AT&T», «General Electric», «Siemens», «Quaker Oats», «Westinghouse» тощо. Найяскравішим прикладом може бути компанія «Coca-Cola», курс акції якої з 1981 р., коли вона вперше розраховувала економічну додану вартість (EVA), зріс з 3 до 42 дол. США за акцію натеper³.

Зарубіжний досвід засвідчує, що компанії, які перейшли на систему VBM, отримують значну перевагу над підприємствами аналогічних галузей економіки (табл. 3.4.1) у результаті використання більш ефективної технології організації та керування бізнесом.

¹ Островська Г. Фінансовий менеджмент: підруч. / Г. Й. Островська. – Тернопіль: Підручники і посібники, 2016. – С. 449.

² Багацька К. В. Теоретичні основи та практичні аспекти вартісно-орієнтованого підходу в управлінні фінансами / К. В. Багацька // Вісник Східноєвропейського університету економіки та менеджменту. – 2012. – № 1 (7). – С. 81–86.

³ Інвестидея: акции Coca-Cola. – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ru.investing.com/equities/coca-cola-co>.

Переваги компаній, які використовують VBM-підхід⁴

№ з/п	Характеристика переваги підприємства	%*
1	Підвищення прозорості щодо створення та руйнування вартості в компанії	87
2	Зацікавленість працівників у генеруванні вартості	87
3	Більш ефективне використання ресурсів	82
4	Зростання дохідності акцій компанії порівняно з фірмами-конкурентами	73
5	Більш ретельне планування інвестицій	69
6	Побудова більш ефективної схеми ведення кредитних переговорів між бізнес-підрозділами та штаб-квартирою	68
7	Орієнтація на довгострокову, а не миттєву вигоду	68

*Примітка. Відсоток поліпшення конкретної характеристики у компаній, що застосовують принципи VBM, порівняно з підприємствами з традиційними системами управління.

Проте варто наголосити, що не в усіх випадках впровадження VBM зумовлює позитивні зміни у діяльності компанії. Прикладом неефективного практичного застосування VBM може бути одна з найбільших американських телекомунікаційних компаній «АТ&Т». Так, у 1994 р. керівництво корпорації ухвалило рішення про перехід на систему вартісного управління на основі показника економічної доданої вартості (EVA), а в 1997 р. воно повністю відмовилося від використання цього підходу через неспроможність менеджерів вирішити дві проблеми, пов'язані із застосуванням EVA: неузгодженість між EVA та створенням акціонерної вартості, що виникла через використання амортизаційного методу бухгалтерського обліку згідно із системою загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку (GAAP); труднощі щодо визначення мотиваційних завдань на основі показника EVA для управлінців. За дії названих причин за період використання VBM-підходу зниження вартості компанії «АТ&Т» становило 9%.

Побуває думка, що до впровадження VBM краще підготовлені компанії, що відчувають фінансові труднощі, ніж ті, які успішно функціонують, а також новостворені підприємства, яким не потрібно кардинально змінювати наявні норми корпоративної культури.

Розглянемо можливості запровадження вартісноорієнтованого управління на вітчизняних підприємствах.

Провідними експертами Інституту контролінгу Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана було проведено дослідження щодо застосування національними підприємствами інноваційних інструментів фінансового менеджменту. Результати наукових

⁴ Haspeslagh P. Managing for Value: It's Not Just About the Numbers / P. Haspeslagh, T. Noda, F. Boulos // Harvard Business Review. – 2007. – July-August. – P. 65–73.

пошуків засвідчили надто низький рівень використання VBM у корпоративному секторі України. Так, серед досліджених суб'єктів господарювання лише 5% обчислювали вартісноорієнтовані показники. Приблизно 30% великих корпорацій взагалі не розраховують середньозважену вартість капіталу, а також не використовують ставку дисконтування як для цілей вартісноорієнтованого управління, так і для оцінювання інвестиційних проектів. Окрім того, 16% компаній не здійснюють оцінювання інвестицій, а керівники фінансово-економічних служб 11% досліджених підприємств взагалі не знають про такий індикатор, як ставка дисконтування⁵.

Аналізуючи системи управління фінансами вітчизняних підприємств, варто констатувати, що на більшості з них у найближчій перспективі запровадження вартісного підходу навіть не передбачається. А в тих компаніях, де топ-менеджмент декларує перехід на VBM, насправді реальні кроки у цьому напрямі не здійснюються.

Наведені дані підтверджують низький рівень впровадження концепції VBM на вітчизняних підприємствах. Але чи потрібно їм переходити на вартісноорієнтовану систему управління? Так, є чимало прикладів ефективного застосування цієї концепції зарубіжними компаніями. Проте чи буде вона ефективною в умовах вітчизняної економіки?

Для вітчизняної економіки характерні певні негативні моменти, які перешкоджають успішному використанню, на перший погляд, ідеальної концепції вартісноорієнтованого управління. До таких перешкод належать:

- нерозвиненість фондового ринку та його інфраструктури;
- недосконалість інституцій, а саме політичного, регуляторного та бізнес середовища;
- низький рівень відкритості суб'єктів господарювання;
- суперечливість і недосконалість законодавчої та нормативної бази;
- підвищений динамізм і непередбачуваність багатьох умов ведення бізнесу.

Разом з цим, можна навести певні аргументи щодо переваг впровадження VBM в Україні.

Об'єктивною причиною створення теорії менеджменту, спрямованого на нарощування вартості, є наявність постійного конфлікту інтересів між різними групами стейкхолдерів, між власниками капіталу, що надають його у розпорядження підприємства (капіталодавцями), та менеджерами, які управляють цим капіталом.

Отже, потреба у впровадженні VBM з'являється тоді, коли різні зацікавлені особи (акціонери, співробітники, постачальники, клієнти)

⁵ Шатило Л. Value-Based Management в українських реаліях: чи варто вітчизняним компаніям добре вартувати? – 2016. – [Електронний ресурс] / Л. Шатило. – Режим доступу : <http://www.prostoblog.com.ua/>.

намагаються досягти в бізнесі різних цілей. Доцільно наголосити, що корпоративні конфлікти займають чільне місце в науці стратегічного корпоративного управління фінансами. Діюча нині редакція Принципів корпоративного управління в Україні затверджена рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 955 від 22.07.2014 р. При розробці цих принципів було враховано світовий досвід, тому вони містять багато прогресивних та інноваційних концепцій, що не викладені в законодавстві. Акціонерні товариства можуть закріпити добровільні рекомендації цих принципів у власних внутрішніх нормативних документах, зробивши їх дотримання обов'язковим. Таким чином, на вітчизняних підприємствах створено підґрунтя не лише для врегулювання складних корпоративних конфліктів, а й для впровадження вартісного управління.

Варто додати, що останніми роками відповідна правова база постійно вдосконалюється, що також створює позитивні передумови для поширення VBM. Так, прийняття у 2008 р. та постійне доопрацювання Закону України «Про акціонерні товариства» дало змогу поступово врегулювати гострі проблеми корпоративних взаємовідносин, що сприяло впровадженню новітніх ефективних концепцій фінансового менеджменту.

Ще один переконливий аргумент щодо доцільності переходу на VBM полягає в наявності суттєвої невідповідності між вартістю активів підприємства, що відображається в балансі (звіті про фінансовий стан), і ринковою вартістю, за яку потенційні власники готові придбати цей суб'єкт господарювання. Зростання такого розриву можна пояснити такими основними причинами:

– використанням так званого «прихованого» самофінансування як джерела фінансового забезпечення діяльності підприємства, тобто приховуванням реальних прибутків з метою мінімізації податкового навантаження та відображенням у звітності недостовірної інформації як про фінансові результати діяльності суб'єкта господарювання, так і майновий і фінансовий стан;

– підвищенням ролі нематеріальних активів (інтелектуального капіталу, ділової репутації тощо), а також неврахуванням вартості так званих «тіньових» активів (лояльні відносини з постачальниками, клієнтами, можливість використання ресурсів впливу тощо), які також доцільно оцінювати як еквіваленти капіталу.

Недосконалість методики визначення справедливої вартості активів (передусім нематеріальних) та їхнє недостовірне відображення у фінансових звітах є основною причиною, що зумовлює перехід підприємств на вартісноорієнтовані моделі фінансового менеджменту. Досвід провідних європейських країн підтверджує, що у компаніях, які не застосовують VBM-підхід, вартість їхніх акцій становить лише 30% від

капіталу, тоді як до 50% коштів жодним чином не впливають на ринкову вартість компанії, а 20% – негативно впливають на останню. Відповідно вартість такого суб'єкта господарювання є недооціненою. Водночас компанії, що успішно впровадили VBM, забезпечують своїм власникам (акціонерам) дохід на акції, який на 3,1% вищий за зазначення середньогалузевих індикаторів. Окрім того, статистичні дані свідчать, що підприємства, які використовують у практиці вартісний підхід, перевиконують щорічні планові фінансові показники в середньому на 8,25%.

Проте у процесі виявлення чинників, які генерують вартість компанії, виникають певні труднощі. Останнім часом суттєво збільшився розрив між вартістю підприємств, відображеною у фінансовій звітності, та її оцінкою інвесторами. На основі досліджень американських корпорацій встановлено, що приблизно 40% ринкової вартості не зафіксовано у звітності. Як результат – інвестори оплачують не наявні активи і не дохід поточних періодів, а здатність сформованої системи управління генерувати підприємством грошовий потік і дохід у майбутньому. Цей процес нині спостерігається на вітчизняному фондовому ринку.

У нових умовах стає очевидним, що ринкова вартість підприємств базується не лише на матеріальних чинниках, а й на оцінюванні інтелектуального капіталу, який продукують людські знання. У сучасному глобалізованому світі саме професійна компетенція та навички визначають відмінність одного підприємства від іншого з точки зору можливості довгострокового зростання та набуття довготривалих конкурентних переваг. У підсумку саме вартість інтелектуального капіталу компаній дає змогу власникам корпоративних прав реалізувати їх за ціною, що значно перевищує вартість частки активів підприємства. Інтелектуальний капітал, носіями якого є менеджери та інший персонал компанії, - це сукупність професійних знань, компетенцій, креативності кожного зі співробітників фірми, її система корпоративних цінностей, культура та філософія, які не піддаються звичайному копіюванню або відтворенню на іншому підприємстві. У цьому полягає докорінна відмінність сучасного підприємництва від бізнесу в умовах індустріального суспільства. Отже, при ідентифікації головних чинників вартості суб'єкта господарювання потрібно брати до уваги не лише традиційні параметри, а й характеристики, що впливають на інтелектуальний капітал, що формує більшу частку вартості компанії, щоб не виникла парадоксальна ситуація, яку влучно описав Ю. Кіндзерський: «...те, чого немає у бухгалтерському балансі, стає набагато ціннішим за те, що в ньому є»⁶. Зазначимо, що вітчизняні компанії в загальній вартості бізнесу мають низький відсоток

⁶ Кіндзерський Ю. Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України / Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 4–15.

нематеріальних активів⁷, і це пояснюється тим, що вітчизняна економіка досі ще перебуває на індустріальному етапі розвитку й у структурі доданої вартості переважають продукти з низьким рівнем переробки (сировина і напівфабрикати)⁸.

Цікавим з наукового погляду є питання про методологію визначення вартості із застосуванням різних специфічних підходів і методів. У практиці фінансового менеджменту застосовують різні моделі оцінювання вартості компанії. Останніми роками значно поширилися експрес-методики розрахунку (оцінювання) вартості компанії, що побудовані на алгебраїчних перетвореннях певних основних показників, що формують щонайменше 80% загальної динаміки вартості. Широко використовуються і традиційні дохідні підходи. Набувають поширення також графо-аналітичні моделі, в яких кожен вектор відповідає оцінці певного чинника або процесу, що описує динаміку вартості компанії⁹.

У результаті переходу на VBM відбувається радикальна трансформація системи індикаторів підприємства, що використовуються для оцінювання та аналізу результатів його діяльності. Відмінність вартісно-орієнтованої моделі управління, яка заміняє собою традиційну «бухгалтерську» модель, полягає у використанні не бухгалтерських принципів збору, систематизації й обробки інформації та здійснення аналізу, не статичних облікових оцінок матеріальних активів, а у гнучкому баченні подій, що відбуваються у сучасному бізнес-середовищі, застосуванні сценарійного мислення та прогресивних методів аналізу, врахуванні альтернативних варіантів розвитку.

Фінансова модель управління на основі вартості компанії концентрує зусилля на обліку й аналізі впливу таких основних показників, які враховують під час прийняття управлінських рішень: величина очікуваних грошових потоків, що генеруватимуться наявними та майбутніми активами підприємства; час виникнення зазначених потоків; рівень ризику інвестицій підприємства, що забезпечують продукування грошових потоків.

Особливу увагу потрібно приділити показникам, які використовуватимуться для оцінювання ефективності діяльності підприємства. Варто зазначити, що вибір певного показника з переліку наявних індикаторів, які застосовуються у межах вартісного підходу, відобразатиметься як на

⁷ За підрахунками спеціалістів – від 2% до 5%, тоді як фахівці зазначають, що ринкова вартість нематеріальних активів на підприємстві, за досконалою оцінкою, може становити від 15% до 20%, що, відповідно, збільшить вартість компанії.

⁸ Стан розвитку науки і техніки, результати наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій за 2015 рік: Аналітична довідка / Український інститут науково-технічної і економічної інформації. – К., 2016. – 199 с.

⁹ Мамонтова Н. А. Управління вартістю компаній нафтогазового комплексу в умовах інноваційного розвитку : моногр. / Н. А. Мамонтова. – Львів : ПАІС, 2011. – С. 209.

стратегії управління фінансами суб'єкта господарювання, так і на системі його фінансового менеджменту загалом. Так, у межах управління, заснованого на зростанні вартості, крім концепції EVA, можуть використовуватися такі моделі: ринкова додана вартість (MVA), додана вартість грошового потоку (CVA), модифікована додана вартість грошового потоку (MCVA), акціонерна додана вартість (SVA), дохідність інвестицій на основі грошового потоку (CFROI), інтелектуальна додана вартість (VAIC). Кожна із перелічених моделей базується на обчисленні відповідного показника, який є критерієм оцінювання ефективності діяльності підприємства. При виборі тієї чи іншої моделі потрібно обов'язково враховувати специфіку бізнесу, капіталомісткість виробництва, економічну ситуацію в галузі та інші чинники.

Дослідження українських вчених останніх років більшою мірою присвячені моделі економічної доданої вартості (EVA), яка найбільш активно застосовується в сучасній зарубіжній практиці фінансового менеджменту. Проте концепція EVA в сучасних умовах не може забезпечити достатнього методологічного інструментарію для оцінювання ефективності корпоративного управління. Ці висновки підтверджують і результати досліджень, що виконані з використанням економетричного інструментарію¹⁰. Вказана концепція може лише допомогти вищому керівництву створити таку систему стимулювання і контролю, яка збільшила б імовірність того, що всі менеджери управлятимуть фірмою відповідно до потреби генерування вартості для акціонерів¹¹.

З огляду на вищенаведене зазначимо, що в умовах глобалізації, транснаціоналізації і переходу економік транзитивних країн на «знаннєву» модель розвитку стандартні процедури не здатні дати обґрунтовані відповіді на окремі запитання, а тому потрібно застосовувати складніші підходи. Як підтверджує досвід розвинених країн, для формування економічної моделі оцінювання ринкової вартості компанії з використанням інтелектуального капіталу доцільно використовувати методологічні підходи Р. Каплана та Д. Нортон, оскільки методика «Balanced Scorecard» є доволі популярним інструментом вартісноорієнтованого управління, рівень задоволення від використання якого, за даними консалтингової компанії «Bain&Company»¹², становить 3,83 із 5.

¹⁰ Мозенков О. В. Ринкова вартість компаній в системі захисту корпоративних прав держави / О. В. Мозенков, В. В. Калюжний // Фінанси України. – 2009. – № 2. – С. 82–98.

¹¹ Young D. Economic value added: a primer for European managers / D. Young // European Management Journal. – 1997. – Vol. 15, № 4. – P. 335–343.

¹² Bain & Company Homepage [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.bain.com/management_tools/tools_balanced.asp?groupcode=2.

Таким чином, економіко-математичну модель формування вартості компанії доцільно подати у вигляді набору таких елементів: вартість чистих активів на момент оцінювання; економічна додана вартість від поточної фінансово-господарської діяльності компанії за прогнозований період; вартість портфеля інноваційних проектів і програм; вартість комбінування різних джерел фінансування. Визначальним чинником підвищення конкурентоспроможності та багаторазового зростання ринкової вартості компаній стає знання – ноу-хау, наукові дослідження і розробки. За цих умов стратегія максимізації вартості інтелектуального капіталу має бути синхронізована зі стратегією максимізації вартості людського капіталу.

В економіці, заснованій на знаннях, поряд із стандартними методиками використовують оригінальні (авторські) підходи до оцінювання вартості, які дають змогу врахувати реальну вартість інтелектуального капіталу. Серед найвідоміших можна виокремити такі: метод П. Х. Салівана¹³, підхід холістичної вартості¹⁴, методологія інклюзивної вартості¹⁵, система еталонного тестування інтелектуального капіталу¹⁶ тощо.

Можна запропонувати два шляхи провадження VBM на вітчизняних підприємствах:

- «шоковий», який передбачає перехід до використання концепції VBM відразу щодо всього підприємства;

- поступовий, який зводиться до впровадження так званого «пілотного проекту» в одному зі структурних підрозділів (одиниць), що дає змогу нагромадити потрібний досвід і переконатися в доцільності застосування VBM на підприємстві.

Економісти вважають, що приблизна тривалість процесу запровадження VBM становить два-три роки.

Хочемо зазначити, що наявні певні обмеження щодо використання VBM зумовлені галузевими особливостями суб'єктів господарювання. Так, для підприємств капіталоемних галузей виробництва пропонують модель CFROI, тоді як у невиробничій сфері (охорона здоров'я, телекомунікації, освіта, наука, комп'ютерні, інжинірингові послуги, послуги в галузі паблік рілейшен), навпаки, доцільно більше уваги приділяти ефективному оцінюванню інтелектуального капіталу.

¹³ Sullivan P. H. Value driven intellectual capital: Extrating Value from Innovation / P. H. Sullivan. – N. Y. : Wiley, 1998. – 408 p.

¹⁴ Pike S. Intellectual capital management in Spanish universities / S. Pike, A. Rylander, G. Ross // McMaster University, Hamilton, Ontario, Canada, 2001. – 455 p.

¹⁵ M'Pherson P. K. Accouting, empirical measurement and Intellectual capital / P. K. M'Pherson, S. Pike // Journal of Intellectual capital. – 2001. – № 2 (3). – P. 246–260.

¹⁶ Viedma J. M. ICBS Intellectual capital benchmarking system / J. M. Viedma // Journal of Intellectual capital. – 2001. – № 2 (2). – P. 148–164.

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що перехід національних підприємств на вартісноорієнтоване управління матиме незаперечні переваги перед альтернативними технологічними методиками корпоративного управління фінансами:

– по-перше, нарощування вартості є тією метою, реалізація якої уможлиблює об'єднання зусиль усіх зацікавлених сторін та досягнення між ними оптимальних компромісів;

– по-друге, застосування вартісного підходу дає можливість виокремити провідні чинники вартості (тобто 20% показників, які, згідно з принципом Паретто, формують 80% вартості підприємства) та на їхній базі вибудувати ефективну систему управління бізнесом;

– по-третє, VBM-підхід потребує здійснення постійного та максимально вичерпного моніторингу визначених пріоритетних напрямів діяльності підприємства, що суттєво підвищує якість та ефективність ухвалених фінансово-управлінських рішень (завдяки наданню топ-менеджерам і керівникам функціональних підрозділів оптимального обсягу структурованої та відформатованої інформації, необхідної для прийняття таких рішень) і забезпечує злагоджену, високопродуктивну та результативну роботу колективу;

– по-четверте, використання концепції управління вартістю дає змогу гармонійно узгоджувати довго- та короткотермінові цілі діяльності шляхом поєднання індикаторів вартості й економічного прибутку;

– по-п'яте, аналіз основних показників вартості уможлиблює визначення не лише всіх точок «зростання», а й урахування витрат і ризиків загалом, що супроводжують діяльність підприємства;

– по-шосте, управління вартістю підприємства передбачає створення системи матеріальної винагороди персоналу, безпосередньо прив'язаної до величини вартості, яку створив кожен співробітник фірми (за рахунок визначення, планування та контролю за змінами основних чинників вартості у «зонах відповідальності» співробітників підприємства). Саме така система матеріального винагородження дає змогу подолати так звану «агентську проблему» (присутню в альтернативних методологіях суперечність між інтересами власників капіталу та найманими працівниками). Коли матеріальна компенсація трудових зусиль найманого персоналу підприємства залежить від відповідних основних чинників вартості, співробітники стають матеріально зацікавленими в їхній оптимізації, а отже, у максимальному прирості вартості, яка генерується в їхніх «зонах відповідальності», а відповідно і в максимізації вартості підприємства загалом.

На противагу викладеним вище міркуванням щодо переваг концепції VBM, виокремимо її слабкі місця:

- по-перше, вартість підприємства складно оцінити об'єктивно на основі прогнозних даних про майбутні доходи, адже вони мають імовірнісний характер;

- по-друге, ринкова ціна акцій відображає вартість акціонерного капіталу підприємства лише в умовах високорозвинутого та інформаційно прозорого фондового ринку;

- по-третє, механізми, в яких винагорода менеджерів визначається приростом ринкової вартості підприємства, не завжди ефективні, адже управлінці можуть маніпулювати відповідною інформацією;

- по-четверте, не в усіх випадках власники зацікавлені в підвищенні вартості бізнесу, оскільки економічні прагнення окремих з них можуть обмежуватися лише поточним споживанням, а не нарощуванням вартості компанії в довгостроковій перспективі;

- по-п'яте, управлінські рішення, орієнтовані на підвищення вартості бізнесу, не завжди є вигідними для суспільства. Прагнучи збільшити прибуток, підприємства можуть встановлювати монопольну владу над ринком, мінімізувати податкові платежі, що суперечить суспільним інтересам.

Підбиваючи підсумки, необхідно наголосити на тому, що впровадження повноцінного механізму управління компанією на основі фінансової системи управління її вартістю – процес довготривалий. Замало лише бажання вищого керівництва (хоча це важлива умова), треба навчити персонал, виробити об'єктивні критерії (які враховували б також і тенденції зовнішнього середовища), створити відповідну систему оперативного моніторингу й неупередженого оцінювання, налагодити відповідні програмні продукти тощо. І найголовніше – слід виробити в усіх учасників цього процесу (акціонерів, вищого менеджменту, керівників функціональних підрозділів, співробітників) так зване «вартісне мислення», що зумовлене наявністю двох складових: системи вимірювання вартості та вартісної ідеології. Вимірювання вартості потребує усвідомлення процесу її генерування та підтримки рівноваги між довго- і короткостроковими цілями. Вартісна ідеологія ґрунтується на цілеспрямованості та зацікавленості вищого керівництва підприємства у створенні вартості, умінні ухвалювати навіть непопулярні рішення, якщо вони забезпечують її нарощування в довгостроковій перспективі. Така філософія управління має будуватися з урахуванням сучасного інструментарію матеріального і морального заохочення.

3.5. Фінансовий механізм сталого розвитку підприємств України (Ю. Я. Хамига)

Сучасний стан економіки України характеризується високим ступенем нестабільності та мінливості, в зв'язку з чим виникає гостра необхідність формування ефективного механізму управління сталим розвитком підприємств країни. Досвід функціонування економічних систем індустріально розвинених держав свідчить про їхню спрямованість на сталий розвиток, що передбачає підвищення продуктивності праці, зменшення негативного впливу на навколишнє середовище, посилення міжнародної інтеграції та орієнтацію на розвиток людського потенціалу. Для перетворення вітчизняної економіки важливого значення набувають розробка і створення управлінських організаційно-економічних інструментів, що дають змогу спрямувати сучасне підприємство на шлях сталого розвитку. Створення нових методів управління, які гарантують сталий розвиток економіки в стратегічній перспективі, неможливе без всебічного аналізу існуючого інструментарію і системних елементів управління підприємствами з урахуванням впливу на них факторів. У зв'язку з цим виникає необхідність формування теоретичних і методичних основ створення механізму управління сталим розвитком підприємств, що відповідає сучасним вимогам і світовим тенденціям розвитку економіки.

На сучасному етапі економічних перетворень людські ресурси стають головною цінністю суспільства, визначальним фактором сталого розвитку та економічного зростання всіх суб'єктів економічної діяльності, оскільки конкурентні переваги підприємства сьогодні досягаються не за рахунок матеріальних ресурсів, а знань, інформації, професійних компетенцій, інновацій, джерелом яких є людина – працівник цього підприємства.

Проблеми в соціально-трудої сфері зумовлені тим, що на підприємствах менеджментом не враховуються окремі процеси, які впливають на результативність діяльності суб'єкта господарювання. Оскільки сучасне промислове виробництво характеризується постійно зростаючими фізичними, психологічними та інтелектуальними навантаженнями на працівників, спостерігається яскраво виражена тенденція до погіршення стану їхнього здоров'я.

Багато вітчизняних і зарубіжних учених присвятили свої дослідження окремим аспектам сталого розвитку економічних систем: С. Анпилов, Д. Антипов, Т. Акімова, С. Ашмарина, С. Бобильов, В. Баутіна, А. Васильєва, Т. Варкулевич, Н. Ващекин, А. Гапоненко, С. Гусєв, Д. Кононов, Г. Клейнер, З. Коробкова, Н. Лебедева, А. Ляпунов,

Н. Марфенін, Н. Мамедов, Р. Найдьонова, Е. Науменко, Н. Павельєв, М. Подпругін, В. Рябов, Л. Саліта, Л. Стрелкова, Д. Тарасов, Е. Третьякова, Т. Терентьєва, Р. Фатхутдінов та ін.

Разом з тим, слід зазначити, що системна методологічна основа, принципи і методи управління раціональним використанням людських ресурсів промислових підприємств, які є фактором їхнього сталого розвитку, у вітчизняній науці розроблені недостатньо. Незважаючи на те, що окремі вчені розглядають здоров'я як резерв зростання ефективності підприємства, економіко-теоретичні та методичні дослідження підвищення продуктивності праці на основі збереження здоров'я працівників, що забезпечують умови для сталого розвитку, практично відсутні. Відсутній також системний підхід до збереження здоров'я на виробництві.

Для створення основ стійкого розвитку підприємства необхідно виявити й оцінити фактори та умови такого розвитку, що досягається в процесі комплексного аналізу всіх факторів, які впливають на підприємство, оцінювання їхньої взаємодії, виявлення причинно-наслідкових відносин, що характеризують розвиток підприємства. За рівнем впливу всі фактори доцільно поділити на такі групи:

- фактори макросередовища (економічні, політичні, соціальні, екологічні) – здійснюють істотний вплив на всі аспекти діяльності підприємства, при цьому останнє зворотного впливу на зовнішнє середовище не провадить;

- фактори мезосередовища (забезпеченість регіону трудовими й інвестиційними ресурсами; екологічні фактори в конкретному регіоні) – перебувають у «ближчому колі впливу», що дає змогу підприємству протистояти негативному впливу, коригувати ризики і здійснювати зворотний вплив на зовнішнє середовище;¹

- фактори мікросередовища (організаційно-управлінські; виробничо-технічні; фінансово-економічні; соціальні; маркетингові; екологічні; інформаційні) – визначають можливості ефективного розвитку підприємства, що дає йому змогу за допомогою зміни конкретних показників роботи впливати на внутрішні фактори і таким чином створювати умови для сталого розвитку;

- фактори наносередовища (економічні, організаційні, соціальні, виробничі) – відображають взаємовплив людини й основних показників діяльності підприємства, в тому числі його сталого розвитку, і охоплюють такі основні фактори впливу особистісно-орієнтованої поведінки: рівень заробітної плати та матеріального стимулювання (економічні), рівень кваліфікації й компетенції працівника, можливість його професійного розвитку, рівень трудового потенціалу (організаційні), рівень індивіду-

¹ Анпилов С. М. Ключевые факторы устойчивого развития современных предприятий / С. М. Анпилов // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 6(48). – С. 40–45.

альної культури працівника, рівень його соціальної захищеності, адаптаційні можливості (соціальні), а також ефективність трудової діяльності працівника та інформаційна забезпеченість його праці (виробничі).

Аналізуючи фактори сталого розвитку підприємства, особливу увагу слід звернути на ті, які негативно впливають на функціонування суб'єкта господарювання, оскільки вони мають дестабілізуючий характер, здійснюють вплив на значну частину елементів системи, дезорганізують системні зв'язки і порушують сформований порядок. Крім того, такі фактори обмежують можливості розвитку системи, яка змушена спрямовувати більшу кількість ресурсів на подолання негативного впливу, а не на розвиток і зростання, що може призвести до зниження основних показників діяльності та дестабілізувати стан підприємства².

Таким чином, на нашу думку, сталий розвиток підприємства – це комплексний процес змін, що відображають здатність системи господарювання стабільно забезпечувати динамічне зростання зі збереженням рівноваги і збалансованості рівнозначних взаємопов'язаних соціальної, економічної та екологічної компонент. Розвиток слід розуміти як сукупність довгострокових процесів кількісних і якісних змін у діяльності підприємства, які ведуть до поліпшення стану системи через зростання здатності адаптуватися до зовнішнього середовища і забезпечити внутрішню інтеграцію всіх своїх елементів, сприяючи підвищенню здатності системи протистояти негативним впливам зовнішнього середовища і забезпечувати її життєздатність.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку механізм управління сталим розвитком підприємства, з одного боку, є частиною його організаційної культури, а з іншого – містить елементи управління, а також елементи філософії ведення бізнесу, що визначають характер організаційної культури суб'єкта господарювання. У цих умовах завдання створення ефективного механізму управління сталим розвитком підприємства набуває комплексного характеру, передбачаючи створення концепції, стратегії та програми сталого розвитку всіх підсистем суб'єкта господарювання. Таким чином, механізм управління сталим розвитком підприємства як суб'єкта такого управління охоплює всі ланки управління, починаючи від керівництва і завершуючи працівниками³.

Реалізація цього процесу відбувається впродовж кількох етапів.

1 етап. Передусім розробляється дерево цілей підприємства, результатом досягнення яких буде сталий розвиток. Цілі ранжуються за

² Рассветов С. А. Исследование резервов управления устойчивым развитием промышленного предприятия / С. А. Рассветов, А. Н. Ершов // Вестник Тамбовского университета. – 2012. – № 7 (111). – С. 125–128. – (Серия : Гуманитарные науки).

³ Кондаурова Д. С. Механизм управления устойчивым развитием промышленных предприятий: этапы и факторы влияния / Д. С. Кондаурова // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 18. – С. 92–95.

ступенем впливу на показники розвитку підприємства. Здійснюючи ранжування цілей, фахівці можуть зіткнутися з деякими труднощами, в тому числі завданням поєднання якісних і кількісних показників, надійності встановлення їхньої фактичної величини, чіткої структуризації цільових значень і побудови дерева цілей, в якому вказується, вирішення яких підцілей веде до досягнення визначених приватних цілей і сталого розвитку взагалі. Побудова дерева цілей має ґрунтуватися на скрупульозному аналізі діяльності підприємства, а також оцінюванні зовнішніх факторів, що впливають на його роботу. Для цього здійснюється виявлення, оцінювання та аналіз проблем, що виникають, у результаті чого визначаються їхня важливість, актуальність і пріоритетність, тобто проводиться їхнє ранжування. Потім встановлюється вплив зовнішніх і внутрішніх факторів, визначається його характер, аналізуються величина та напрями негативного впливу і його причини.

Загальна єдина мета забезпечення сталого розвитку підприємства вирішується шляхом збалансованого досягнення трьох підцілей:

1. Забезпечення умов для самозбереження підприємства як єдиного цілого, досягне за наявності мінімального допустимого грошового потоку, достатнього для функціонування суб'єкта господарювання.

2. Адаптація підприємства до мінливих ринкових умов, яка забезпечується шляхом його пристосування до навколишнього середовища на основі отримання додаткових грошових потоків.

3. Досягнення збалансованості між вищенаведеними підцілями, необхідної для забезпечення цілісності підприємства, що пов'язано з вибором певної стратегії розвитку, що відповідає кожному етапу розвитку.

У межах першого етапу також мають бути розроблені стратегія і програма сталого розвитку підприємства, що в практиці вітчизняного бізнесу не завжди відбувається. Дослідження підтверджують, що нині управління 33% підприємств здійснюється в умовах відсутності стратегії, а 24% мають стратегію, проте її розробка і застосування є формальними за характером, що підвищує ймовірність розвитку несприятливої ситуації в майбутньому⁴.

2 етап. На другому етапі проводиться розробка методів досягнення визначених цілей. Оцінюється кількість і якість наявних у підприємства ресурсів, які можуть бути спрямовані на забезпечення його сталого розвитку. Після складання експертного висновку щодо цих питань проводиться розробка інструментів досягнення цілей.

3 етап. Цей етап розробки механізму управління сталим розвитком підприємства передбачає вибір найбільш результативних шляхів

⁴ Стрелкова Л. В. Управление устойчивым развитием промышленных предприятий в современных условиях (на примере ОАО «АВТОВАЗ») / Л. В. Стрелкова, Д. И. Тарасов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2015. – № 1 (37). – С. 73–80. (Серия : Социальные науки).

подолання виявлених проблем на основі аналізу життєвого циклу суб'єкта господарювання та наявних у нього економічних і виробничих можливостей. Рішення про вибір варіанта розвитку підприємства приймається на базі існуючих у науці та практиці критеріїв і підходів⁵.

У процесі розробки механізму управління сталим розвитком підприємства необхідно сформулювати набір специфічних способів, засобів та інструментів такого управління, призначених для вирішення різноспрямованих завдань. Можна визначити такі групи засобів та інструментів:

- засоби та інструменти управління, що забезпечують узгодженість механізму управління сталим розвитком із загальною стратегією розвитку підприємства, до яких належать засоби й інструменти ефективного досягнення цілей сталого розвитку, узгодженості методів і прийомів механізму управління з прогнозованою трансформацією зовнішніх обставин, виникнення загроз сталому розвитку, зміни сегментної кон'юнктури ринку і т. ін.;

- засоби та інструменти, що забезпечують узгодженість механізму управління сталим розвитком із внутрішніми факторами підприємства, в тому числі організаційно-управлінські, виробничо-технічні, фінансово-економічні, соціальні, маркетингові, екологічні та інформаційні;

- засоби та інструменти внутрішньої узгодженості механізму управління сталим розвитком, що забезпечують баланс між конкретними цілями і цільовими показниками сталого розвитку, а також збалансованість у часі методів і прийомів досягнення визначених цілей;

- засоби та інструменти реалізації механізму управління сталим розвитком, які дають змогу визначити можливість максимально повного застосування наявних у підприємства ресурсів для досягнення цілей сталого розвитку, а також залучення додаткових обсягів матеріальних і нематеріальних засобів з усіх джерел, що використовуються як технологічні та економічні інструменти;

- засоби та інструменти виявлення, запобігання та мінімізації можливих ризиків при реалізації програми сталого розвитку, що дають уявлення про ступінь прогнозованих ризиків функціонування підприємства, а також їхній допустимий рівень з позиції ймовірного виникнення економічних витрат з метою запобігання банкрутству;

- засоби та інструменти ефективності досягнення цілей сталого розвитку, побудовані на загальних цільових завданнях розвитку підприємства⁶.

⁵ Ашмарина С. И. Системные основы целеполагания, обеспечивающего устойчивое развитие предприятия / С. И. Ашмарина, С. М. Анпилов // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2011. – № 10. – С. 30–36.

⁶ Анпилов С. М. Ключевые факторы устойчивого развития современных предприятий / С. М. Анпилов // Вопросы экономики и права. – 2012. – №6(48). – С. 40–45.

Важливими концептуальними елементами управління сталим розвитком підприємства є такі вимоги до його організації⁷:

- своєчасне реагування на зовнішні впливи, які загрожують сталому розвитку підприємства;
- наявність певної організаційної структури, побудованої з урахуванням принципів сталого розвитку;
- наявність у підприємства необхідних ресурсів для прийняття рішень у напрямку забезпечення його сталого розвитку;
- наявність інформаційної бази і сучасних інструментів обробки інформації, достатніх для ведення політики сталого розвитку;
- відповідність системи управління міжнародним стандартам у сфері сталого розвитку.

Таким чином, управління стійким розвитком підприємства слід розуміти як сукупність специфічних методів, що забезпечують його ефективне функціонування і створюють умови для його подальшого розвитку.

Управління стійким розвитком підприємства на основі сучасних підходів передбачає також концентрацію уваги на пошуку інноваційних способів конкурентної боротьби, збереження природи, задоволення соціокультурних потреб працівників.

На основі вищевикладеного доходимо висновку, що управління сталим розвитком підприємства можна визначити як сукупність комплексних методів управління функціонуванням суб'єкта господарювання, метою реалізації яких є підтримання необхідних процесів діяльності, що виражаються в здатності адекватного реагування на зміни зовнішнього середовища, опору ризикам втрат і збитків, підтримки збалансованості показників діяльності, можливості утримання ринкових позицій у розрахунку на стратегічну перспективу. При цьому сучасні тенденції в управлінні промисловими підприємствами дедалі більше орієнтуються на розуміння того факту, що сталий розвиток суб'єкта господарювання неможливий без посилення уваги до зростаючої ролі працівників у всіх його функціональних підсистемах, у тому числі щодо важливості їхнього професійного здоров'я.

Управління стійким розвитком підприємства у сучасному розумінні означає його довгострокове економічне функціонування на основі забезпечення безпеки навколишнього середовища, охорони і збереження здоров'я, тому вирішення проблем управління економічними системами має базуватися на сучасному управлінському механізмі, що містить як заходи, спрямовані на поліпшення дієвості економічної, екологічної та соціальної сфер, так і на збереження здоров'я працівників.

⁷ Бирюков В. В. Капитал здоровья как составляющая человеческого капитала нации / В. В. Бирюков // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2012. – №1–2. – С. 52–58.

Отже, стійкість функціонування підприємств України залежить від таких складових: організаційно-правового устрою та віку підприємств; показників фінансового стану; якості кадрового корпусу керівників, їхньої здатності до адаптацій і нововведень; зацікавленості працівників у результатах праці; загального руху ринкових реформ і стабільності економіки загалом; уміння знайти власну нішу на ринку, що формується; здатності підвищити якісні параметри продукції, що виробляється. З огляду на це модель стійкості підприємства має містити моделі стійкості з фінансового, виробничого, кадрового й інформаційного напрямів його діяльності.

Проте найважливішою зі складових стійкого функціонування та розвитку підприємства є саме фінансова, а отже, вихідною базою для управління фінансовою стійкістю суб'єкта господарювання визначено його фактичний фінансовий стан. Це дає можливість відповісти на запитання, наскільки ефективним було управління фінансовими ресурсами й майном, чи раціональна структура капіталу підприємства, яка ефективність виробничого потенціалу, оборотність активів і капіталу, рентабельність виробництва й ін.^{8,9}

Фінансові рішення ухвалюються конкретно для певного підприємства; для іншого вони можуть бути зовсім іншими. Крім того, фінансові рішення на тому самому підприємстві можуть відрізнятися в різні періоди його діяльності.

Варто змінитися будь-якому параметрові у внутрішніх або зовнішніх умовах, і ця зміна зумовлює потребу переорієнтації в стратегічних і тактичних напрямках впливу на фінанси підприємства.

Задовільний фінансовий стан підприємства – це важлива умова його неперервного й ефективного функціонування. Для його досягнення необхідно забезпечити постійну платоспроможність підприємства, високу ліквідність його балансу, фінансову незалежність і високу результативність господарювання. Для цього необхідно вивчати численні показники, що характеризують усі сторони діяльності промислового підприємства¹⁰.

Відповідно до вищевикладеного можна констатувати, що для формування фінансового механізму стійкого розвитку промислового підприємства мають забезпечуватися:

1) достатній обсяг фінансових ресурсів у майбутньому періоді. Це завдання реалізується шляхом визначення загальної потреби у фінансових

⁸ Schinasi G. J. Safeguarding financial stability: theory and practice / G. J. Schinasi. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2005. – 328 с.

⁹ Crockett A. The Theory and Practice of Financial Stability [Електронний ресурс] / A. Crockett // GEI Newsletter Issue. Global Economic Institutions. – 1997. – № 6. – Режим доступу : <http://www.cepr.org/gei/6rep2.htm>.

¹⁰ Mishkin F. S. Global Financial Instability: Framework, Events, Issues [Електронний ресурс] / F. S. Mishkin // Journal of Economic Perspectives. – 1999. – № 4. – Режим доступу : <http://www.cepr.org/gei/6rep2.htm>.

ресурсах підприємства на майбутній період, максимізації обсягу залучення власних фінансових ресурсів за рахунок внутрішніх джерел, встановлення доцільності формування фінансових ресурсів за допомогою зовнішніх джерел, управління залученням позикових фінансових коштів, оптимізації структури джерел формування ресурсного фінансового потенціалу;

2) найбільш ефективно використання сформованого обсягу фінансових ресурсів для виробничого й соціального розвитку підприємства, виплати необхідного рівня доходів на інвестований капітал власникам суб'єкта господарювання тощо;

3) оптимізація грошового обігу. Це завдання вирішується шляхом ефективного управління грошовими потоками підприємства у процесі кругообігу його коштів, забезпечення синхронізації обсягів отримання й витрат коштів у певні періоди, підтримки необхідної ліквідності його оборотних активів. Одним із результатів такої оптимізації є мінімізація середнього залишку вільних грошових активів, що забезпечує зниження втрат від їхнього неефективного використання й інфляції;

4) максимізація фінансових результатів діяльності підприємства, яка досягається за рахунок ефективного управління активами, залучення в господарський оборот позикових фінансових ресурсів, вибору найбільш ефективних напрямів операційної й фінансової діяльності;

5) мінімізація рівня фінансового ризику. Якщо рівень прибутку підприємства заданий або спланований заздалегідь, важливим завданням є зниження рівня фінансового ризику, що забезпечує одержання цього прибутку;

6) постійна фінансова стійкість підприємства у процесі його розвитку, яка характеризується прийнятним рівнем ліквідності та платоспроможності, ділової активності й рентабельності суб'єкта господарювання на всіх етапах розвитку. Це забезпечується формуванням оптимальної структури капіталу й активів, ефективними пропорціями в обсягах формування фінансових ресурсів за рахунок різних джерел, достатнім рівнем самофінансування інвестиційних потреб.

Усі розглянуті завдання вдосконалення елементів фінансового механізму взаємопов'язані. З огляду на це процесі фінансового менеджменту окремі завдання мають бути оптимізовані між собою для найбільш ефективної реалізації його головної мети.

Таким чином, проведені дослідження та результати їхнього узагальнення дають змогу констатувати, що фінансовий механізм можна визначити як спосіб впливу підсистеми, яка охоплює нормативно-правове, адміністративно-організаційне й інформаційне забезпечення, на фінансові відносини за допомогою важелів і методів, а через них на виробничо-господарські, фінансові й інвестиційні процеси для забезпечення стійкого розвитку підприємства.

3.6. Пріоритетні напрями реформування державної фінансової політики розвитку підприємництва в Україні (*О. В. Квасниця*)

Одним із головних завдань держави, які втілюються в життя шляхом реалізації відповідної державної фінансової політики в умовах економічної нестабільності, є стимулювання розвитку підприємництва.

Державну політику фінансової підтримки розвитку підприємництва слід розглядати як складову економічної політики, визначаючи її основні взаємозв'язки з іншими напрямками і сферами господарювання; структурувати функції держави у сфері управління процесами розвитку підприємства; аналізувати й оцінювати вплив зовнішніх і внутрішніх чинників на ефективність функціонування підприємницького сектору економіки; планувати і прогнозувати результати функціонування підприємницького сектору економіки та визначати їхній вплив на розвиток національної економіки; свідомо створювати сприятливі умови для ефективного розвитку суб'єктів підприємництва, запобігаючи появі негативних умов і чинників господарювання; розробляти механізми реалізації державної політики сприяння ефективному розвитку підприємництва.

Основні завдання державної політики щодо розвитку підприємства мають бути акцентовані на тому, що суб'єкту законодавчої ініціативи потрібно розробити нову концепцію підприємницької діяльності через:

1) збереження функціонування діючих підприємств, оскільки є тенденція до їхнього закриття, що зумовлено зниженням фінансових можливостей;

2) забезпечення якісного розвитку суб'єктів господарювання, що досягається: посиленням експортної спроможності вітчизняних малих підприємств; спрощенням доступу до сучасних технологій; підвищенням рівня їхньої конкурентоспроможності; забезпеченням доступу підприємств до довгострокових кредитів для розширення існуючих та побудови нових виробництв, доступу до інформації про державні, муніципальні або приватні програми;

3) залучення представників підприємницької спільноти до складу тендерних комісій та розширення можливостей участі у публічних закупівлях.

Дослідження вітчизняних фахівців підтверджують, що в Україні спостерігаються суттєві суперечності між державною політикою щодо розвитку малих підприємств і механізмами її реалізації на місцях. Так, З. Варналій державну підтримку розуміє, з одного боку, як державне регулювання цього сектору економіки, що передбачає насамперед свідоме формування державними структурами правових, економічних та

організаційних умов становлення і розвитку малого підприємництва, а з іншого – створення стимулів, використання матеріальних і фінансових ресурсів, які залучаються у сферу малого підприємництва на пільгових засадах або безоплатно¹. Необхідність державної підтримки малого підприємництва, а отже, проведення відповідної державної політики, зумовлені тим, що, незважаючи на вагомі переваги малого підприємства, цей сектор економіки найбільш вразливий до таких несприятливих чинників, як невизначеність економічної стратегії, податковий тягар, свавілля корумпованих службовців, інфляційний тиск, конкуренція великих корпорацій тощо. Відповідно до цього державна фінансова підтримка, з одного боку, передбачає насамперед застосування податкових і кредитних методів впливу на малі підприємства, з іншого боку, державна підтримка малих підприємств є процесом, який має певні стадії розвитку. При цьому нерідко підтримку розглядають як стимулювання, забезпечення тощо.

Заслуговує на увагу думка С. Реверчука, який стверджує, що поняття «підтримка» слід тлумачити однозначно – «...це допомога. А форма прояву допомоги може бути вирішена по-різному, зокрема через заохочення, сприяння, стимулювання, підготовку, забезпечення, удосконалення, надання, створення тощо»².

В. Орлова розглядає державну підтримку малого бізнесу як «...надання допомоги малим підприємствам у їх діяльності, спрямованої на подолання труднощів, іманентних цьому різновиду підприємництва, а також сприяння у вирішенні специфічних проблем, що виникають»³.

Т. Березянку зазначає, що «...перехід на систему партнерських відносин між державою, суспільством і малим бізнесом означає для держави – зняття бюджетного навантаження із значної частини домогосподарств, що у випадку відсутності зайнятості потребували б розширення допомоги неефективним одиницям, для суспільства – встановлення громадського спокою та співпраці у ринкових умовах господарювання, а для малих підприємств та суб'єктів мікропідприємства – це можливість самореалізації для вирішення нагальних економічних проблем у самодостатньому обсязі»⁴.

¹ Варналій З. С. Мале підприємництво: основи теорії і практики [Текст] / З. С. Варналій. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2001. С. 45.

² Реверчук С. К. Анатомія малого бізнесу : [інформац.-аналіт. посіб. студ. і підприємцю] / С. К. Реверчук, М. І. Крупка. – Львів : Вид-во «Діалог», 1996. – с. 107.

³ Орлова В. О. Основні напрями стимулювання розвитку малого бізнесу : теоретичний аспект / В. О. Орлова // Європейський вектор економічного розвитку. – 2011. – №2(11). – С. 171.

⁴ Березянку Т. В. Актуальні напрями державної підтримки малих підприємств у процесі подолання наслідків кризи / Т. В. Березянку // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 10. – С. 34.

Незважаючи на реальну відсутність виваженої державної політики та суперечливі взаємовиключні дії органів влади, розвиток підприємництва в Україні все ж таки відбувається. Рушійною силою його є лише підприємницький потенціал громадян України, які в існуючих умовах не очікують на допомогу держави, а створюють свій добробут на власний ризик і розсуд та за рахунок власних коштів.

Зазначимо, що підприємництво відіграє важливу роль в економіці кожної держави, забезпечуючи цим її розвиток, оскільки виконує функції, як економічного (мобілізує фінансові та виробничі ресурси населення, сприяє розвитку конкуренції, є двигуном науково-технічного прогресу, забезпечує поповнення державного та місцевих бюджетів за рахунок надходжень від податків і зборів тощо), так і соціального характеру (сприяє створенню нових робочих місць, забезпечує ринок необхідними товарами та послугами, враховуючи потреби населення).

Процес становлення, функціонування та розвитку підприємництва в нашій державі характеризується критичним станом. Це передусім, пов'язано з його неналежним фінансовим забезпеченням, неефективним податковим механізмом, що в підсумку є наслідком не виваженої й не обґрунтованої державної регуляторної політики, яка має бути спрямована на сприяння розвитку, насамперед малого підприємництва.

У сучасному науковому світі відсутні єдині, чіткі та регламентовані критерії щодо визначення рівня розвитку підприємництва та якості бізнес-клімату, який впливає на його динаміку. Це пояснюється великою кількістю чинників та умов, за яких відбуваються ці процеси. Починаючи з 90-х рр. ХХ ст., значної популярності набули всесвітні рейтинги оцінювання країн за різним набором показників, які визначені експертами як головні складові цих індикаторів. Визначаються такі оцінки здебільшого світовими фінансово-кредитними установами та міжнародними організаціями на базі комплексного оцінювання відповідних показників за країнами світу. І свідчать вони про основні аспекти економічного та соціального розвитку держав.

За провідними міжнародними рейтингами, по різному оцінюють стан економіки та бізнес-середовища в Україні – від «помірного» до «негативного». Україна посідає 162 місце зі 178 можливих за Індексом економічної свободи (Index of Economic Freedom), що оприлюднено «Heritage Foundation» у 2015 р.⁵ Відповідно до Індексу рейтингу легкості ведення бізнесу (Doing Business), оприлюдненого Групою Світового банку у 2016 р.⁶, який оцінює регуляторне середовище та адміністра-

⁵ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.bank.gov.ua/control/uk/index/.

⁶ Офіційний сайт проекту «Рейтинг конкурентоспроможності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.imd.org/wcc/.

тивне навантаження діяльності МСП, Україна перебуває на 83 позиції зі 189 наявних (у 2015 р. Україна посідала 91 місце). На відміну від інших рейтингів, він є більш сфокусованим на умовах для розвитку підприємництва та містить 10 складових критеріїв оцінювання (табл. 3.6.1).

Таблиця 3.6.1

**Місце України за Індексом легкості ведення бізнесу
(за станом на 2011–2016 рр.)⁷**

Назва складових субіндексів Індeksu «Умови ведення бізнесу – 2013»	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Зміна 2011–2016
Місце України в рейтингу / всього країн у рейтингу	145/183	152/185	137/189	112/189	96/189	83/189	+62
Започаткування бізнесу	118	116	50	69	76	30	+88
Реєстрація власності	164	168	149	88	59	61	+103
Сплата податків	181	183	165	157	108	107	+74
Підєднання до мережі електропостачання	169	170	166	182	185	137	+32
Виконання контактних зобов'язань	44	44	42	44	43	98	–54
Ліквідація підприємств	158	158	157	141	142	141	+17
Отримання кредитів	32	23	23	14	17	19	+13
Дозвільна система у будівництві	179	182	183	68	70	140	+39
Зовнішня торгівля	139	144	145	153	154	109	+30
Захист прав інвесторів	109	114	117	107	109	88	+21

Таким чином, за останні 6 років Україна покращила своє становище за показниками цього рейтингу на 62 позиції. Основне зростання індикатора відбулося за підвищення оцінок за показниками започаткування бізнесу, реєстрації власності та сплати податків. Негативна тенденція спостерігається за показником виконання контрактних зобов'язань, який знизився за останній рік на 54 позиції, що може бути наслідком невиконання нашою державою деяких контрактів через вплив негативних економічних чинників у 2015 році.

Слід зауважити, що формуються ці показники із залученням фахівців у галузі юриспруденції, права, економіки, а також урядових посадовців. Індекс дає змогу враховувати реальні результати державної політики, форми стимулювання розвитку підприємництва та не брати до уваги загальних умов, таких як інфраструктура, інфляція і злочинність (табл. 3.6.2).

⁷ Офіційний сайт проекту «Індекс економічної свободи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.heritage.org/.

**Внутрішні індикатори країни, на базі яких розраховують
Doing Business Index⁸**

№	Індикатор	Показники
1.	Започаткування бізнесу	процедури, час, витрати та мінімальний капітал для заснування підприємства
2.	Робота з дозволами на будівництво	процедури, час і витрати на будівництво складу
3.	Електрифікація будівель	процедури, час і витрати на електрифікацію новобудови
4.	Реєстрація майна	процедури, час і витрати на реєстрацію комерційної нерухомості
5.	Отримання кредиту	міць юридичних прав, глибина кредитної інформації
6.	Захист прав інвесторів	відкритість фінансових показників, відповідальність керівництва та легкість вирішення судових позовів від інвесторів
7.	Сплата податків	кількість податків, час на підготовку податкових звітів, загальний податок як частка прибутку
8.	Міжнародна торгівля	кількість документів, витрати та час, необхідний для експорту та імпорту
9.	Забезпечення контрактів	процедури, час і витрати на примусову сплату боргу
10.	Закриття підприємства	відсоток відшкодувань, час і додаткові витрати на закриття неплатоспроможної фірми

Як можна простежити з складовими показників рейтингу, розвиток підприємництва відбувається під впливом набору чинників, які позитивно чи негативно, прямо чи опосередковано діють на нього, тому, на нашу думку, дослідження розвитку підприємництва буде неповним без їхньої класифікації та аналізу.

У здійсненні державної політики розвитку підприємництва необхідно виокремити такі два напрями: 1) створення й забезпечення умов для нормального функціонування суб'єктів підприємництва (макроекономічне регулювання); 2) застосування механізмів конкретної державної підтримки розвитку підприємництва.

Напрями регулювання визначаються необхідністю досягнення стратегічної мети розвитку національної економіки конкретної держави та відповідальністю владних структур за процеси реалізації обраної стратегії. Враховуючи вплив глобалізації, та органи державної влади мають забезпечити постановку нових завдань і перегляд стратегії й тактики регулювання підприємницької діяльності⁹.

Загострення інформаційної асиметрії на ринку країни зумовлює потребу у реформатуванні функціонуючих інституційних засад ведення господарської діяльності в Україні, формування повноцінного

⁸ Офіційний сайт проекту «Індекс економічної свободи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.heritage.org/.

⁹ Андріїв Н. Сутність державного регулювання в політиці сприяння підприємству країни / Н. Андріїв // Збірник наукових праць ЧДТУ. – 2014. – Вип. 35, Ч. II. – С. 138. – (Серія : Економічні науки).

конкурентного середовища на внутрішньому ринку. Проте спроби повсюдної зміни «правил гри» порушують інтереси основних монополістів (великі підприємства, фінансові установи та ін.) в економіці країни, що зміщує проблеми економічного зростання з економічної в соціальну площину. Відповідно процес модернізації економіки перебуває під загрозою блокування незважаючи на нові можливості, що відкриваються для України від інтеграції зі спільним ринком ЄС за зростання агресії Росії на Сході нашої країни¹⁰.

Зазначимо, що за таких умов для активізації підприємницької діяльності оновлення регуляторного середовища перебуває у першочерговому переліку середньо- і довгострокових цілей розвитку. Визнання такої необхідності відповідно спонукає до встановлення чітких засад реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва: забезпечення захисту та якісне унормування права приватної власності; посилення стимулів суб'єктів підприємництва до інвестиційно-інноваційної активності шляхом збільшення обсягів держзамовлення в інноваційно активних МСП та законодавчого закріплення такої квоти; введення статистичного спостереження та моніторингу інноваційної активності в МСП на державному, регіональному і місцевому рівнях; удосконалення конкурентної політики; залучення надходжень від суб'єктів МСП на фінансування грантів із освоєння та запровадження виробництва інноваційної продукції (товарів, послуг) на пріоритетних технологічних напрямках; формування та розбудова дієвої інфраструктури фінансово-кредитного й інвестиційного забезпечення підприємництва за європейським зразком; сприяння поширенню кластерної організації МСП; розширення потенціалу застосування публічних закупівель в Україні, надання інформаційно-консультаційної підтримки населенню щодо започаткування бізнесу, покращення соціально-психологічного середовища підприємницької діяльності. Сукупно перераховане стане основою формування сучасних дієвих механізмів розвитку національного підприємництва.

Дотримання однозначних засад розвитку бізнес-середовища дасть змогу розпочати вибудовування функціональної політики підтримки розвитку підприємництва та стимулювати розширення підприємств незалежно від їхнього виду економічної діяльності та стартової позиції на ринку. До таких засад належать¹¹:

– опосередкованість впливу регуляторного рішення, що полягає у відмові від прямого впливу та підтримки діяльності конкретних

¹⁰ Передумови та пріоритети реформування державної політики розвитку підприємництва в Україні. – К : НІСД, 2014. – С. 55.

¹¹ Бережний Я. В. Щодо засад реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1596/>.

підприємств чи груп підприємств (зміна спрямованості інструментів державного регулювання із заохочення створення і функціонування підприємств до стимулювання розробки та пропозиції нових продуктів);

– урахування ефекту масштабу дії регуляторного рішення щодо управління ризиками в економічній діяльності. Під час розроблення інструментів стимулювання необхідно враховувати економічну віддачу не від конкретного обраного підприємства, а від масиву споріднених (типових за формою) суб'єктів господарювання при використанні ними певних універсальних стимулів;

– безособовість функціонування органів державної влади. Передбачає усунення будь-якої суб'єктивної вибірковості щодо реагування органами державної влади на ринкову ситуацію чи діяльність окремого суб'єкта господарювання;

– саморегульованість у ринковому середовищі. Будь-який механізм регулювання має бути завершеним і не потребувати додаткових регуляторних актів прямого впливу, що так чи інакше спотворюватимуть його застосування.

З огляду на визначені проблеми та перешкоди цільовими орієнтирами удосконалення державної політики розвитку підприємництва мають бути такі: збільшення кількості діючих суб'єктів малого підприємництва, підвищення мотивації до підприємницької діяльності; покращення ресурсного та матеріального-технічного забезпечення суб'єктів підприємництва та підвищення рівня ефективності їхньої фінансово-господарської діяльності; створення умов для формування інтегрованих торговельно-виробничих систем і коопераційних відносин, у яких беруть спільну участь суб'єкти малого, середнього та великого підприємництва; розвиток та ефективне функціонування суб'єктів інституційної підприємницької інфраструктури (бізнес-інкубаторів, інвестиційно-інноваційних центрів, технологічних парків, кластерів тощо); зниження трансакційних витрат суб'єктів комерційної господарської діяльності; формування дієвих умов для розвитку конкуренції.

Розширення конкурентних умов ведення підприємницької діяльності дасть змогу створити нові умови для динамічного розвитку внутрішнього ринку, зростання добробуту населення, розвитку самоорганізації підприємницького середовища, а також формування важелів економічного регулювання для структурних зрушень в економіці країни¹².

Визначальним у розвитку підприємництва та формуванні сприятливого бізнес-клімату в Україні є питання захисту прав власності, зокрема речових прав. Основними проблемами у сфері захисту прав

¹² Передумови та пріоритети реформування державної політики розвитку підприємництва в Україні. – К : НІСД, 2014. – С. 61.

власності в Україні є такі: значна невизначеність речових прав власності; відсутність координації та контролю у використанні земельних ресурсів, угідь; формальність та розпорошеність реєстраційних процедур щодо захисту прав власності; обмеженість управління корпоративними правами держави; високий рівень корупції в органах державної влади. Для їхнього подолання необхідно запровадити: уніфікований облік прав власності; децентралізацію дозвільних процедур; стимулююче податкове регулювання використання прав власності (градоване оподаткування власності); приватизацію і ревізію державної власності; механізми спільного володіння громадянами суспільними об'єктами права власності; вичерпні засоби захисту непрямих інвестицій.

Для стимулювання розвитку підприємництва та внутрішнього ринку в Україні через механізм державних закупівель першочергове значення мають: досягнення балансу централізації закупівель та їхнє введення до системи цілісного економічного розвитку країни; спрощення вимог до потенційних учасників у процедурах державних закупівель непрямыми засобами; встановлення стимулюючих конкурентних обмежень для суб'єктів малого та середнього підприємництва; а також напрацювання процедур запобігання монопольному становищу чи встановленню узгоджених дій суб'єктів господарювання та/чи органів державної влади у сфері державних закупівель, що здійснюються за неконкурентними правилами.

Розробка конкретних заходів державної фінансової політики розвитку підприємництва сприятиме раціональному та ефективному розподілу фінансових ресурсів держави.

3.7. Удосконалення інструментів фінансового регулювання земельних відносин в Україні (В. В. Мороз)

На сьогодні важливими в системі земельних відносин є питання їхнього ефективного розвитку та регулювання. Механізм регулювання земельних відносин необхідно розглядати з позиції об'єктивно властивих йому аспектів, зокрема економічного. Саме такий підхід дасть змогу теоретично чітко розмежувати вплив економіки на формування та розвиток земельних відносин в умовах трансформації форм власності та господарювання, оскільки ці фактори взаємодіють між собою.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів особливого значення набуває необхідність активізації механізму державного регулювання економічних процесів, що реалізується методом фінансово-економічного впливу. Основними в державному регулюванні економіки є методи фінансового регулювання, які базуються на використанні інструментів бюджетної, податкової, митної, грошово-кредитної, цінової та інвестиційної політики. Дослідження фінансового регулювання земельних відносин набуває нині особливого значення з огляду на обмеженість фінансових ресурсів сільськогосподарських підприємств, тенденцію до зменшення бюджетних видатків на розвиток галузі, загострення соціально-економічних проблем унаслідок політичної та економічної нестабільності в країні та інтеграцію України із світовим економічним простором.

Прагнення України перебудувати земельні відносини в сільському господарстві та розвивати їх відповідно до світових стандартів об'єктивно спонукало до формування адекватної системи земельних відносин, першочергово орієнтованої на формування повноправного господаря-власника землі на селі. Формування земельних відносин на ринкових засадах господарювання розпочалося із передачі державою значної частини площ сільськогосподарських угідь у приватну власність громадян, що на сьогодні потребує нових підходів до організації ефективної системи земельних відносин та їхнього регулювання¹.

Останніми роками в Україні нагромаджено певний вітчизняний досвід формування і розвитку земельних відносин. Проте вважати його достатнім не можна. Так, ведеться активний пошук підходів до його удосконалення, у тому числі з використанням зарубіжної практики, де земельні відносини мають давню історію і великий арсенал механізмів їхнього регулювання. Вважаємо, що за умов зацікавленості й умілого

¹ Козловський С. В. Світовий досвід та перспективні напрями формування ринку землі в Україні / С. В. Козловський, Н. М. Махначова // Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету. – 2012. – № 1 (56). – С. 24–31. – Серія : Економічні науки.

використання такий досвід у змозі допомогти нашій країні вивести земельні відносини на істотно вищий рівень розвитку, а також забезпечити підвищення економічної віддачі.

Фінансово-економічний механізм розвитку земельних відносин визначає економічні важелі та фінансові інструменти забезпечення розбудови системи земельних відносин на національному регіональному та місцевому рівнях з метою економічного обґрунтування конкретних заходів, спрямованих на раціональне використання та відтворення земельно-ресурсної сфери країни.

Інструменти фінансово-економічного стимулювання є одними з найбільш вагомих важелів заохочення землекористувачів до ефективного використання та охорони земельних ресурсів. Такі інструменти характеризуються системою заходів фінансово-економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне спонукання до раціонального й ефективного землекористування². Основні засади фінансово-економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель в Україні закріплені в Земельному кодексі України у ст. 162 «Завдання, зміст і порядок охорони земель» і перебувають³:

- заохочення за поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів і виробництво екологічної продукції;
- надання коштів державного або місцевого бюджету для відновлення земель, порушених не з вини фермерів;
- надання пільгових кредитів фермерам, які здійснюють заходи, спрямовані на раціональне використання і охорону земель;
- часткову компенсацію за рахунок коштів бюджету, зниження доходу внаслідок тимчасової консервації земель, порушених не з вини фермерів;
- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають на стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану у період, передбачений проектом проведення робіт.

Слід зауважити, що реалізація на місцях наведених законодавчо закріплених заходів передусім має бути спрямована на запобігання та недопущення такого господарювання на землі, яке суперечить нормам і стандартам щодо охорони та відтворення земельних ресурсів⁴. Ці

² Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки / А. Мартин // Землепорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 22–29.

³ Земельний кодекс України № 2768 від 25.10.2001 р. за станом на 05.02.2011 р. [Електрон. ресурс] : – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1299739851587401>.

⁴ Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

інструменти та заходи мають пріоритетне значення порівняно з усуненням і протидією еколого-небезпечному та нераціональному землекористуванню, які відповідно зміщуються на другий, але не менш важливий план.

Залучення міжнародних фондів та інвестицій у процес вдосконалення системи раціонального використання і відтворення земельних ресурсів в Україні відіграє визначальну роль в умовах загострення екологічної ситуації в земельно-ресурсній сфері. Іноземні кошти, спрямовані на покращення земельних ресурсів, є необхідним джерелом стимулювання раціонального використання та відтворення земель.

В Україні міжнародне фінансування екологічних заходів має кількісно низький та несистематичний характер, тому визначальну роль відіграють інструменти державного стимулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів, серед яких важливе місце посідають: державні субсидії, дотації та субвенції, податкові пільги, державні інвестиційні фонди. Надзвичайно актуальним на сьогодні є розвиток та систематизоване використання саме цих інструментів, без активного та цілеспрямованого застосування яких досягти екологічного балансу як на землі, так і загалом у природно-ресурсній сфері, неможливо.

Інструменти фінансово-економічного стимулювання раціонального використання та відтворення земельних ресурсів формують основу для подальшого еколого-безпечного та раціонального землекористування та дають змогу поставити всіх власників землі та землекористувачів в однакові економічні умови. Інструменти економічного гарантування спрямовані на акумуляцію та розподіл коштів на випадок виникнення екологічного дисбалансу внаслідок негативної дії природних та антропогенних факторів.

Надзвичайно важливе місце в підтримці екологічної рівноваги в земле-ресурсній сфері відіграють екологічні фонди. Глобальний економічний фонд – це незалежний міжнародний фінансовий суб'єкт, чия діяльність реалізується через Програму розвитку ООН, Програму охорони навколишнього середовища ООН і СБ. Він надає засоби для фінансування додаткових витрат, щоб проект був екологічно привабливим. Фонд є найбільшим розпорядником коштів, призначених на реалізацію екологічних проектів.

Вважаємо, що налагодження співпраці з міжнародними екологічними фондами є важливим кроком для України на шляху до впровадження збалансованого землекористування та відновлення екосистем.

Створення Національного екологічного фонду актуалізується з кожним роком, але на законодавчому рівні такий ефективний інструмент екологічної політики сьогодні на жаль не закріплений. Національний

екологічний фонд створюється з метою акумулювання коштів від зборів за забруднення навколишнього природного середовища, спеціальне використання природних ресурсів, грошових стягнень за порушення природоохоронного законодавства та забезпечення фінансової підтримки реалізації природоохоронних заходів⁵.

Національний екологічний фонд є державною спеціалізованою установою, яка в межах наданих повноважень здійснює управління доходами фонду. Фонд є бюджетною неприбутковою установою, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Отже, створення Національного екологічного фонду дасть можливість не тільки гарантувати суб'єктам земле-господарської діяльності відшкодування збитків у разі порушення екологічної рівноваги, й виконувати стимулюючу функцію реалізації суб'єктами земельних відносин екологічно привабливих проектів. Фінансування та підтримка цих проектів є основою подальшого сталого землекористування в Україні.

Досвід розвинених країн засвідчив, що доволі ефективним інструментом екологічної політики та гарантій безпеки життєдіяльності людей є використання інструменту екологічного страхування для захисту здоров'я громадян та навколишнього середовища. Інтерес держави у запровадженні та розвитку екологічного страхування полягає в тому, що резерви держави перестають бути єдиним джерелом покриття збитків, пов'язаних з техногенними аваріями та катастрофами, за шкоду, завдану життю та здоров'ю громадян, майну юридичних і фізичних осіб, стану довкілля тощо. Запровадженням системи страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання на об'єктах підвищеної небезпеки держава зменшує тиск на державний і місцевий бюджети, посилює відповідальність таких суб'єктів господарювання на цих об'єктах за можливі негативні наслідки їхньої діяльності⁶.

Підприємства зацікавлені у цьому виді страхування тому, що у разі настання техногенних аварій підприємства, які є об'єктами підвищеної небезпеки, не в змозі фінансово осилити своє власне виживання і відшкодувати збитки постраждалим, тому екологічне страхування полегшує їм виконання цих завдань.

Громадяни-власники, будучи охоплені цим видом страхування, отримують гарантії захисту власного майна, а за умови настання страхової події - забезпечення відновлення своїх прав.

⁵ Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

⁶ Суворов В. П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування [Електронний ресурс] : / В. П. Суворов // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2014-2/doc/2/07.pdf>.

Інтерес населення полягає у забезпеченні відносного збереження умов життєдіяльності та здоров'я людей.

Інтерес страховика полягає у здатності таким чином організувати страхування екологічних ризиків, щоб затрати на запобігання настанню страхових подій та виплати, пов'язані зі страховими подіями, не перевищували страхових премій за цим видом страхування. Головна відмінна риса екологічного страхування у сфері землекористування полягає в тому, що його об'єктом є ризик цивільної відповідальності та ризик пред'явлення землевласнику або землекористувачеві майнових претензій щодо відшкодування збитків згідно нормами цивільного законодавства.

Становлення та розвиток ринку землі в Україні надзвичайно актуалізують використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин у нашій країні. У таких умовах експертна грошова оцінка землі та сформована на її основі ринкова ціна, стають особливо важливими в системі земельних відносин, оскільки без актуальної інформації про ринкову вартість землі неможлива успішна, купівля-продаж, оренда земельної ділянки, оформлення у власність, дарування тощо. Разом з тим, це є ефективні інструменти фінансово-економічного механізму забезпечення збалансованого землекористування та землеволодіння. За дієвого законодавчо-нормативного забезпечення та контролю з боку держави використання таких ринкових інструментів сприятиме саморегулюючим процесам ефективного земле-господарювання та розвитку земле-ресурсної сфери.

Земельні торги в Україні в останні роки розглядаються як провідний спосіб продажу незабудованих земельних ділянок державної та комунальної власності, а також прав на них. Відповідно до ст. 135 ЗКУ, земельні торги проводяться у формі аукціону⁷.

Земельний аукціон – це спосіб продажу землі, за якого покупцем стає особа, яка запропонувала найвищу ціну. Розрізняють примусові та добровільні аукціони. Примусові земельні аукціони проводять судові органи, або органи влади, банки, щоб стягнути борг. Добровільні земельні аукціони організовують для найвигіднішого продажу землі.

Питання наукового обґрунтування механізму та процедури проведення земельних аукціонів як ефективного ринкового інструменту залишається актуальним і потребує всебічних досліджень. Ухвалення Закону України «Про земельні аукціони» № 294⁸ створює основу для

⁷ Земельний кодекс України №2768 від 25.10.2001р. за станом на 05.02.2011 р. [Електрон. ресурс] : – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1299739851587401>.

⁸ Земельний кодекс України № 294 від 17.04.2008 р. [Електрон. ресурс] : – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-08?test=XX7MfyrCSgkyraNIZinAbZPBH14Fgs80msh8le6>.

розвитку земельних відносин у напрямку забезпечення прозорості та відкритості процесів купівлі-продажу земельних ділянок.

Кредитно-іпотечні інструменти з одного боку, вирішують завдання активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне земле-господарювання, а з іншого -соціально-екологічні проблеми. Однак можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України поки що дуже обмежені, хоча сьогодні створено певне правове підґрунтя для здійснення кредитних операцій.

Щодо іпотеки земельних ділянок, зокрема сільськогосподарського призначення, зазначимо, що згідно з чинним законодавством України предметом застави можуть бути тільки земельні ділянки, які є приватною власністю громадян. Останнє положення суттєво знижує можливості іпотечного кредитування аграрного сектору економіки. Можливість одержання кредитів сільськогосподарськими товаровиробниками під заставу землі надзвичайно обмежує широкомасштабне землекористування на принципах оренди. В результаті підприємства, сформовані на орендній основі, не мають предмета іпотеки. Теоретично всі власники сертифікатів на право на земельну частку (пай), а тим більше державних актів, мають право скористатися іпотекою. Однак навіть власники земельних часток (паїв) згідно з п. 15 Перехідних положень Земельно кодексу України до 1 січня 2012 р. не вправі були продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім успадкування та при вилученні для суспільних потреб. Однак навіть після зняття цього мораторію потрібен певний і тривалий проміжок часу для стабілізації попиту і пропозицій на ринку землі та формування реальних ринкових цін на земельні ділянки. Таким чином, за існуючих умов процес переведу земельних ділянок у предмет іпотеки довготривалий і в найближчій перспективі малореальний.

Обмежені можливості розвитку іпотеки землі в сільському господарстві України пов'язані також з іншими причинами, зокрема низькою ціною земель сільськогосподарського призначення. Однією з обов'язкових умов розвитку іпотечного кредитування на вигідних для сільськогосподарських товаровиробників умовах є не тільки спроможність кредиторів надати кредит, а насамперед позичальників повернути борг. Неповорнення кредитів призводить до втрати селянами заставленої земельної ділянки за умов відсутності правових чи економічних механізмів запобігання цьому процесу, що діє в більшості країн із розвиненим іпотечним кредитуванням аграрного сектору.

Формування іпотечної системи кредитування, як і земельного ринку взагалі, потребує створення з боку держави відповідних інституцій і

механізмів, і передусім спеціальної банківської системи, якій надаються функції уповноваженого державою агента кредитного та фондового ринків. Банківська система, крім своїх основних функцій забезпечити кредитними ресурсами чи іншими фінансовими інструментами покупця або користувача землі, може стати механізмом, що стимулює і формує пропозиції на ринку, а це дуже важливо, особливо в умовах низької купівельної спроможності фізичних та юридичних осіб. Однак створення такої спеціалізованої фінансової структури, як земельний (іпотечний) банк в Україні, для подолання кризової ситуації є доволі проблематичним. Вирішенню Земельним банком його головного завдання кредитування сільськогосподарських товаровиробників не сприятиме низька ціна землі, при якій за існуючих правових та економічних умов прийнятні за обсягами кредити може дати застава тільки великих масивів сільськогосподарської землі, що поки що неможливо.

Основою фіскально-бюджетних інструментів є принцип платності за використання та володіння землею. Формами плати за землю є земельний податок, орендна плата та нормативна ціна землі.

Кошти від плати за землю, що надходять на спеціальні бюджетні рахунки місцевих бюджетів, мають використовуватися тільки для регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, державного земельного кадастру, охорони земель, економічного стимулювання та на інші витрати, які пов'язані з раціональним використанням земель⁹. Проте на сьогодні для виконання землеохоронних робіт і заходів щодо реалізації земельної реформи використовується лише незначна частина цих коштів.

Екологічне оподаткування може сприяти вирішенню екологічних проблем в умовах виходу України із соціально-економічної кризи за обмеженості фінансових і матеріальних ресурсів, оскільки за рахунок податків, що сплачуються, та надання пільг і субсидій у сфері екологічного оподаткування уряд впливає (стимулює або протидіє) на учасників суспільних відносин та макроекономічну ситуацію загалом¹⁰. Отже, отримані при оподаткуванні кошти мають скеровуватись, зокрема, на стимулювання охорони довкілля споживачами, розробку і впровадження безвідходних технологій, утилізацію відходів, розчищення старих звалищ тощо, а не для «латання дір» у бюджеті, адже екологічні податки – це податки, що слугують для охорони навколишнього середовища, тому основною їхньою ціллю є стимулювання платника до позитивної, з точки зору охорони навколишнього середовища, поведінки.

⁹ Добряк Д. С. Напрями вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин Д.С. Добряк., А.Т. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 4. – С. 5–10.

¹⁰ Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6 – С. 22–29.

Інноваційні інструменти розвитку земельних відносин є надзвичайно ефективними засобами раціоналізації та екологізації господарських процесів на землі. Так, відносини між суб'єктами землеволодіння та землекористування мають будуватися на умовах обов'язкового застосування в процесі землегосподарювання останніх досліджень та розробок науки і техніки, які спрямовані не тільки на високу прибутковість та ефективність, а й ураховують принципи еколого-безпечного та раціонального використання земельних ресурсів.

Посилення залежності країн та регіонів від світового господарства, перехід до інформаційного суспільства і економіки знань, зміни у способі життя людей, а також екологічні проблеми, потребують застосування нових підходів до управління розвитком природно-ресурсної сфери та забезпечення відтворювальних процесів. Основним пріоритетним завданням екологічної та економічної політики, що спрямовані на підвищення рівня просторового розвитку, має стати розвиток науково-технологічного та інноваційного потенціалу країни. Процес поширення інновацій у землересурсній сфері має перейти від централізованого до локального, коли окремі регіони завдяки локальним інноваційним процесам стануть «точками інноваційного зростання» національної економіки.

Український уряд проголосив енергозбереження та впровадження екологічно чистих технологій пріоритетними напрямками. Причиною зосередити увагу на екоінноваціях є високий рівень забруднення довкілля в Україні, у тому числі внаслідок Чорнобильської катастрофи та викиду промислових відходів у регіонах, де переважає чорна металургія, хімічна та вугільна промисловість. Все це здебільшого стосується земельних ресурсів. Існує потреба впроваджувати технології, що допоможуть вирішити конкретні проблеми раціонального використання та відтворення землі як стратегічно важливого для України природного ресурсу.

Таким чином, на сьогодні можемо стверджувати, що найбільш важливим у системі земельних відносин є їхній ефективний розвиток та регулювання. Так, на нашу думку, інструменти регулювання земельних відносин необхідно розглядати з позиції об'єктивно властивих для них аспектів, а саме: політичного, економічного, екологічного і правового. Саме такий підхід дасть змогу чітко розмежувати вплив політики, економіки, екології та права на формування і розвиток земельних відносин в умовах трансформації форм власності та господарювання, оскільки ці фактори взаємодіють між собою.

3.8. Фінансування проектів державно-приватного партнерства у вітчизняній та зарубіжній практиці (Б. С. Шулюк)

Із поглибленням економічних та соціальних проблем у суспільстві перед державною фінансовою політикою постало важливе завдання – створення такої моделі державно-приватного партнерства, яка б забезпечила ефективне фінансування суспільного розвитку. Адже важливим аспектом співпраці державного та приватного секторів є можливість диверсифікувати витрати у стратегічно важливі інфраструктурні проекти, фінансувати програми інноваційно-інвестиційної спрямованості. Успішність реалізації зазначених проектів і програм залежить від використання певних фінансових інструментів, зокрема тих, які використовують в економічно розвинутих країнах. Адже у світовій практиці спільними фінансовими зусиллями органів державної влади і підприємницьких структур цілі державної політики досягаються більш ефективно, результативніше та з мінімальними витратами.

В Україні відсутність сприятливого законодавчого середовища та нерозвиненість інструментів державно-приватного партнерства призводять до фінансової непривабливості проектів для приватних інвесторів, обмеженого рівня прибутковості та високих ризиків на фінансовому ринку. З огляду на це процес взаємодії держави і бізнесу потребує правової захищеності договірних умов партнерів, бюджетної підтримки та міжнародної співпраці.

Враховуючи значущість становлення державно-приватного партнерства в Україні, стан і тенденції розвитку внутрішнього та зовнішнього ринків капіталів, актуальною є необхідність глибокого аналізу і пошуку перспективних джерел та інструментів фінансування партнерських проектів. Загалом у світовій і вітчизняній практиці основні фінансові інструменти державно-приватного партнерства поділяють на боргові, пайові та гібридні (рис. 3.8.1). Така деталізація свідчить про доволі широкі та різноманітні можливості для використання потенціалу як держави, так і приватного сектору.



Рис. 3.8.1. Види фінансового інструментарію державно-приватного партнерства

У світовій практиці борговими фінансовими інструментами є інфраструктурні облігації, які представлені трьома видами:

а) корпоративними інфраструктурними облігаціями (Казахстан, Австралія, Росія) – облігації, випущені приватними суб'єктами господарювання для фінансування інфраструктурних проектів, які потребують значних витрат. Вони спрямовуються на спорудження автомобільних доріг і залізниць, реконструкцію й зведення систем водопостачання.

Згаданий борговий інструмент характеризується низькою прибутковістю і тривалим терміном обігу. Такі облігації, як правило, мають державні гарантії або поручительство третіх осіб з виплати відсотків, вони є довгостроковими, оскільки розраховані на періоди створення та експлуатації об'єкта інфраструктури;

б) муніципальними цільовими облігаціями (США, Індія, Чилі) – облігації, випуск яких здійснює орган місцевого самоврядування і які мають цільове використання коштів. У США муніципальні зобов'язання поділені на дві групи: облігації загального покриття (general obligation bonds) і облігації, забезпечені доходами від проектів (revenue bonds);

в) проектними облігаціями, які орієнтовані на інфраструктурні проекти в галузі транспорту, енергетики, інформації та комунікаційних технологій (країни Європейського Союзу). Європейська комісія вважає проектні облігації найефективнішими, оскільки їхнє використання дає змогу визначати

фінансову поведінку учасників державно-приватного партнерства, а також поліпшити фінансування інфраструктурних проектів¹.

В Україні аналогом інфраструктурних облігацій є корпоративні облігації, державні облігації та облігації місцевих позик. Основними передумовами для ефективного їхнього впровадження є такі: наявність досконалої законодавчої бази для здійснення випусків облігацій місцевих позик і корпоративних облігацій; досвід застосування сек'юритизованих цінних паперів (іпотечних облігацій, іпотечних сертифікатів, що є аналогом інфраструктурних облігацій для проектів будівництва нерухомості); розвинена фінансова інфраструктура для розміщення та обігу корпоративних облігацій і облігацій місцевих позик (пенсійні фонди, інститути спільного інвестування, страхові компанії).

Корпоративні облігації стали доступним та ефективним інструментом для рефінансування концесійних проектів. Однак упродовж 2012–2015 рр. відбулось зменшення випуску таких облігацій підприємствами з 332 у 2012 р. до 147 у 2015 р., відповідно спостерігалось зниження їхньої вартості (рис. 3.8.2). Таку тенденцію можна пояснити тим, що учасники державно-приватного партнерства внаслідок дефолтів за корпоративними облігаціями під час та після глобальної фінансової кризи 2008 р. почали вибирати більш надійні та захищені фінансові інструменти, такі як державні облігації.

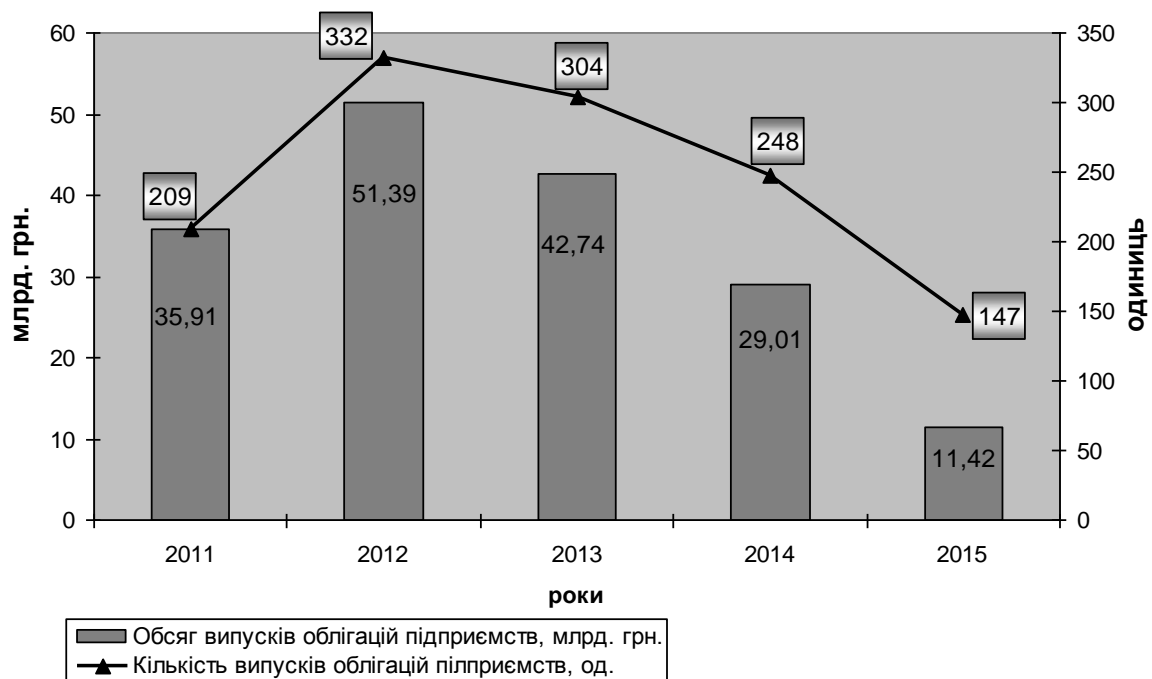


Рис. 3.8.2. Обсяг та кількість випусків корпоративних облігацій підприємств упродовж 2011–2015 рр.²

¹ Marchewka-Bartkowiak K. Obligacje projektowe – nowy instrument finansowania przedsięwzięć PPP w formule project finance na poziomie międzynarodowym i krajowym / K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski // Studia BAS. – 2014. – № 3 (36). – S. 146.

Державні облігації відіграють важливу роль у формуванні бюджетної політики держави. Вони є інструментом державних запозичень та дають змогу залучати необхідні фінансові ресурси для фінансування проектів державно-приватного партнерства. Незважаючи на те, що державні облігації мають вагому частку на фондовому ринку, починаючи з 2012 р., обсяг їхніх торгів на ринку цінних паперів знижується. Так, за підсумками 2015 р., на державні облігації припадало 13,04% від загального обсягу торгів на ринку цінних паперів, що на 26,37% менше, ніж відповідний показник 2011 р. (рис. 3.8.3).

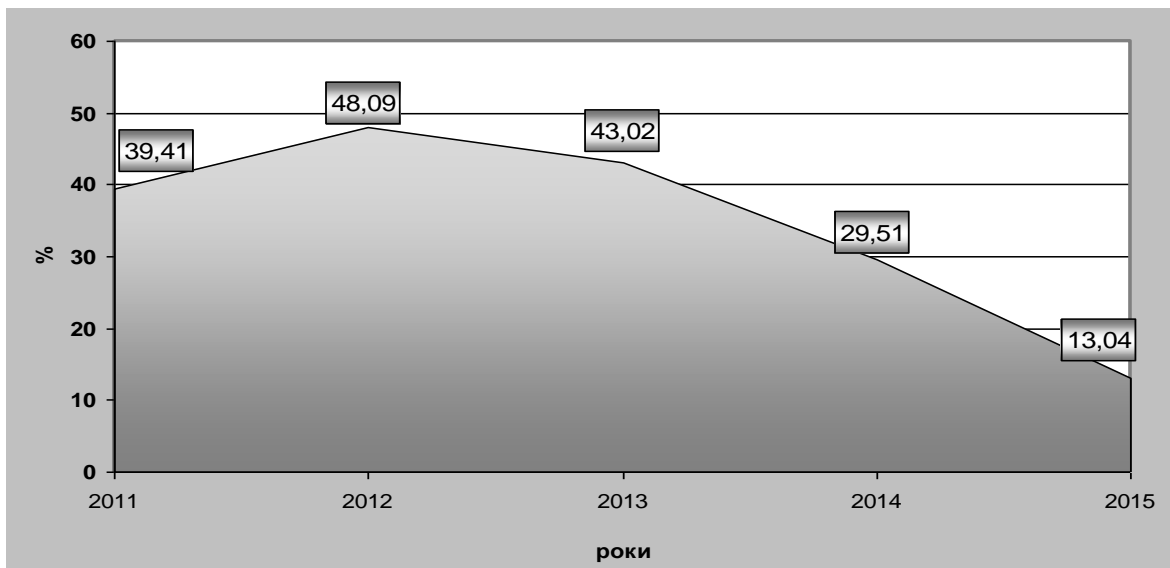


Рис. 3.8.3. Частка обсягу торгів державними облігаціями у загальному обсягу торгів цінними паперами в Україні впродовж 2011–2015 рр.³

Муниципальні облігації є перспективним, але малорозвиненим інструментом фінансування проектів державно-приватного партнерства в Україні. Так, у 2015 р. облігації місцевих позик не випускалися, проте в попередньому періоді вартість їхнього випуску становила 2,38 млрд. грн. Вони найчастіше застосовуються в проектах розвитку житлово-комунального господарства, а саме на капітальне будівництво чи реконструкцію об'єктів місцевої інфраструктури, ремонт доріг, запровадження енергозберігаючих технологій, розвиток закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо.

Основними перевагами використання інфраструктурних облігацій є такі: дохідність інструменту формує емітент, що дає можливість її визначити на більш оптимальному рівні, ніж у разі банківського кредитування;

² Річний звіт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Ринок цінних паперів України: повне перезавантаження. – 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1473066406.pdf.

³ Там само.

рейтингування і котирування інструменту, що дає змогу підвищити його інвестиційну привабливість; здатність випуску похідних цінних паперів на поставку інфраструктурних облігацій (наприклад, опціони на поставку облігацій).

На європейському ринку фінансування проектів державно-приватного партнерства залежить від кредитів комерційних банків і державних фінансових інститутів. Водночас, незважаючи на те, що умови кредитування ускладнилися, кредитні ресурси активно залучаються для реалізації інфраструктурних проектів. Так, залучення винятково державних фінансів є неможливим навіть в економічно розвинутих країнах⁴.

В Україні також джерелом фінансування проектів державно-приватного партнерства є державні та комерційні кредити. Такі фінансові інструменти, як державні позики, можуть надаватись на умовах: а) безвідсоткових позик або з низькими відсотковими ставками з метою зниження загальних витрат із фінансування проекту; б) надання державою субординованих позик; в) доступності для всіх учасників проекту або тимчасової доступності для компанії, що реалізує проект у разі настання основних ризиків проекту.

Здебільшого приватний партнер надає перевагу довгостроковим кредитам, оскільки будівництво інфраструктурних об'єктів є довготривалим процесом. У деяких випадках фінансування будівництва об'єктів інфраструктури забезпечується короткостроковими позиками. Особливо це характерно для об'єктів, які можуть вводитися в експлуатацію в міру готовності окремих ліній, ділянок, блоків. Значна частина кредитних установ позиціонує себе тільки як позикодавці на коротко- та середньотривалі терміни, розраховуючи на відшкодування витрачених коштів через 3–5 років. Однак кількість проектів державно-приватного партнерства, реалізація яких забезпечить повернення взятого боргу впродовж таких термінів, є незначною. З огляду на це комерційні банки часто не мають можливості надавати довгострокові кредити без їхнього страхування під значний відсоток, що призводить до підвищення загальної вартості проекту.

В процесі надання гарантій за позиками уряд зобов'язується погасити будь-яку нестачу коштів проектної компанії, пов'язаної з основними платежами та виплатою відсотків. Державні гарантії надаються винятково на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших економічних суб'єктів (ними можуть бути безвідзивні та безумовні гарантії фінансово-кредитних установ або інших

⁴ Puszer B. Obligacje projektowe jako innowacyjny instrument finansowania strategicznych projektów w ramach UE / B. Puszer // Studia Ekonomiczne: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Poland. – 2014. – № 186, cz. 2 Innowacje, a wzrost gospodarczy. Cz. 2. – S. 208.

підприємств чи наявність належного заставного забезпечення). Однак вони не надаються у разі, якщо джерелом їхнього повернення є кошти державного бюджету.

Обсяг державних гарантій, що надаються приватному партнерові, визначається законом про державний бюджет на відповідний рік. Вони є короткостроковим фінансовим інструментом, оскільки їхній обсяг не може бути спрогнозованим на довгостроковий період. Головним призначенням місцевих гарантій є підтримка інвестиційних програм, зокрема щодо розвитку комунальної інфраструктури регіону. Умови надання місцевих гарантій є аналогічними до державних.

Таким чином, основним призначенням державних і місцевих гарантій є зменшення ризиків у процесі здійснення запозичень у фінансово-кредитних установах. Водночас у вітчизняній практиці згадані фінансові інструменти для сприяння розвитку державно-приватного партнерства не є поширеними, оскільки зумовлюють збільшення вартості залучених кредитних ресурсів.

Починаючи з 2009 р., важливу роль у наданні фінансової підтримки проектів державно-приватного партнерства відіграють державні та місцеві запозичення від іноземних держав. Це зумовлено впливом фінансової кризи на економіку світових країн, де основним джерелом фінансування інфраструктурних проектів був капітал приватних фінансових інституцій. Найактивнішими міжнародними фінансовими інституціями у цій сфері є Світовий банк та Європейський банк реконструкції та розвитку.

У вітчизняній практиці державні запозичення від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій належать до зовнішнього боргу та погашаються за рахунок коштів державного бюджету. Отримання таким чином коштів для суб'єктів державно-приватного партнерства здійснюється для управління та фінансування об'єктів комунальної або державної форм власності, при цьому таке майно не може бути заставою.

Місцеві запозичення від іноземних держав і фінансово-кредитних установ мають право здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради⁵.

⁵ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповненнями за станом на 08.09.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Враховуючи вищевикладене, варто зазначити, що використання боргових інструментів у вітчизняній практиці супроводжується проблемами, пов'язаними з:

- обмеженням можливостей комунальних підприємств щодо отримання позик на комерційних засадах;
- відсутністю гарантій щодо державної фінансової підтримки галузей комунальної інфраструктури;
- відсутністю належних фінансових гарантій з боку місцевого органу щодо повернення інвестицій приватному партнерові у разі дострокового припинення контракту державно-приватного партнерства;
- відсутністю фінансових гарантій щодо обслуговування місцевим бюджетом позик, призначених для фінансування проектів державно-приватного партнерства;
- нерівними можливостями та умовами щодо здійснення місцевих запозичень для різних суб'єктів місцевого самоврядування⁶.

Враховуючи зазначені проблеми, боргові інструменти за реалізації проектів державно-приватного партнерства потребують посиленої уваги з боку органів державної влади та зумовлюють необхідність їхнього доопрацювання та чіткої законодавчої регламентації.

За пайової участі приватного капіталу у фінансуванні інфраструктурних проектів відбувається високий ступінь інтеграції капіталів у межах реалізації партнерських відносин для досягнення соціально значущих цілей. Пайове фінансування інвестиційних проектів може здійснюватися в двох головних формах:

- додаткової емісії акцій існуючого акціонерного товариства для фінансування певного інвестиційного проекту;
- залучення до створеного підприємства учасників, які здійснюють грошовий або майновий внесок у статутний капітал цього підприємства.

Акціонерне інвестування – це вкладення коштів в акції та отримання додаткових інвестиційних ресурсів під конкретний проект. До основних переваг акціонування як методу фінансування проектів належать такі: виплати за користування залученими ресурсами здійснюються залежно від фінансового результату; використання залучених інвестиційних ресурсів не обмежене за термінами; емісія акцій дає змогу забезпечити формування необхідного обсягу фінансових ресурсів на початку реалізації проекту, а також відстрочити виплату дивідендів до настання того періоду, коли проект почне генерувати

⁶ Пильтяй О. Фінансовий інструментарій державної підтримки публічно-приватного партнерства / О. Пильтяй // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 1. – С. 86.

доходи; власники акцій можуть здійснювати контроль над цільовим використанням коштів на реалізацію проекту⁷.

Разом з тим, такий метод фінансування проектів має деякі обмеження. Так, інвестиційні ресурси акціонерне товариство отримує після завершення розміщення випуску акцій, а це потребує часу, додаткових витрат, доказів фінансової стійкості підприємства, інформаційної прозорості та ін. Процедура додаткової емісії акцій пов'язана з реєстрацією, проходженням лістингу, значними операційними витратами⁸. Акціонерне товариство, яке збирається фінансувати інвестиційний проект шляхом додаткової емісії акцій, має виробити ефективну стратегію підвищення ліквідності та вартості акцій для забезпечення фінансової прозорості та інформаційної відкритості емітента, зростання капіталізації, поліпшення фінансового стану й підвищення іміджу.

У країнах з ринковою економікою поширена друга форма фінансування проектів державно-приватного партнерства у вигляді формування пайових фондів громадського сектору. Кошти, отримані завдяки колективному інвестуванню, використовуються для реалізації суспільно важливих проектів.

Окрім того, фінансування проектів може відбуватися за рахунок грантів, тобто безповоротного джерела фінансування, яке надається організаціями, зацікавленими у здійсненні проекту. Гранти можуть використовуватися для зниження ризиків, а отже, сприяти залученню компаній до здійснення проектів із високими ризиками і невизначеністю щодо повернення коштів.

Деякі фінансові інструменти часто називаються «квазі» або «гібридними», оскільки вони мають риси як боргових, так і пайових інструментів. Квазі-інструменти можуть вміщати субординований конвертований борг, привілейовані акції з прибутковістю, варанти або опціони, які передбачають вимогу на активи. Зазначені інструменти є привабливою альтернативою традиційному пайовому і борговому фінансуванню. По-перше, з точки зору інвестора, квазі-інструменти не потребують контролювання або наявності голосуючих прав, як це відбувається у разі випуску простих акцій. По-друге, оскільки право вимоги на активи, які надаються квазі-інструментами, мають більш високу черговість, ніж акціонерний капітал, то квазіборговий капітал має меншу вартість. По-третє, цей вид фінансування забезпечує більшу гнучкість, оскільки він не передбачає такі обмежувальні заходи, як традиційне боргове фінансування.

⁷ Майорова Т. В. Інвестиційний процес і фінансово-кредитні важелі його активізації в Україні : моногр. / Т. В. Майорова. – К. : КНЕУ, 2013. – С. 153.

⁸ Там само.

Незалежно від використання різного виду фінансових інструментів, органи державної влади мають підтримувати і стимулювати розвиток партнерських відносин держави та бізнесу. Адже тільки деякі проекти державно-приватного партнерства можуть бути рентабельними за відсутності будь-якої державної фінансової підтримки. При цьому інструменти, які будуть застосовуватися у будь-якому конкретному випадку, мають бути ретельно розроблені, щоб забезпечити необхідну інвесторам передбачуваність і державі гнучкість.

Досвід країн Європейського Союзу свідчить, що проекти державно-приватного партнерства є засобом розвитку співпраці, обміну досвідом, спільних розробок між органами державної влади та підприємницькими структурами, а також концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку країн. Реалізація таких проектів у країнах ЄС забезпечила підвищення якості державних послуг і стала швидким, ефективним, недорогим засобом реконструкції та створення нової інфраструктури. Водночас взаємодія держави і бізнесу у світовій практиці перебуває на різних рівнях розвитку. Такі країни, як Іспанія, Італія, Великобританія, Франція, Німеччина, Польща, досягли значних успіхів у реалізації проектів державно-приватного партнерства. Саме на них припадає 92% укладених угод, тоді як більшість проектів Бельгії, Португалії, Австрії, Швеції, Греції, Угорщини, Словаччини перебуває на етапі переговорів (табл. 3.8.1).

Таблиця 3.8.1

Вартість реалізації проектів державно-приватного партнерства у країнах Європейського Союзу впродовж 2011–2015 рр.⁹

млн. євро

Країни	Роки				
	2011	2012	2013	2014	2015
Іспанія	57 888,1	48 808,8	40 670,9	30 013,8	18137,9
Італія	51 751,0	43 460,6	36 534,2	26 413,2	15525,4
Великобританія	35 224,0	30 387,9	26 711,1	20 884,9	13872,0
Франція	38 287,6	33 334,0	28 997,0	21 183,1	13 097,7
Німеччина	37 574,7	31 533,0	26 374,7	18 919,4	11 193,6
Польща	28 541,5	23 259,5	18 809,0	13 108,1	7 612,6
Нідерланди	9 023,6	8 163,6	6 918,6	5 625,3	3 431, 2
Фінляндія	7 287,8	5 884,6	5 340,4	4 421,3	3 382,4
Бельгія	8 689,2	7 355,3	6 194,3	4 718,9	2 803,3
Португалія	7 507,9	5 436,2	4 565,5	3 594,8	2 275,0
Австрія	9 218,5	7 198,5	6 148,8	3 732,2	2 236,4
Швеція	7 625,3	6 917,7	5 786,1	4 214,6	2 803,4
Греція	6 436,4	5 478,4	4 773,5	3 433,6	1 877,7
Угорщина	6 179,1	4 755,1	3 160,9	2 408,1	1 652,2
Словаччина	3 412,2	3 012,2	2 711,2	2 118,9	1 563,4

⁹ Інформація Світового банку стосовно вартості реалізації проектів державно-приватного партнерства у країнах Європейського Союзу впродовж 2011–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eib.org/projects/loan/regions/1>.

Використання механізму державно-приватного партнерства є корисним прикладом для наслідування в Україні, адже в нашій країні воно не поширено, що підтверджується даними, наведеними в табл. 3.8.2. Так, упродовж 2009–2011 рр. спостерігалось деяке пожвавлення фінансової співпраці держави та бізнесу, що зумовлене створенням відповідної нормативно-правової бази та складною фінансовою ситуацією у стратегічно важливих секторах економіки. Однак обсяг фінансування проектів державно-приватного партнерства, починаючи з 2013 р., суттєво зменшився.

Дані табл. 3.8.2 свідчать, що Україна активно співпрацювала з бізнесом щодо інвестування проектів у таких сферах, як енергетика, зв'язок, транспорт, водопостачання та водовідведення. За даними Світового банку, впродовж 2009–2014 рр. найбільша кількість угод за проектами була укладена у галузі зв'язку (на суму 3803 млн. дол. США), а найменш привабливою була сфера транспорту (обсяг інвестицій становив 130 млн. дол.).

Таблиця 3.8.2

Динаміка фінансування проектів державно-приватного партнерства в Україні за секторами економіки впродовж 2009–2014 рр.¹⁰

млн. дол.

Рік	Сектор економіки			
	Енергетика	Зв'язок	Транспорт	Водопостачання та водовідведення
2009	121	934	130	–
2010	89	413	–	–
2011	998	1819	–	–
2012	725	440	–	–
2013	–	185	–	–
2014	2	12	–	202
Всього	1935	3803	130	202

За даними центральних і місцевих органів виконавчої влади, в Україні за станом на 1 січня 2016 р. на засадах державно-приватного партнерства реалізувалося 177 проектів (укладено 146 договорів концесії, 31 договір про спільну діяльність).

Зазначені проекти реалізувалися в таких сферах господарської діяльності: оброблення відходів (112 проектів, що становить 63,2% від їхньої загальної кількості); збір, очищення та розподілення води (відповідно 30 проектів, або 16,8%); будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їхньої інфраструктури (16 проектів, або 9,0%); виробництво,

¹⁰ Відомості Світового банку про реалізацію проектів державно-приватного партнерства в Україні за 2009–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine.

транспортування і постачання тепла (6 проектів, або 3,3%); виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (5 проектів, або 2,8%); управління нерухомістю (2 проекти, або 1,1%); пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їхнє видобування (1 проект, або 0,6%); туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт (1 проект, або 0,6%); інші (4 проекти, або 2,6%)¹¹.

Слід зазначити, що значна частина проектів реалізувалася на території Полтавської (113), Миколаївської (15) та Одеської (14) областей. Здебільшого це проекти у сферах надання житлово-комунальних послуг, таких як збір, очищення та розподілення води та послуг зі збору/вивозу й утилізації побутових відходів.

Незважаючи на те, що Україна здійснювала реалізацію інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства, вона суттєво відстає від інших країн щодо розвитку такого партнерства. Основними перешкодами для успішного розвитку партнерських відносин держави і сфери бізнесу є такі:

1) недосконалість законодавчої бази. Зокрема, існує неузгодженість таких питань, як розміри та форми участі капіталу кожного із партнерів, типи й умови угод з приватними інвесторами, розподілення ризиків і відповідальності;

2) обмежене застосування проектів партнерства у галузях соціально-економічної сфери. Найчастіше проекти реалізуються у транспортній галузі, однак недостатньо – у житлово-комунальному господарстві, туризмі, військовій справі. Причиною виникнення цієї проблеми є недостатня інформованість комерційних структур про нові напрями розвитку партнерських відносин;

3) труднощі щодо залучення коштів приватних партнерів до реалізації довгострокових проектів із високим ступенем ризику, адже часте їхнє невиконання спричинює низьку зацікавленість інвесторів їхнім фінансуванням;

4) некомпетентність державних службовців щодо розроблення проектів. Найчастіше працівники державних і місцевих органів влади не вміють належним чином сформулювати вимоги до проекту, визначити його кількісні та якісні характеристики, застосувати механізм конкурсного відбору, організувати довгострокове регулювання проекту державно-приватного партнерства. Це потребує підвищення кваліфікації працівників у сфері підготовки та реалізації проектів;

¹¹ Інформація Міністерства економічного розвитку і торгівлі України стосовно результатів реалізації проектів державно-приватного партнерства за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.

5) відсутність спеціалізованого органу управління проектами державно-приватного партнерства. Як правило, зазначеними питаннями займаються різні структурні підрозділи виконавчих органів влади;

6) фінансово-економічна нестабільність у країні, яка зумовлює неефективну реалізацію проектів державно-приватного партнерства.

Зазначені проблеми слід вирішувати цілеспрямовано за активної участі державних і місцевих органів управління, які мають створювати необхідні умови для реалізації проектів державно-приватного партнерства: формуючи сприятливий інвестиційний клімат у країні, визначаючи пріоритети вкладення коштів у стратегічні галузі соціально-економічної сфери, прямо та опосередковано впливаючи на розвиток приватного сектору економіки.

Отже, фінансування проектів державно-приватного партнерства є засобом реалізації соціально-економічних завдань держави. У світовій практиці така співпраця сприяє підвищенню конкурентоспроможності країн, забезпечує підтримку бізнесу та якісне надання суспільних послуг. Водночас в Україні й надалі залишається потреба в удосконаленні існуючих та розробленні новітніх фінансових інструментів державно-приватного партнерства, спрямованих на поліпшення інноваційно-інвестиційного клімату в регіонах. При цьому обмеженість фінансових ресурсів держави потребує посиленого державного сприяння розвитку партнерських відносин, яке має орієнтуватися на підвищення капіталізації проектів у різних секторах економіки.

3.9. Державно-приватне партнерство на місцевому рівні: вітчизняні та зарубіжні аспекти розвитку (В. В. Письменний)

Питання пошуку додаткових коштів для фінансування капітальних проектів, оптимального використання землі й інших об'єктів, що перебувають у власності територіальної громади, забезпечення ефективного менеджменту на комунальних підприємствах постійно постають перед місцевою владою. У більшості випадків через небажання змінювати процедуру ведення поточних справ, нестачу кваліфікованих кадрів, недостатню обізнаність у потенційних можливостях, які надаються органам місцевого самоврядування, ці питання залишаються навіть не розглянутими. Однак нинішні суспільно-політичні виклики вимагають вироблення нових підходів до їхнього вирішення.

Зважаючи на соціально-економічні, географічні, природно-кліматичні й інші особливості розвитку регіонів, великі перспективи для органів місцевого самоврядування закладені в інституті державно-приватного партнерства. Використання цієї форми взаємодії влади та бізнесу особливо актуалізується в умовах розвитку процесів децентралізації повноважень і фінансів, формування відкритого громадянського суспільства. При цьому детального вивчення потребує механізм державно-приватного партнерства, який повноцінно запрацює тільки за умови усунення законодавчих колізій та корупційної складової в його реалізації.

Про це неодноразово наголошували представники вітчизняної фінансової думки Н. В. Безбах¹, О. М. Вінник², Л. Л. Гриценко³, Б. М. Данилишин⁴, О. В. Длугопольський⁵, І. В. Запатріна⁶, К. В. Павлюк⁷,

¹ Безбах Н. В. Методологічні аспекти організації державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н. В. Безбах // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/34.pdf.

² Вінник О. М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) / О. М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1. – С. 110–119.

³ Гриценко Л. Л. Концептуальні засади державно-приватного партнерства / Л. Л. Гриценко // Вісник СумДУ. – 2012. – № 3. – С. 52–59. – (Серія «Економіка»).

⁴ Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>

⁵ Длугопольський О. В. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 3. – С. 43–49.

⁶ Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2010_4/4_Zapatrina.pdf.

⁷ Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19. – (Серія : Економічні науки).

Н. В. Папп⁸, О. П. Полякова⁹, Л. І. Федулова¹⁰ й ін. Зарубіжні країни накопичили вагомий досвід державно-приватного партнерства, теоретико-методологічні засади якого розвивали Дж. Армор (J. Armour)¹¹, В. Г. Варнавський (В. Г. Варнавский)¹², Дж. Делмон (J. Delmon)¹³, В. О. Міхеєв (В. А. Михеев)¹⁴, Дж. Хамільтон (G. Hamilton)¹⁵, М. Хаммамі (M. Hammami)¹⁶, Дж. Цесес (J. Tzeses)¹⁷, П. О. Яковлєв (П. А. Яковлев)¹⁸, В. І. Якунін (В. И. Якунин)¹⁹ та ін.

Наша держава може запозичити з практики функціонування цього інституту за кордоном багатий досвід. Його аналіз підтвердив, що різні країни мають свої пріоритетні галузі економіки, де реалізація проектів державно-приватного партнерства є найбільш ефективною²⁰. Однак адаптація має відбуватися паралельно з розвитком інституційного середовища й вдосконаленням нормативно-правового поля. Разом з тим, функціонування державно-приватного партнерства потребує політичної волі місцевої влади для виходу з так званої «зони комфорту», розширення її кругозору в контексті перспектив такого партнерства.

⁸ Папп Н. В. Інструменти державно-приватного партнерства / Н. В. Папп // Сталій розвиток економіки. – 2010. – № 2. – С. 109–115.

⁹ Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов. – 2009. – № 87. – С. 317–322. – (Серія : Економические науки).

¹⁰ Федулова Л. І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи / Л. І. Федулова, І. Г. Яненкова // Наукові праці. – Т. 109, Вип. 9. – 2009. – С. 57–60. – (Серія : Економіка).

¹¹ Armour J. Financing Innovation: The Role of Insolvency Law / J. Armour [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://citeseerx.ist.psu.edu>.

¹² Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора / В. Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 260 с.

¹³ Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Дж. Делмон. – Астана : ИЦ «Апельсин», 2010. – 250 с.

¹⁴ Михеев В. А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов / В. А. Михеев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.c-society.ru>.

¹⁵ Hamilton G. The Challenges of Capacity Building in PPP in Central Asia: Speech on the III Astans Economic Forum, Kazakhstan, 1–2 July, 2010.

¹⁶ Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami, J.-F. Ruhashyankiko, E.B. Yehoue. – IMF Working Paper, June 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org>.

¹⁷ Tzeses J. Developing Foreign Advertising Campaigns For a Universal Audience: Target France / J. Tzeses [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lehigh.edu>.

¹⁸ Яковлев П. А. Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив / П. А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов. – 2010. – № 92. – С. 323–331.

¹⁹ Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социальное исследование. – 2007. – № 2. – С. 13–14.

²⁰ Длугопольський О. В. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 3. – С. 46.

Державно-приватне партнерство в чинному законодавстві трактується як співробітництво між державою, територіальними громадами в особі державних органів й органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними і фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство»²¹. Проте за визначенням Європейської комісії, це передання приватному сектору частини відповідальності, повноважень і ризиків щодо реалізації проектів²². Незважаючи на різнобічність підходів, їх об'єднує багато ознак (рис. 3.9.1):

1) Головною ознакою державно-приватного партнерства є *забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності*. Як відомо, ефективність характеризує зв'язок між величиною отриманого результату й кількістю інвестованих чи витрачених ресурсів. Проводячи паралель із цією формою взаємодії влади та бізнесу, підвищити ефективність проекту можна або через використання меншого обсягу ресурсів для створення аналогічного результату, або за умови використання такої самої кількості ресурсів для створення більшого результату²³. Якраз державно-приватне партнерство сприяє досягненню цієї мети.

Причому мається на увазі вищі техніко-економічні показники ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності без залучення приватного партнера. За даними аналітичної записки Національного інституту стратегічних досліджень, такий партнер забезпечує ефективне використання ресурсів на стадії реалізації проекту та здатний підвищити дохідність об'єктів у ході їхньої подальшої експлуатації²⁴. Іншим аргументом є те, що державно-приватне партнерство дає змогу максимізувати співвідношення між якістю отриманого продукту й витраченими ресурсами, оскільки приватний сектор є носієм новацій, забезпечує креативність управлінських рішень²⁵.

²¹ Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

²² Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>

²³ Косянчук Т. Ф. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства за сучасних умов / Т. Ф. Косянчук, С. В. Кучма // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – № 3, Т. 3. – С. 113.

²⁴ Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики : аналіт. записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>.

²⁵ Казюк Я. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування / Я. Казюк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2012. – № 1. – С. 49.



Рис. 3.9.1. Ознаки державно-приватного партнерства*

* Примітка. Розроблено автором.

2) *Довготривалість відносин* – це друга, однак не менш важлива ознака державно-приватного партнерства. На відміну від інших форм взаємодії влади та бізнесу, в цьому разі часовий лаг може коливатися від 5 до 50 років, що дає змогу більш впевнено реалізувати проект й виконати взяті перед партнерами зобов'язання (пов'язані з ініціюванням державно-приватного партнерства, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення договору, визначенням його змісту тощо). Це стосується масштабних інфраструктурних проектів, наприклад, у житлово-комунальній сфері, будівництві, утриманні автошляхів й енергоефективності.

Середній термін реалізації проектів у сфері державно-приватного партнерства в Україні становить близько 20 років. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, в 2014 р. на 15 років підписано договір між територіальною громадою м. Малин та ТзОВ «Енергія тепла» у межах здійснення державно-приватного партнерства (передбачено зменшення споживання енергоресурсів бюджетних будівель шляхом технічної модернізації системи тепlopостачання). У 2015 р. за аналогічним проектом енергоефективності, проте терміном дії 25 років, укладено договір між територіальною громадою м. Остер та корпорацією «Укратомприлад»²⁶.

²⁶ Інформація щодо укладених договорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=24249595-c6bb-4098-86db-7a97c3465cf3&title=InformatsiiaSchodoUkladenikhDogovoriv>.

3) Інститут державно-приватного партнерства характеризується *справедливим розподілом ризиків між державним і приватним партнерами* (табл. 3.9.1). Відповідно до розробленої Кабінетом Міністрів України методики, ризиками є імовірна подія або бездіяльність осіб, настання або вчинення якої може призвести до негативних наслідків реалізації проекту, чи яка може мати несприятливі наслідки для різних сторін партнерства²⁷. При цьому оцінка ризиків передбачає визначення ступеня ймовірності їхнього виникнення, можливих негативних наслідків, що може вплинути на виконання умов договору й обсяг можливих збитків.

У ході оцінювання ризиків можуть застосовуватися, з одного боку, статистичний метод (визначає рівень загрози виникнення ризику залежно від ступеня ймовірності його виникнення), а з іншого – метод доцільності витрат (визначає рівень загрози виникнення ризику перевищення обсягу коштів, які планується витратити під час виконання умов договору, порівняно з попередньо визначеним та погодженим партнерами). Хоча найбільш ефективним є метод експертної оцінки, який дає змогу провести оцінювання ризиків групою експертів і за його результатами визначити ризик з найбільшим рівнем загрози його виникнення.

Таблиця 3.9.1

Ризики, які можуть виникнути за державно-приватного партнерства*

Види ризиків	Характеристика
Пов'язані з впливом зовнішніх обставин	Виникнення форс-мажорних обставин; випадкове знищення майна або його частини; істотна зміна економічної ситуації, що унеможливорює виконання умов договору
Політичні	Примусове відчуження майна; внесення змін до податкового законодавства; застосування стандартів, якими встановлюються підвищені вимоги до товарів; відмова у видачі дозвільних документів
Пов'язані з невиконанням партнерами умов договору	Несвоєчасне або не в повному обсязі здійснення платежів; виконання робіт в меншому обсязі, ніж передбачено договором, або неналежної якості; недодержання термінів і порядку виконання робіт
Комерційні	Неотримання прибутку; залучення інвестицій в обсязі, недостатньому для виконання умов договору; здійснення непередбачуваних витрат; неефективне управління майном; зміна умов договору
Фінансові	Зміна курсу валюти, яка використовується для проведення розрахунків за договором; підвищення процентних ставок за кредитами, наданими в межах партнерства
Екологічні	Заподіяння шкоди здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу; техногенні аварії

* *Примітка.* Побудовано на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» № 232 від 16.02.2011 р.

4) Згідно з чинним законодавством *фінансування державно-приватного партнерства здійснюється з ряду джерел: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в уста-*

²⁷ Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-п>.

новленому законом порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел²⁸. При обмеженості фінансових можливостей без внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства не буде забезпечено розвиток цього інституту. Місцева влада має сприймати інвестора як рівноправного партнера, забезпечувати гарантії та безпеку вкладення коштів у комунальну власність, одночасно реалізуючи пріоритетні інвестиційні проекти²⁹.

Після схвалення в 2013 р. концепції розвитку державно-приватне партнерство не без труднощів впроваджується в Україні. Для модернізації житлово-комунального господарства Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спільно із Європейським інвестиційним банком розпочав реалізацію «Програми муніципальної інфраструктури», адміністрування якої здійснювало державне підприємство «Центр розвитку державно-приватного партнерства». Загалом на першому етапі для участі у конкурсному відборі надійшло 170 заявок із 137 міст на суму 24,3 млрд. грн.

У результаті в 2013 р. на засадах державно-приватного партнерства було реалізовано 231 проект, у 2014 р. – 243, в 2015 р. – 177 (рис. 3.9.2). Більша частина з них географічно впроваджувалася на території Полтавської обл. (113), значно менше – в Миколаївській (15) й Одеській обл. (14). Це проекти у сферах оброблення відходів; збору, очищення та розподілення води; будівництва й експлуатації доріг; виробництва, постачання тепла й електроенергії. Збільшення їхньої кількості за шість місяців 2016 р. відбулося за рахунок укладення 10 договорів Київською облдержадміністрацією, двох договорів Херсонською й одного – Хмельницькою облдержадміністраціями³⁰.

Крім згаданих сфер (за станом на перше півріччя 2016 р. питома вага проектів з оброблення відходів становила 63%, збору, очищення та розподілення води – 17%, будівництва і експлуатації доріг – 9%, виробництва, постачання тепла й електроенергії – 6%), нормативно-правове поле нашої держави визначає широкий їхній перелік, яким потенційно може скористатися місцева влада: розвідка родовищ корисних копалин та їхнє видобування; розподіл і постачання природного газу; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура й спорт; зрошувальні та осушувальні системи; управління нерухомістю.

²⁸ Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

²⁹ Казюк Я. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування / Я. Казюк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2012. – № 1. – С. 49.

³⁰ Довідка щодо результатів здійснення ДПП (I півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.

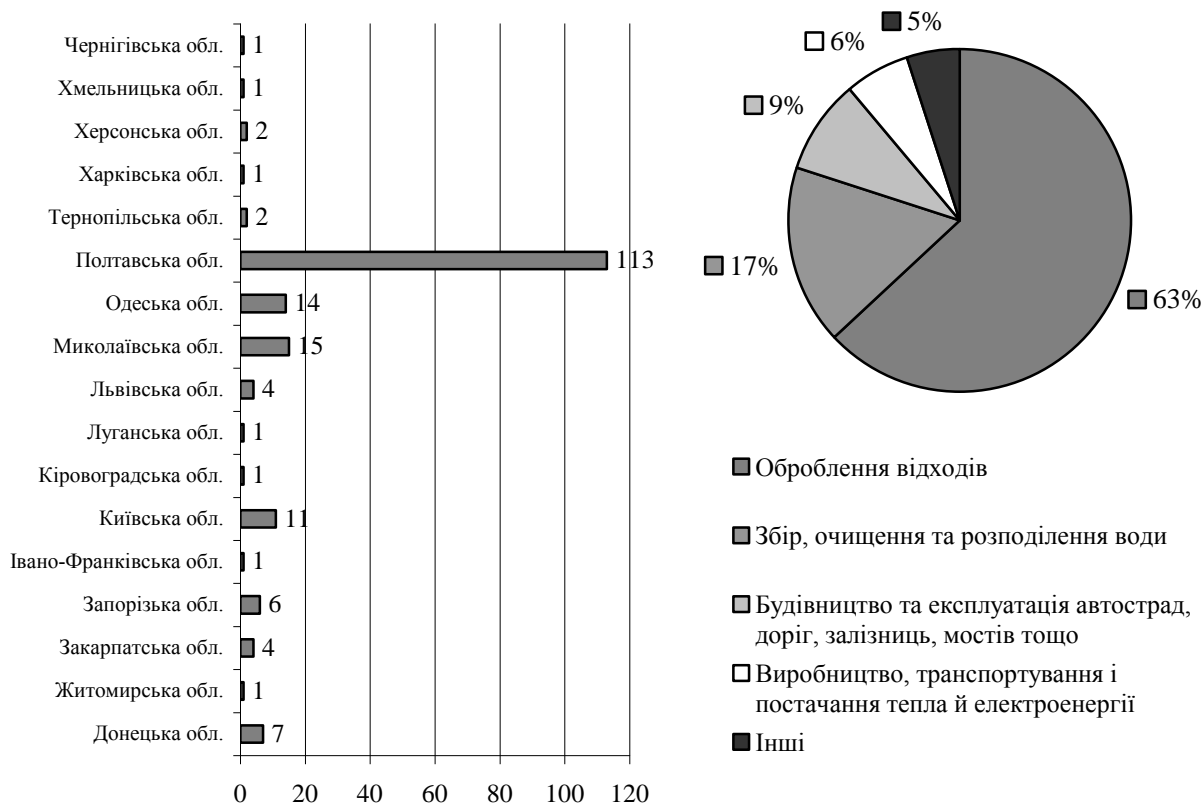


Рис. 3.9.2. Регіональна структура і питома вага договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства (за станом на перше півріччя 2016 р.)*

* Примітка. Побудовано на основі даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

За прикладом зарубіжних країн з огляду на їх досвід, досвіду найбільш привабливими для розвитку інституту державно-приватного партнерства на місцевому рівні є заклади освіти й охорони здоров'я, постачання тепла, очищення води, туризм і відпочинок, оброблення відходів тощо. Якщо вести мову про специфіку використання тієї чи іншої сфери, то її вибір органами місцевого самоврядування залежить від соціально-економічних, географічних, природно-кліматичних й інших особливостей розвитку регіону, а здійснення державно-приватного партнерства передбачає виконання функцій проектування, будівництва, відновлення, експлуатації та обслуговування.

Не зважаючи на переваги для різних сторін державно-приватного партнерства (рис. 3.9.3), практика його впровадження в Україні гальмується на першопочаткових стадіях. Хоча як свідчить зарубіжний досвід, воно є одним із найдієвіших інструментів реалізації політики економічного розвитку і вирішення соціальних проблем територій. Наприклад, у *Великобританії* в цій сфері реалізовано понад 700 проектів, які забезпечили приплив інвестицій у сумі 55 млрд. фунтів

стерлінгів³¹. Багато договорів укладаються з місцевою владою і таким чином ефективно вирішуються питання на місцях, зокрема у сферах інфраструктури та надання послуг.

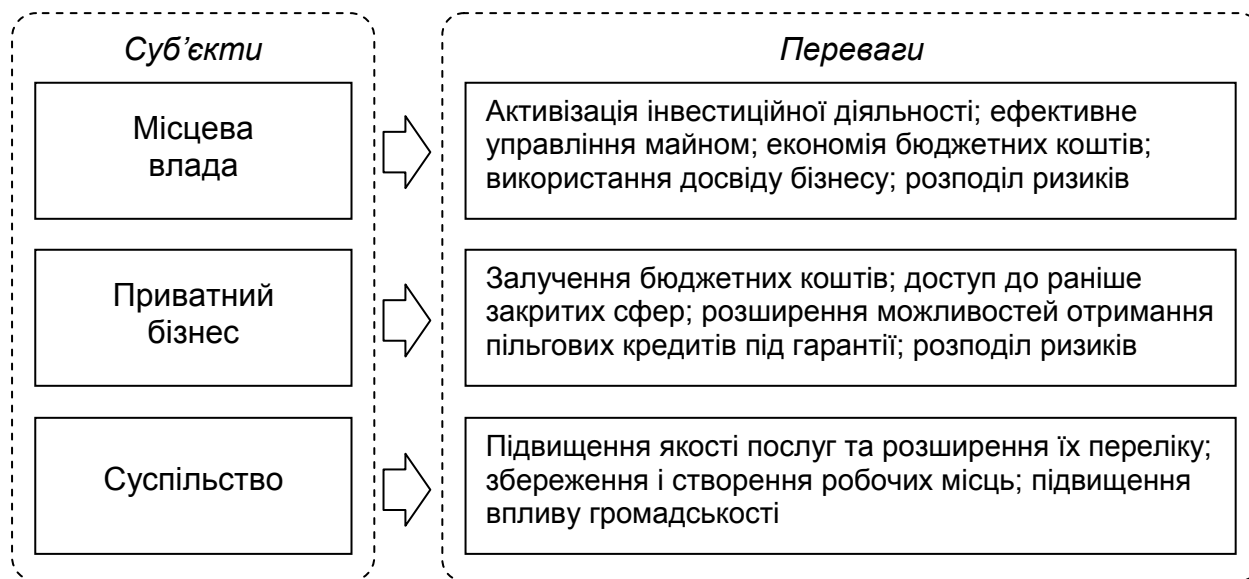


Рис. 3.9.3. Переваги державно-приватного партнерства*

* Примітка. Розроблено автором.

Взаємодія влади і бізнесу у ході реалізації соціально-економічних проектів у формі державно-приватного партнерства широко представлена у *Франції* (із десятків проектів, які впроваджуються в цій країні, необхідно виокремити фінансування порту Булонь-сюр-Мер на суму 863 млн. євро)³². Великий потенціал для розвитку державно-приватних відносин має концесія на спорудження автомагістралей та водопостачання. Узгодження інтересів між муніципалітетами і приватними партнерами на умовах об'єднання фінансових, технологічних, організаційно-управлінських, кадрових й інших ресурсів забезпечує значний мультиплікативний ефект.

Інститут державно-приватного партнерства вдало розвивається в *Туреччині*. Упродовж останніх років ця країна стала найбільшим ринком державно-приватного партнерства в Європі не тільки з точки зору кількості проектів, а й обсягів залучених інвестицій (у 2014 р. – 3,5 млрд. євро, в 2015 р. – 9,2 млрд. євро). Наприклад, на таких засадах будувалися аеропорт у Стамбулі (6,0 млрд. євро), медичні містечка Етлік-

³¹ Private Finance Initiative and Private Finance 2 Projects: 2015 Summary Data. – London : HM Treasury, March 2016. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf.

³² Market Update Review of the European PPP Market in 2015. – Luxembourg : European Investment Bank, April 2016. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eib.org/eppec/library/eppec_market_update_2015_en2.

Анкара (1,1 млрд. євро) і Бількент (1,1 млрд. євро)³³. Однак на практиці не в усіх країнах проекти добре управляються. Відповідно наслідком є незабезпечення очікуваних результатів для різних сторін партнерства³⁴.

Складність реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні, низька активність місцевої влади й приватних партнерів пояснюються недосконалістю механізму його реалізації. Так, у межах партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність й інші договори (об'єктами можуть бути існуючі, створювані чи придбані об'єкти). Першим стримуючим фактором є те, що *передача об'єктів комунальної власності не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера*. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору державно-приватного партнерства.

Таблиця 3.9.2

Найбільш поширені сфери застосування державно-приватного партнерства в деяких країнах Європи*

Сфери	Великобританія	Греція	Данія	Ірландія	Іспанія	Нідерланди	Португалія	Туреччина	Франція
Аеропорти		x						x	
Житловий сектор						x			
Міський транспорт				x					
Морські порти						x			x
Автомобільні дороги	x	x		x	x				x
Залізничний транспорт	x				x		x		
Освіта	x								
Охорона здоров'я	x		x					x	
Система життєзабезпечення міст	x				x	x	x		x

* Примітка. Побудовано на основі аналітичної записки щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні.

Згідно з чинним законодавством пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності готуються органами місцевого самоврядування, приватними партнерами і подаються на розгляд місцевих рад або до уповноважених ними органів. Отже, другим фактором, що дестимулює розвиток цього інституту, є *нестача кваліфікованих кадрів і низька компетенція*.

³³ Market Update Review of the European PPP Market in 2015. – Luxembourg : European Investment Bank, April 2016. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eib.org/eprec/library/eprec_market_update_2015_en2.

³⁴ Government at a Glance 2013. – Paris : OECD, 2013. – P. 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Переважно це не дає змоги провести ефективний аналіз здійснення (на практиці він мав би передбачати обґрунтування соціально-економічних й екологічних наслідків, порівняння основних показників реалізації проекту тощо).

Корупційна небезпека прихована в рішеннях про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів, які приймаються відповідними місцевими радами (такі рішення ухвалюються протягом двох місяців з часу подання пропозицій про здійснення). Нормативно-правове поле визначає, що орган, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства або недоцільність його здійснення, зобов'язаний протягом 15 днів з часу прийняття повідомити особу, яка подала пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства.

Визначення приватного партнера для укладення договору в межах державно-приватного партнерства здійснюється на конкурсних засадах. У разі, якщо після оголошення конкурсу на участь подав заявку лише один претендент, договір може бути укладений уповноваженим органом із цим претендентом шляхом погодження істотних умов договору. Отже маємо ще один стримуючий фактор – *відсутність конкуренції*. Це може стати прямою перешкодою в реалізації проекту, особливо щодо зарубіжних інвесторів, незважаючи на розширення власних інвестиційних можливостей та довгострокове розміщення інвестицій.

Під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначаються: строк здійснення державно-приватного партнерства, форма його реалізації та основні етапи; державний партнер й об'єкти державно-приватного партнерства; обсяг і форми фінансової участі державного партнера у здійсненні державно-приватного партнерства; граничний строк подання заявок на участь у конкурсі; граничний строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера; кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; критерії визначення переможця конкурсу.

Оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера публікується в офіційному друкованому ЗМІ відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки Крим, а також розміщується на офіційному веб-сайті. Орган, який проводив конкурс, зобов'язаний у десятиденний строк з дня визначення переможця конкурсу оприлюднити інформацію та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу. Оприлюднення інформації здійснюється в тих самих ЗМІ, де й подається оголошення про проведення конкурсу, а також розміщується на офіційному веб-сайті.



Рис. 3.9.4. Алгоритм реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні

Примітка. Побудовано на основі загальної схеми процесів (послідовності) реалізації проектів ДПП в Україні (див.: <https://drive.google.com/file/d/0B5EMzR-8ftdOYVpUVINYNHZTc2c/view>).

Укладення договору здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу. Державний партнер зобов'язаний повідомити про укладення договору центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства, уповноважений на ведення обліку договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства. У разі істотної зміни обставин, якими сторони керувалися у процесі укладання договору в межах державно-приватного партнерства, такий договір може бути змінений, доповнений чи розірваний.

Описаний алгоритм реалізації проектів державно-приватного партнерства (рис. 3.9.4) не мав би викликати сумнівів щодо ефективності реалізації, адже в його основу закладені кращі зразки зарубіжного досвіду функціонування цього інституту. За кордоном він приваблює приватних партнерів і стимулює взаємодіяти з владою через доступ до раніше закритих сфер, залучення бюджетних коштів, розширення можливостей отримання пільгових кредитів під гарантії та розподілення

ризиків проекту. Обґрунтуємо основні заходи, які дадуть змогу розкрити весь потенціал державно-приватного партнерства у нашій державі:

1) Таке партнерство сприяє економії бюджетних коштів, ефективному управлінню комунальним майном і землею, вдалому використанню досвіду приватного сектора у поєднанні з виконанням функцій проектування, будівництва, відновлення, експлуатації та обслуговування. Однак до етапу підписання угоди необхідно пройти складні процедури узгоджень й оформити значні обсяги пояснювальної інформації, отримати велику кількість дозволів³⁵. Для зменшення бюрократичного впливу в алгоритмі реалізації проектів державно-приватного партнерства сьогодні постало питання *розробки і впровадження онлайн-сервісу*.

2) Серед науковців поширена думка, що однією з основних проблем інституту державно-приватного партнерства є невідповідність принципів і підходів у цій сфері міжнародним вимогам³⁶. З огляду на це ОЕСР розробила *принципи з питань державного управління державно-приватного партнерства*. Вони визначають конкретні вказівки за трьома основними напрямками: а) встановлення чітких, передбачуваних і законних інституційних меж для такого партнерства за підтримки компетентних і забезпечених ресурсами органів; б) обґрунтування вибору проектів за співвідношенням ціни та якості; в) впровадження прозорих бюджетних процедур³⁷.

3) Алгоритм реалізації проектів державно-приватного партнерства передбачає підписання довгострокової договірної угоди між органами влади і приватним партнером, згідно з якою останній, як правило, фінансує та забезпечує виконання робіт або надання послуг. Варто погодитися з точкою зору, що для забезпечення припливу приватного капіталу в інфраструктурні проекти держава має *створювати прийнятний для обох сторін баланс ризиків і винагород*³⁸. Так, необхідно впровадити пакет преференцій для бізнесу, що відповідно потребує подальшого наукового обґрунтування і законодавчого затвердження.

³⁵ Карий О. І. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Мавріна // Економічний аналіз. – 2015. – Т. 20. – С. 40.

³⁶ Юхненко А. О. Проблеми та напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні / А. О. Юхненко // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. – 2013. – Вип. 25. – С. 321. – (Серія : Економіка і управління).

³⁷ Government at a Glance 2013. – Paris : OECD, 2013. – P. 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

³⁸ Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов. – 2009. – № 87. – С. 321. – (Серія : Экономические науки).

4) Розвиток цієї форми взаємодії влади та бізнесу не можливий без *підвищення транспарентності на всіх етапах державно-приватного партнерства*. Зважаючи на те, що це явище є однією з основних засад демократичного розвитку сучасної цивілізованої держави, базою для налагодження ефективної комунікації між органами влади і приватними партнерами мають бути сучасні інформаційні технології та зниження корупційної складової в системі місцевого самоврядування. Впровадження належного рівня відкритості забезпечить можливість доступу до інформації про проекти, а також вплив на прийняття рішень і контроль за діяльністю посадових осіб.

Таким чином, державно-приватне партнерство, що передбачає об'єднання ресурсів і дій між владою та бізнесом, може вирішити проблеми пошуку додаткових коштів для фінансування капітальних проектів, оптимального використання землі й інших об'єктів, що перебувають у власності територіальної громади, забезпечення ефективного менеджменту на комунальних підприємствах. Беручи до уваги останні тенденції функціонування цього інституту за кордоном, основні аспекти його розвитку в Україні необхідно зосередити на системі життєзабезпечення міст і розробці нових перспективних технологій.

3.10. Управління інвестиційним портфелем домогосподарства в умовах сталого економічного розвитку (А. А Сидорчук)

Інвестиційний портфель домогосподарства (ІПД) розуміємо як сформовану ним сукупність інструментів фінансового ринку для реалізації власних інвестиційних цілей. Процес управління **ІПД** в умовах сталого економічного розвитку (низьких відсоткових ставок і показників інфляції) можна розбити на п'ять етапів¹:

1. формування інвестиційних цілей домогосподарства;
2. формування інвестиційної політики домогосподарства;
3. вибір портфельної стратегії домогосподарства;
4. вибір активів домогосподарства;
5. вимірювання й оцінювання ефективності інвестицій домогосподарства.

П'ять сформульованих вище етапів утворюють замкнутий, циклічний процес, в якому оцінювання ефективності дасть можливість скоректувати цілі, політику, стратегію та структуру портфеля.

Перший етап процесу управління **ІПД** – *формування інвестиційних цілей домогосподарства* – визначає цілі, якими, зокрема, можуть бути забезпечення такого рівня інвестиційного доходу в період працездатності домогосподарства, що забезпечить гідний рівень життя у непрацездатному віці. Формуючи один портфель, домогосподарство може планувати досягнення одночасно кількох цілей, головна вимога до яких полягає у тому, щоб вони не суперечили одна одній (наприклад, досягнення максимального доходу супроводжуватиметься максимальним ризиком портфеля, а тому одночасно досягти високого доходу за мінімального ризику неможливо).

Другим етапом процесу управління **ІПД** є *формування основних напрямів інвестиційної політики* для досягнення визначених цілей. Цей етап починається з прийняття рішення про розміщення активів. Інакше кажучи, домогосподарство-інвестор має вирішити, яким чином розподілити наявні у нього заощадження між основними класами активів. *Основні класи активів* – це акції, облігації, нерухомість та іноземні цінні папери.

Вибір портфельної стратегії, яка відповідає цілям клієнта та його інвестиційній політиці, є третім етапом процесу управління **ІПД**. Портфельні стратегії можна розділити на активні та пасивні. *Активні*

¹ Фабоцци Ф. Управление инвестициями / Ф. Фабоцци. – М. : ИНФРА-М, 2000. – XXVIII. – С. 2.

портфельні стратегії використовують доступну інформацію і методи прогнозування для підвищення ефективності інвестицій порівняно з простою диференціацією. Найбільш суттєвим моментом для всіх активних стратегій є прогнозування факторів, здатних впливати на інвестиційні характеристики за даного класу активів. Наприклад, активні стратегії при роботі з портфелями звичайних акцій можуть містити прогнозування майбутніх доходів, дивідендів або показника співвідношення ціни до доходу. Облігаційні стратегії побудовані на прогнозуванні майбутнього рівня відсоткових ставок, а стратегії роботи з іноземними цінними паперами – на очікуваних обмінних курсах валют. *Пасивні портфельні стратегії* потребують мінімуму інформації про майбутнє. Основою таких стратегій є диверсифікація портфеля, яка забезпечує максимальну відповідність його дохідності вибраному ринковому індексу. Пасивні стратегії базуються на уявленні, що вся доступна інформація на ринку відображається у ринкових котируваннях цінних паперів. Крім цих двох полярно протилежних типів стратегій, появляються нові, які поєднують у собі і активні, і пасивні елементи.

Після того, як портфельна стратегія вибрана, необхідно визначити ті активи, які будуть вміщені у портфель. Цей крок потребує оцінки окремих цінних паперів. У разі активної стратегії завданням інвестора-домогосподарства є пошук недооцінених активів. Саме на цьому етапі менеджер старається сформуванати *ефективний портфель*. Ефективний портфель – це портфель, який має або найбільшу очікувану дохідність за заданого рівня ризику, або найменший ризик за заданого рівня дохідності.

Оцінювання ефективності інвестицій є останнім етапом процесу управління інвестиціями. На цьому етапі здійснюється розрахунок *реалізованої дохідності* портфеля і зіставлення отриманого результату із вибраним базовим показником. *Базовим показником* у цьому разі є деяка кількісна характеристика поведінки заздалегідь вибраного набору цінних паперів. Як базисний показник може бути вибраний будь-який із загальновідомих фондових індексів, наприклад «Standard&Poor's 500» (S&P 500), або один із облігаційних індексів, опублікований відомими консалтинговими компаніями.

У процесі еволюції методів управління **ІПД** виникла сучасна портфельна теорія (МРТ), що базується на статистичних методах його оптимізації за критерієм співвідношення рівня його прибутковості та ризику².

² Кізіма Т. О. Фінанси домогосподарств : навч. посібник / Т. О. Кізіма, Н. І. Карпишин, І. П. Сидор [та ін.]. – Тернопіль : Вектор, 2015. – С. 165.

Згідно з положеннями МРТ, усі активи, що можуть стати об'єктом інвестування для домогосподарства, розглядаються як *ризикові* та *неризикові*.

Ризикові активи – це активи, дохідність яких у майбутньому невизначена. Наприклад, домогосподарство купує акції компанії А і планує тримати їх три роки. У момент купівлі воно не знає, який дохід отримає в кінці строку. Це залежатиме від вартості компанії А на ринку через три роки і дивідендів, які вона виплачує упродовж року. Такі акції, як і багато інших, подібних цінних паперів, – це ризикові активи. Однак активи, майбутня дохідність яких у момент погашення відома, існують. Такі активи називають *неризикові*, наприклад, депозит у банківській установі або кредитній спілці.

Інвестор-домогосподарство у процесі **УІД** має справу із вибором саме *ризикових активів*.

Розглянемо, як вимірюється *дохідність* і *ризик* активів, а також очікувана дохідність портфеля, що складається із ризикових активів.

Дохідність портфеля активів за фіксований період визначається за такою формулою:

$$R_p = w_1 R_1 + w_2 R_2 + \dots + w_i R_i, \quad (3.10.1)$$

де R_p – дохідність портфеля за період p ;

R_i – дохідність активу за період i ;

w_i – питома вага i -го активу у **ІПД** (ринкова вартість i -го активу у загальній ринковій вартості всього **ІПД**);

i – кількість активів у портфелі³.

Коротко рівняння 1 записується таким чином:

$$R_p = \sum_{i=1}^n w_n R_n. \quad (3.10.2)$$

Рівняння 2 показує, що дохідність портфеля, який складається із n активів R_p , дорівнює сумі всіх зважених дохідностей окремих активів портфеля. Дохідність портфеля, яку визначають за формулою 1, називають *дохідністю за період володіння*, або *реалізованою дохідністю*.

Як типовий зразок розглянемо портфель, який складається із трьох активів (А, Б та В) і за період володіння (наприклад, один рік) ним

³ Тут і далі формули подано автором за : Фабоцци Ф. Управление инвестициями / Ф. Фабоцци. – М. : ИНФРА-М, 2000. – XXVIII .

домогосподарство продемонструвало такі показники дохідності за кожним із таких активів.

Таблиця 3.10.1

Показники дохідності інвестиційного портфеля домогосподарства

Активи	Ринкова вартість (тис. грн.)	Дохідність (%)
А	6	12
Б	15	10
В	25	3

Загальна ринкова вартість **ІПД** дорівнює 46 тис. грн. (6+15+25).

Таким чином:

$$R_A = 12\%, \quad w_A = \frac{6}{46} = 0,13, \quad \text{або } 13\%;$$

$$R_B = 10\%, \quad w_B = \frac{15}{46} = 0,33, \quad \text{або } 33\%;$$

$$R_C = 3\%, \quad w_C = \frac{25}{46} = 0,54, \quad \text{або } 54\%.$$

Сума питомих ваг дорівнює 1, або 100%. Підставимо дані в рівняння 1 і отримаємо:

$$R_p = 0,13 * 12\% + 0,33 * 10\% + 0,54 * 3\% = 6,48\%.$$

Отже, *реалізована* дохідність **ІПД** за аналізований період дорівнює 6,48%.

Управляючи портфелем, домогосподарство-інвестор хоче знати його *очікувану* дохідність. Очікувана дохідність **ІПД** – це зважена сума очікуваних дохідностей, що входять у його склад.

Питома вага очікуваної дохідності кожного активу визначається як частка ринкової вартості окремого активу в загальній ринковій вартості портфеля. Тобто:

$$E(R_p) = w_1 E(R_1) + w_2 E(R_2) + \dots + w_i E(R_i). \quad (3.10.3)$$

Вираз $E()$ означає очікуване значення величини, а тому $E(R_p)$ також називають *очікуваною* дохідністю портфеля за визначений період. *Очікувана* дохідність ризикового активу вираховується таким чином. Спочатку задається розподіл імовірностей для можливих значень реалізованої дохідності. Розподіл імовірностей – це функція, за якою зіставляються між собою кожне можливе значення дохідності та ймовірність реалізації цієї дохідності. За заданому розподілі ймовірностей очікуване значення випадкової величини є середньозважене її

можливих значень. При цьому роль ваг відіграє ймовірність реалізації таких значень. Замість терміна «очікуване значення дохідності активу» використовуватимемо поняття «*очікувана дохідність* активу». Математично очікувана дохідність активу виражається таким чином:

$$E(R_i) = p_1 r_{1i} + p_2 r_{2i} + \dots + p_n r_{ni} \quad (3.10.4)$$

де r_{ni} – n -е можливе значення дохідності i -го активу;

p_n – ймовірність реалізації значення дохідності n для i -го активу;

n – кількість можливих значень дохідності.

Припустимо, що домогосподарство бажає придбати акції компанії АБВ, розподіл ймовірностей дохідності яких (за визначений період) наведено у табл. 3.10.2. На практиці розподіл ймовірностей ґрунтується на статистичних даних про минулі (*реалізовані*) дохідності.

Таблиця 3.10.2

Розподіл ймовірностей дохідності акцій компанії АБВ

<i>N</i>	Дохідність (%)	Ймовірність реалізації
1	11	0,35
2	8	0,25
3	2	0,2
4	1	0,15
5	-7	0,05
Повна		1

Підстановка у рівняння 4 даних таблиці дала змогу отримати такі результати:

$$E(R_{ABV}) = p_1 r_{1i} + p_2 r_{2i} + \dots + p_n r_{ni} = 0,35 * 11\% + 0,25 * 8\% + \dots + 0,05 * (-7\%) = 6,05\%$$

Отже, 6,05% – це *очікувана*, або середня, дохідність акцій компанії АБВ.

Щодо управління **ІПД ризик** розглядається як статистична величина – варіація – як міра можливих відхилень значень випадкової величини (у нашому разі такою випадковою величиною став дохід від розміщення активів) від середнього *очікуваного* значення. Варіація, або дисперсія, випадкової величини є мірою розкидання її значень навколо середнього значення. Для дохідності (як випадкової величини) варіація, що оцінює «ступінь відхилення» можливих конкретних значень, або *очікуваної* дохідності, є мірою ризику, пов'язаного з цією дохідністю.

Формула для визначення варіації дохідності i -го активу записується таким чином:

$$\begin{aligned} \text{var}(R_i) &= p_1 [r_{1i} - E(R_i)]^2 + p_2 [r_{2i} - E(R_i)]^2 + \dots + p_n [r_{ni} - E(R_i)]^2, \text{ або} \\ \text{var}(R_i) &= \sum_{n=1}^N p_n [r_{ni} - E(R_i)]^2 \end{aligned} \quad (3.10.5)$$

Використовуючи розподіл дохідності для акцій компанії АБВ, можна визначити варіацію дохідності R_{ABV} :

$$\text{var}(R_{ABV}) = 0,35[11\% - 6,05\%]^2 + 0,25[8\% - 6,05\%]^2 + 0,2[2\% - 6,05\%]^2 + 0,15[1\% - 6,05\%]^2 + 0,05[-7\% - 6,5\%]^2 = 25,1475\%.$$

Таким чином, варіація враховує не тільки розмір відхилень можливих значень дохідності від середнього, але й імовірність такого відхилення. У цьому сенсі дисперсія вказує на міру невизначеності в очікуваннях інвестора, який оцінює майбутню дохідність як середню за всіма можливими значеннями. Ця обставина дала змогу визначити дисперсію як міру *ризик* інвестицій.

Оскільки варіація має розмір квадрата вимірюваної величини, її прийнято перетворювати у стандартне відхилення, тобто знаходити корінь квадратний:

$$SD(R_i) = \sqrt{\text{var}(R_i)}$$

У нашому випадку для акцій компанії АБВ стандартне відхилення дорівнюватиме:

$$SD(R_i) = \sqrt{\text{var}(R_i)} = \sqrt{25,1475} = 5,015$$

Оскільки ці поняття за суттю еквівалентні, то говорять, що ризик інвестицій тим більший, чим більша варіація, або стандартне відхилення.

Формула 5 дає варіацію окремого активу. Варіація портфеля із двох активів залежить не тільки від варіації двох активів, й від «ступеня узгодженості» у поведінці активів, яка вимірюється таким показником, як коваріація.

Варіація має вигляд:

$$\text{var}(R_p) = w_i^2 \text{var}(R_i) + w_j^2 \text{var}(R_j) + 2w_i w_j \text{cov}(R_i, R_j), \quad (3.10.6)$$

де $\text{cov}(R_i, R_j)$ – коваріація дохідностей активів i та j .

Зміст рівняння 6 полягає у тому, що варіація дохідності портфеля дорівнює середньозваженій сумі зважених варіацій дохідностей двох активів та їхньої коваріації.

Коваріація – математичний термін, який у контексті управління **ІПД** означає ступінь взаємозв'язку двох активів. Для вимірювання коваріації нема таких спеціальних одиниць, як гривня чи відсотки. Позитивна

коваріація означає, що дохідності обох активів змінюються (в середньому) в одному напрямку, а негативна – у протилежному. Коваріація двох активів розраховується за такою формулою:

$$\text{cov}(R_i, R_j) = p_1 [r_{i1} - E(R_i)] [r_{j1} - E(R_j)] + p_2 [r_{i2} - E(R_i)] [r_{j2} - E(R_j)] + \dots + p_n [r_{in} - E(R_i)] [r_{jn} - E(R_j)] \quad , \quad (3.10.7)$$

де r_{in} – це n -не можливе значення дохідності активу i ;

r_{jn} – це n -не можливе значення дохідності активу j ;

p_n – ймовірність реалізації n -го значення дохідності для активів i та j ;

n – кількість можливих значень дохідності.

Щоб показати, як розраховується за цією формулою коваріація двох активів, використаємо дані табл. 3.10.3. Акції компанії АБВ – ті самі, що були і в попередньому прикладі. Інші гіпотетичні дані – це акції компанії КЛМ.

Таблиця 3.10.3

Розподіл імовірностей дохідності акцій компанії АБВ та КЛМ

n	Дохідність акцій АБВ(%)	Дохідність акцій КЛМ (%)	Ймовірність подій
1	11	8	0,35
2	8	11	0,25
3	2	6	0,2
4	1	0	0,15
5	-7	-4	0,05
Всього			1
Очікувана дохідність	6,05	6,55	
Варіація	25,1475	17,7475	
Стандартне відхилення	5,015	4,213	

Використовуючи дані табл. 3.10.3 та формулу 3.10.7, обчислимо коваріацію цих акцій:

$$\begin{aligned} \text{cov}(R_A, R_B) &= 0,35[11\% - 6,05\%]^2 [8\% - 6,55\%]^2 + 0,25[8\% - 6,55\%]^2 [11\% - 6,55\%]^2 + \\ &+ 0,2[2\% - 6,05\%]^2 [6\% - 6,55\%]^2 + 0,15[1\% - 6,05\%]^2 [0\% - 6,55\%]^2 + \\ &+ 0,05[-7\% - 6,05\%]^2 [-4\% - 6,55\%]^2 = 16,9725\% \end{aligned}$$

Поняття *кореляції* між дохідностями активів аналогічне до поняття їхньої *коваріації*. Кореляція дохідностей i та j визначається як коваріація двох активів, поділена на добуток їхніх стандартних відхилень:

$$\text{cor}(R_i, R_j) = \frac{\text{cov}(R_i, R_j)}{SD(R_i)SD(R_j)} \quad . \quad (3.10.8)$$

Суттєвої відмінності між поняттями «варіація» та «коваріація» немає. Ділення коваріації на результат стандартного відхилення просто нормує коваріацію, перетворюючи його на безрозмірний показник – коефіцієнт. Кореляція дохідностей компаній *АБВ* та *КЛМ* така:

$$\text{cor}(R_{ABV} R_{KLM}) = \frac{16,9725}{5,015 * 4,213} = 0,8034.$$

Коефіцієнт кореляції набуває значення у проміжку від –1 до +1. При цьому значення +1 відображає повний збіг напрямку руху дохідностей активів, а –1 означає повну розбіжність.

У поданих прикладах розрахунки очікуваних даних, стандартного відхилення, коваріації та кореляції здійснювалися на основі відомого розподілу ймовірностей для двох акцій. З цієї точки зору вони «очікувані величини». На практиці оцінювання цих величин базується на статистичних спостереженнях за дохідністю.

Оскільки варіація портфеля залежить від коваріації його складових, цінних паперів, незважаючи на те, що ризик окремих активів може бути доволі великим, ризик самого **ІПД** можна знизити. Цей принцип важливий не тільки для управління портфелем, й для отримання стандартів оцінювання професійності управління **ІПД**.

Врахування взаємної кореляції дохідностей активів з метою зниження ризику називають *стратегією диверсифікації ІПД Марковіца*. Спосіб диверсифікації Марковіца і важливість кореляції активів можна проілюструвати на прикладі портфеля із двох активів. Для цього спочатку відобразимо загальний взаємозв'язок очікуваного ризику портфеля із двох активів і кореляцію їхніх дохідностей^{4, 5}.

Припустимо, що портфель із двох активів вміщає звичайні акції *АБВ* та *КЛМ*, які мають такі значення очікуваних дохідностей і стандартного відхилення:

Таблиця 3.10.4

Очікувані дохідності та стандартне відхилення акцій *АБВ* та *КЛМ*

Актив	$E(R)$	$SD(R)$
Акція <i>АБВ</i>	6%	10%
Акція <i>КЛМ</i>	12%	20%

⁴ Теорія ризику інвестицій Гарі Марковіца [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/ Теорія ризику інвестицій Гарі Марковіца](https://uk.wikipedia.org/wiki/Теорія_ризику_інвестицій_Гарі_Марковіца).

⁵Рогач О. І. Міжнародний інвестиційний менеджмент : підруч. / О. І. Рогач, П. В. Дзюба. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2011. – С. 125.

Якщо питома вага кожної акції дорівнює 50%, то очікувану дохідність портфеля можна визначити за формулою:

$$E(R_p) = 0,5 * 6\% + 0,5 * 12\% = 9\% ,$$

а варіація дохідності портфеля із двох активів, відповідно до рівняння 6, становитиме:

$$\text{var}(R_p) = 0,5^2 * 10\% + 0,5^2 * 20\% + 2 * 0,5 * 0,5 \text{cov}(R_{АБВ} R_{КЛМ})$$

Із рівняння 8 отримаємо такий вираз:

$$\text{cor}(R_i, R_j) = \frac{\text{cov}(R_i, R_j)}{SD(R_i)SD(R_j)}$$

Звідси:

$$\text{cov}(R_{АБВ} R_{КЛМ}) = \text{cor}(R_{АБВ} R_{КЛМ}) * SD(R_{АБВ})SD(R_{КЛМ})$$

Оскільки нам відомі $SD(R_{АБВ}) = 10\%$ та $SD(R_{КЛМ}) = 20\%$, то:

$$\text{cov}(R_{АБВ} R_{КЛМ}) = \text{cor}(R_{АБВ} R_{КЛМ}) * 10\% * 20\%$$

Підстановка отриманого виразу дає такий результат:

$$\text{var}(R_p) = 0,5^2 * 10\% + 0,5^2 * 20\% + 2 * 0,5 * 0,5 * 10\% * 20\% * \text{cor}(R_{АБВ} R_{КЛМ})$$

Шукаючи стандартне відхилення, отримуємо:

$$SD(R_p) = \sqrt{\text{var}(R_p)} = \sqrt{0,5^2 * 10\% + 0,5^2 * 20\% + 2 * 0,5 * 0,5 * 10\% * 20\% * \text{cor}(R_{АБВ} R_{КЛМ})}$$

$$= \sqrt{125 + 0,01 * \text{cor}(R_{АБВ} R_{КЛМ})}$$

Як може змінитись ризик нашого портфеля із двох активів зі зміною кореляції дохідностей кожного з активів? Розглянемо три випадки, коли значення дорівнюють +1, 0 та -1. Підстановкою в рівняння $SD(R_p)$ за даних трьох значень отримаємо:

$\text{cor}(R_{АБВ} R_{КЛМ})$	$E(R_p)$	$SD(R)$
+1,0	9	11,181
0	9	11,180
-1,0	9	11,179

Оскільки кореляція очікуваних дохідностей акцій *АБВ* та *КЛМ* знижується з +1 до 0 і -1, стандартне відхилення очікуваної дохідності

портфеля також зменшується з 11,18% до 11,17%. Однак очікувана дохідність портфеля у будь-якому разі дорівнює 9%.

Поданий приклад наглядно демонструє ефект диверсифікації **ІПД** Марковіца. Стратегія диверсифікації **ІПД** Марковіца припускає, що зі збільшенням кореляції (коваріації) дохідностей активів, складових одного портфеля, зростає варіація (а отже, стандартне відхилення) дохідного цього портфеля. Ефект Марковіца виявляється за негативної кореляції очікуваних дохідностей активів. «Ефективним» є те, що *інвестор може знизити ризик портфеля, утримуючи його очікувану дохідність за допомогою поєднання активів із низькою (бажано негативною) кореляцією*. Недоліками є лише те, що активів із малою і негативною кореляцією існує зовсім небагато.

Таким чином, завдання управління **ІПД** в умовах сталого економічного розвитку перетворюється на пошук серед багаточисельних активів таких, портфель з яких забезпечив би мінімальний ризик за заданого рівня дохідності або, навпаки, за заданим рівнем ризику мав би найбільшу дохідність.

Грунтуючись на уподобаннях домогосподарства-інвестора, залежно від обраних цілей формування **ІПД** розрізняють *агресивний (спекулятивний) портфель* (формується за критерієм максимізації поточного доходу або приросту інвестованого капіталу незалежно від рівня інвестиційного ризику; дає змогу отримати максимальну норму інвестиційного прибутку на вкладений капітал, але супроводжується найвищим рівнем інвестиційного ризику); *поміркований (компромісний) портфель* (загальний рівень портфельного ризику і відповідно норма інвестиційного прибутку на вкладений капітал наближаються до середньоринкового); *консервативний портфель* (формують, як правило, інвестори, не схильні до ризику, які прагнуть його мінімізувати; у таких портфелях практично не буває фінансових інструментів із рівнем інвестиційного ризику, вищим за середньоринковий).

3.11. Вплив міжнародної міграції на економічний розвиток України (*В. М. Русін*)

Історія розвитку населення землі впродовж усього часу супроводжувалась міграційними процесами. На ранніх етапах розвитку суспільства люди мігрували з однієї території на іншу в пошуках кращих умов життя, щоб вижити. Процеси державотворення вплинули на розміщення населення на землі. Сформувались національності, культурні цінності, кордони між державами. Однак населення продовжувало мігрувати. Голод, епідемії, війни, екологічні катастрофи, географічні відкриття, примусові виселення, пошук кращих умов життя та багато інших причин змушували людей мігрувати з одних територій на інші.

У ХХІ ст. проблема міжнародної міграції залишається однією із найважливіших у сучасному світі. Впродовж останніх років лише посилюється міжнародна міграція робочої сили. Спостерігається наймасштабніше переміщення населення через міжнародні кордони за останні 70 років. Перед державами та міжнародними інститутами постає широке коло глобальних проблем, пов'язаних із масштабними переселеннями людей, які необхідно вирішувати. Міграційні процеси здійснюють значний вплив на соціально-економічний та демографічний розвиток суспільства. Ці процеси не минають і Україну.

Економічні аспекти міжнародної міграції доволі складні та багатогранні і відрізняються в країнах-донорах та країнах-реципієнтах. Питанням, пов'язаним із міжнародною міграцією, присвячено багато праць вітчизняних та зарубіжних науковців. Побудова міграційної політики на основі максимізації позитивних і мінімізації негативних економічних ефектів від міжнародної трудової міграції – важливе завдання для будь-якої країни. Україна є одним із найбільших постачальників робочої сили до країн Європейського Союзу та інших держав. Саме тому дослідження, спрямовані на вивчення впливу міграційних процесів на соціально-економічний розвиток України, є доволі актуальними.

Важливим елементом аналізу міжнародної трудової міграції є наявність достовірної та оперативної статистичної інформації про ці процеси. Аналіз міграційних потоків та їхніх наслідків – складний напрям роботи, оскільки в офіційних статистичних джерелах інформація певною мірою відображена фрагментарно. Методи виявлення фактів міграції не в змозі охопити всі міграційні потоки, зокрема нелегальні. Доволі значна частина громадян офіційно не заявляє про зміну місця проживання у зв'язку із виїздами з метою тимчасового працевлаштування. Є й категорія громадян, яка емігрує нелегальним шляхом – без

документів або заявляючи неправдиву мету виїзду. Окремі громадяни, офіційно працюючи чи навчаючись у другій країні після закінчення терміну їхнього офіційного перебування, не повертаються на батьківщину. Все це зумовлює певний недооблік міграційних потоків.

У світовій практиці міжнародні інституції намагаються уніфікувати національні та міжнародні показники міграційних потоків. Невипадково однією з вимог Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС було запровадження механізму моніторингу міграційних потоків, що визначатиме регулярно оновлюваний міграційний профіль України з даними як щодо нелегальної, так і легальної міграції, а також утворення органів, відповідальних за збирання та аналіз даних про обсяги і потоки міграції.¹

За даними Світового банку, у десятку провідних країн призначення міграції увійшли Сполучені Штати Америки, Саудівська Аравія, Німеччина, Росія, Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ), Великобританія, Франція, Канада, Іспанія та Австралія. У десятку провідних країн – джерел міграції увійшли Індія, Мексика, Росія, Китай, Бангладеш, Пакистан, Філіппіни, Афганістан, Україна та Великобританія.² В ООН стверджують, що на початок 2017 р. налічується близько 244 млн. людей, які перетнули міжнародні кордони в пошуках «кращого життя».³ Це становить приблизно 3,5% із чисельності населення світу загалом. Близько 65 млн. людей по всьому світу були вимушені залишити свої домівки, втікаючи від насилля і переслідувань, та стали біженцями.

За статистичними даними, які наводять демографи, в Україні за кордон на заробітки виїхало від 10 до 20% економічно активного населення. Частина з них осіла за кордоном назавжди, інша частина продовжує працювати й сподівається на повернення в Україну з кращими економічними можливостями. Значна частина українців емігрує за кордон лише на сезонні роботи, аби підзаробити. Проте за останні роки наша країна стала більш привабливою для іммігрантів. Загалом, починаючи з 2012 р., в Україні постійно зменшується кількість мігрантів і відповідно сальдо міграції. У 2016 р. в Україні офіційно зареєстровано 14 311 осіб-іммігрантів (які прибули), 7 846 осіб-емігрантів (які вибули) і відповідно міграційний приріст становить 7 846 осіб (рис. 3.11.1).

¹ Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац__%20_С%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf.

² Международная миграция достигла рекордной отметки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://blogs.worldbank.org/peoplemove/files/newsrelease_factbook2016_migrationremittances_ru_1.pdf.

³ Bringing about positive change for people on the move [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/bringing-about-positive-change-for-people-on-move.html>.

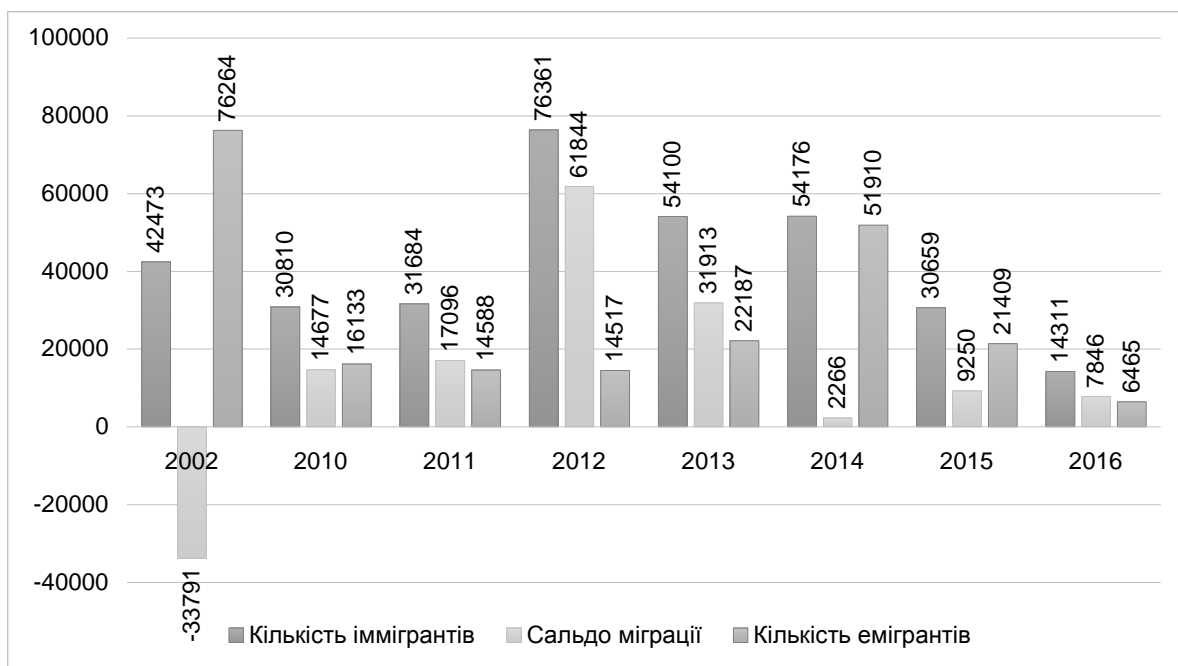


Рис. 3.11.1. Чисельність мігрантів і сальдо міграції в Україні за 2002–2016 рр., осіб⁴

Найбільше емігрантів з України прямує до країн Європейського Союзу. Це зумовлено вищою якістю життя, безпеки, свободи, рівня оплати праці, а також демографічною ситуацією в ЄС, що потребує робочої сили. Основні країни, куди спрямовані українські трудові мігранти, – це Польща, Чехія, Словаччина, Італія, Німеччина, Португалія, Іспанія, Угорщина. Близько 2% емігрантів з України прямує до США.

Якщо порівнювати вікову категорію, то українські трудові мігранти беруть участь у міграції в більш зрілому віці (в середньому віком 34 роки). На короткотермінову міграцію припадає 64%, а на довготермінову трудову міграцію – 71% саме у продуктивному віці 18–44 роки. Переважно люди старші 45 років більше беруть участь у короткостроковій трудовій міграції, тоді як вікова група людей 30–44 роки спрямована на довготермінову міграцію (рис. 3.11.2). Українські трудові мігранти мають найвищий відсоток освіченості (37%) серед мігрантів, які мають завершену вищу освіту⁵.

⁴ Складено на основі даних Державної служби статистики України.

⁵ Ляшенко О. М. Особливості трудової міграції України / О. М. Ляшенко Ю. І. Шампанюк // Молодий вчений. – 2016. – № 4. – С. 121–125. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv>.

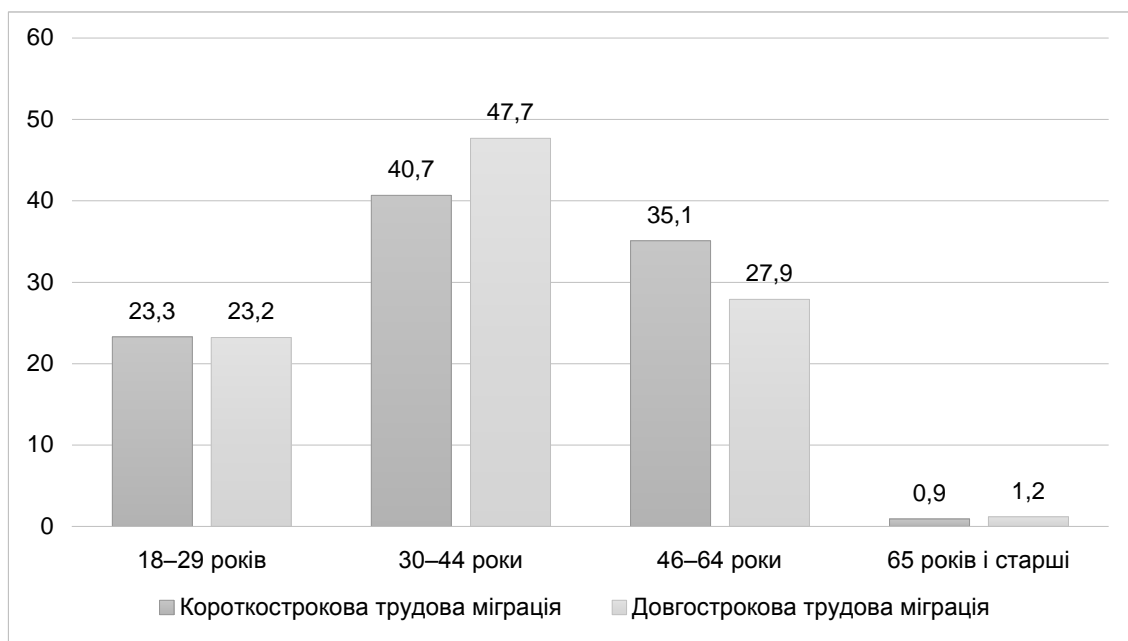


Рис. 3.11.2. Вікові групи коротко- та довгострокової трудової міграції, %⁶

Вплив міграції на економічний розвиток країн експерти оцінюють по-різному. Класично виокремлюють три групи наслідків від міжнародної трудової міграції для країни:

- зумовлені впливом на ринки праці;
- зумовлені впливом на державні фінанси;
- позаринкові.

Економічні наслідки міжнародної трудової міграції на ринку праці мають як позитивні, так і негативні тенденції, і вони будуть протилежними у країнах, з яких емігрує та в які іммігрує населення. Як правило, більшість мігрантів працездатного віку. Країни, в які іммігрує населення, мають можливість залучати на роботу висококваліфікованих працівників, заощаджуючи на витратах на їхнє навчання. Використання висококваліфікованої та некваліфікованої робочої сили іммігрантів дає можливість підприємствам значно зменшити затрати на оплату праці працівників. Водночас виявляться і негативні наслідки для корінного населення. Трудові мігранти здешевлюють вартість робочої сили. Через заповнення робочих місць іммігрантами населення країни-реципієнта змушене шукати більш оплачуваного заробітку, емігруючи до розвинених країн із вищим рівнем оплати праці. Натомість у країні-донорі мігрантів спостерігаються також негативні тенденції, зокрема відплив робочої сили, в тому числі висококваліфікованої.

⁶ Ляшенко О. М. Особливості трудової міграції України [Електронний ресурс] / О. М. Ляшенко, Ю. І. Шампанюк // Молодий вчений. – 2016. – № 4. – С. 121–125. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv>.

Щодо наслідків, зумовлених впливом мігрантів на державні фінанси, зазначимо, що іммігранти сплачують податки і збори в країні-реципієнті. Проживаючи в країні працевлаштування, іммігранти частину зароблених коштів залишають у країні-реципієнті, сплачуючи за своє проживання та забезпечуючи певні умови для цього. Здебільшого мігранти повертаються на батьківщину. Відповідно країна-реципієнт заощаджує на пенсіях, оскільки її отримують на батьківщині.

Можна виокремити також негативні економічні наслідки міжнародної трудової міграції. Це насамперед пов'язано із нелегальними мігрантами. Як правило, в таких випадках іммігранти перебувають у тіньовому секторі економіки, збільшуючи його частку в країні. Це може призводити до підвищення криміногенної ситуації у суспільстві, для боротьби з якою потрібні додаткові державні витрати. Негативним є і те, що мігранти претендують на певні суспільні блага, які держава гарантує своїм громадянам. Однак мігранти не забезпечували належного внеску у створення відповідних суспільних фондів ні у країні-донорі, ні у країні-реципієнті. Так, пропрацювавши більшу частину свого життя за кордоном, не сплачуючи податків на батьківщині, громадянин повертається додому і претендує на отримання суспільних послуг. Цим відповідно створюється додаткове навантаження на бюджет країни.

Суттєві економічні наслідки міжнародної трудової міграції спричинюють грошові перекази мігрантів. У країнах-донорах вони є джерелом формування економіки країни, оскільки доходи населення збільшуються за рахунок трансфертів мігрантів. За даними Світового банку, найбільшим джерелом грошових переказів є США. Обсяг коштів, відправлених із цієї країни в 2014 р., оцінюється в розмірі 56 млрд. дол. Далі за величиною надходжень визначені Саудівська Аравія (37 млрд. дол.) і Росія (33 млрд. дол.). Найбільшим одержувачем грошових переказів були: Індія – обсяг коштів, що надійшли в цю країну в 2015 р., оцінюється 72 млрд. дол., Китай (64 млрд. дол.) і Філіппіни (30 млрд. дол.).⁷

Економічні наслідки для України від грошових переказів можна аналізувати на мікрорівні (ефект для домогосподарств) та макрорівні (ефект для держави). На мікрорівні сім'ї емігрантів, які залишились на батьківщині (домогосподарства), отримують грошові надходження, які витрачають на свої потреби (поточне споживання). В окремих випадках такі фінансові ресурси стають основою для виживання. Однак такі доходи домогосподарств сприяють посиленню нерівності доходів у

⁷ Международная миграция достигла рекордной отметки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://blogs.worldbank.org/peoplemove/files/newsrelease_factbook2016_migrationremittances_ru_1.pdf.

населення. Міжнародні перекази сім'ям емігрантів певною мірою спричиняють інфляцію.

На рівні держави міжнародні грошові перекази емігрантів – це насамперед приплив додаткових коштів. Вони залежно від їхнього обсягу, можуть впливати на економічне зростання, національний дохід, ВВП, платіжний баланс, ринок праці тощо. Ефект від грошових переказів трудових емігрантів виявляється по-різному в кожній країні залежно від розвитку її економіки, рівня бідності та доходів населення. В Україні отримані перекази витрачаються переважно на забезпечення споживчих потреб домогосподарств та на товари тривалого використання. Таким чином, грошові перекази сприяють зниженню рівня бідності в країні. Домогосподарства, отримуючи додаткові доходи від тих, хто працює за кордоном, можуть вкладати їхню частину у виробництво, збільшуючи обсяги інвестицій в економіку країни. Грошові перекази мігрантів надходять в іноземній валюті, що позитивно впливає на рахунок поточних операцій платіжного балансу країни.

В Україні трудові мігранти певною мірою стабілізують економіку. За різними даними, щороку українські мігранти перераховують на батьківщину кошти, обсяг яких становить приблизно 10% від ВВП України. Грошові перекази мігрантів є позитивним чинником впливу, оскільки в результаті зростає валовий національний дохід. За офіційними даними Національного банку України, приватні грошові перекази домогосподарствам України з інших країн були максимальними в 2013 р. і становили майже 8,5 млрд. дол. (табл. 3.11.1). У 2016 р. цей показник знизився до 5,4 млрд. дол. Незважаючи на складні відносини з Росією, впродовж останніх років в Україну найбільше коштів від емігрантів надходить, однак, саме з цієї країни. Проте з кожним роком обсяги переказів з Росії суттєво зменшуються. Якщо у 2014 р. із Росії в Україну надійшло більше 2 млрд. дол. переказів, то у 2016 р. – менше 1 млрд. дол. У 2016 р. приватні перекази з Росії становили більше 20% від загального обсягу переказів в Україну. В трійку лідерів за переказами в Україну входять також США та Німеччина. У більшості країн, з яких в Україну надходять приватні грошові перекази, обсяги таких переказів що року зростають.

Таблиця 3.11.1

**Обсяг приватних грошових переказів в Україну із-за кордону
за основними країнами⁸**

Країни	2014 р.		2015 р.		2016 р.		
	млн. дол. США	у % до загального обсягу	млн. дол. США	у % до загального обсягу	млн. дол. США	у % до загального обсягу	у % до поперед- нього року
Надходження	5600	100	4141	100	4405	100	106,4
<i>у тому числі:</i>							
Росія	2015,2	36	1158,2	28	977,6	22,2	88,4
США	537,6	9,6	515,0	12,4	602,0	13,7	116,9
Німеччина	328,0	5,9	269,6	6,5	303,9	6,9	112,7
Великобританія	261,7	4,7	244,9	5,9	266,7	6,1	108,9
Кіпр	264,0	4,7	244,4,5,9	5,9	255,9	5,8	104,7
Італія	242,5	4,3	170,6	4,1	203,7	4,6	119,4
Греція	267,5	4,8	191,3	4,6	186,4	4,2	97,4
Ізраїль	99,4	1,8	106,8	2,6	172,6	3,9	161,6
Польща	39,2	0,7	55,1	1,3	96,94	2,2	175,9
Об'єднані Арабські Емірати	98,6	1,8	82,3	2,0	96,9	2,2	117,7
Канада	92,2	1,6	96,8	2,3	76,2	1,7	78,7
Сінгапур	94,9	1,7	74,8	1,8	75,9	1,7	101,5
Нідерланди	83,5	1,5	67,0	1,6	74,1	1,7	110,6
Швейцарія	98,1	1,8	62,4	1,5	68,9	1,6	110,4
Іспанія	82,5	1,5	60,8	1,5	66,8	1,5	109,8
Казахстан	56,7	1,0	52,0	1,3	58,6	1,3	112,8
Туреччина	47,4	0,8	44,0	1,1	58,6	1,3	133,3
Франція	63,3	1,1	50,1	1,2	49,7	1,1	99,2
Норвегія	40,6	0,7	38,1	0,9	44,5	1,0	116,8
Маршаллові Острови	21,1	0,4	32,4	0,8	43,4	1,0	134,1
Панама	48,3	0,9	34,9	0,8	40,5	0,9	116,0
Португалія	44,2	0,8	35,0	0,8	39,3	0,9	112,2
Ірландія	32,3	0,6	33,2	0,8	39,0	0,9	117,4
Віргінські Острови	32,6	0,6	35,8	0,9	38,8	0,9	108,4
Бельгія	43,3	0,8	38,2	0,9	38,5	0,9	100,9
Китай	44,4	0,8	59,0	1,4	37,5	0,9	63,5
Азербайджан	49,3	0,9	39,3	1,0	34,4	0,8	86,1
Гонконг	39,4	0,7	30,0	0,7	32,8	0,7	109,2
Чехія	32,6	0,6	26,6	0,6	31,9	0,7	119,8
Острів Мен	32,9	0,6	29,7	0,7	30,8	0,7	103,7

За оцінками НБУ, обсяги коштів, що надійшли в країну неформальними каналами (шляхом передавання готівки або матеріальних цінностей від одного домогосподарства іншому), у 2016 р. становили понад 1 млрд. дол. США, або 18,8% від загальних обсягів грошових переказів в Україну (табл. 3.11.2).

⁸ Національний банк України. Огляд приватних грошових переказів в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19208358>.

Обсяг приватних грошових переказів в Україну із-за кордону⁹

(млн. дол. США)

Показники	Роки				
	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
За каналами надходження переказів:					
1. Через коррахунки банків	3278	3293	2410	2006	2279
2. Через міжнародні платіжні системи	3213	4084	3190	2135	2126
3. Неформальними каналами	1035	1160	889	1013	1020
За джерелами формування переказів:					
1. Оплата праці (без урахування податків та витрат у країні перебування)	4619	5652	4318	3452	3602
2. Приватні трансферти	2907	2885	2171	1702	1823
<i>у тому числі:</i>					
<i>Грошові перекази робітників, які працюють за кордоном більше року</i>	1749	1531	1165	1016	1102
<i>Інші приватні трансферти</i>	1158	1354	1006	686	721
Усього	7526	8537	6489	5154	5425
Обсяги грошових переказів у % до ВВП	4,1	4,5	4,8	5,7	5,8

Таким чином, грошові перекази мігрантів в Україну становлять такий самий обсяг коштів, як і міжнародні інвестиції. Проте, в інвестиції спрямовується лише незначна частина приватних переказів.

Визначаючи ефект для економічного розвитку України від грошових переказів емігрантів, доцільно враховувати всі наслідки від надходження таких переказів. Неправильно буде враховувати лише позитивні чи негативні тенденції або ефект на макрорівні чи макрорівні.

Зазначимо, що коректне оцінювання економічних наслідків країн-донорів та країн-реципієнтів від міжнародної трудової міграції є доволі складним завданням, однак воно має бути основою комплексної та збалансованої міграційної політики держави.

⁹ Національний банк України. Огляд приватних грошових переказів в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19208358>.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абанкина Т. Многоканальное финансирование культуры и искусства: зарубежный опыт / Т. Абанкина // Журнал Новой экономической ассоциации. – М. : ОАО «Первая образцовая типография». – 2012. – № 2 (14). – С. 138–141.
2. Александров І. О. Стратегія сталого розвитку регіону : моногр. / [І. О. Александров, О. Ф. Коновалов, О. В. Половян, О. В. Логачова, М. Ю. Тарасова]. – НАН України, Ін-т екон. пром-ті, Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2010. – 203 с.
3. Алексеєнко Л. М. Економічний тлумачний словник: власність, приватизація, ринок цінних паперів (українсько-англійсько-російський) / Л. М. Алексеєнко, В. М. Олексієнко. – Тернопіль : Астон, 2003. – 672 с.
4. Амоша О. І. Соціальна відповідальність держави за стан людського та сталого розвитку в контексті модернізації рекреаційної сфери України та її регіонів / О. І. Амоша, М. Є. Дейч // Вісник ДІТБ. – 2013. – № 17. – С. 10–15.
5. Аналітичний огляд валютного ринку України за підсумками 2015 року: Національне рейтингове агентство «Рюрік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rurik.com.ua/documents/research/Currency_4_2015.pdf.
6. Андріїв Н. Сутність державного регулювання в політиці сприяння підприємництву країни / Н. Андріїв // Збірник наукових праць ЧДТУ. – 2014. – Вип. 35, Ч. II. – С. 137–146. – (Серія : Економічні науки).
7. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
8. Анпилов С. М. Ключевые факторы устойчивого развития современных предприятий / С. М. Анпилов // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 6(48). – С. 40–45.
9. Астахова К. В. Розвиток інститутів освітньої сфери у трансформаційній економіці : автореф. дис. на здобуття наук. ступення канд. екон. наук : 08.00.01 / К. В. Астахова ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2007. – 21 с.
10. Ашмарина С. И. Системные основы целеполагания, обеспечивающего устойчивое развитие предприятия / С. И. Ашмарина, С. М. Анпилов // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2011. – № 10. – С. 30–36.
11. Б'юкенен Джеймс М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Джеймс М. Б'юкенен, Річард А. Масгрейв. – К. : Вид. дім «КМ академія», 2004. – 176 с.
12. Багацька К. В. Теоретичні основи та практичні аспекти вартісно-орієнтованого підходу в управлінні фінансами / К. В. Багацька // Вісник Східноєвропейського університету економіки та менеджменту. – 2012. – № 1 (7). – С. 81–86.
13. Базилевич В. Д. Державні фінанси. : навч. посіб. – [Вид. 2-ге, допов. і перероб.] / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за заг. ред. В. Д. Базилевича. – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
14. Бакальчук В. Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток культури: аналітична записка [Електронний ресурс] / В. Бакальчук, О. Кузьмук. – Інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/February/2.htm>.

15. Бакша Н. В. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н. В. Бакша, В. В. Гамукин, А. П. Свинцова. – М. : ИПО Профиздат, 2001. – 416 с.

16. Баланда А. Безпека як соціальний феномен: дискурс людського розвитку / А. Баланда // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 25–28.

17. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : автореф. дис. на здобуття наук. Ступення д-ра екон. наук: 08.04.01 [Електронний ресурс] / О. І. Барановський ; НАН України ; Ін-т екон. прогнозування. – К., 2000. – 36 с. Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

18. Баронін А. Вплив девальвації на національний експорт: системні зміни в сучасному вимірі / А. Баронін // Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні / наук. Ред. В. Юрчишин. – К. : Заповіт, 2016. – С. 48–54.

19. Безбах Н. В. Методологічні аспекти організації державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н. В. Безбах // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/34.pdf.

20. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац__%20_С%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf.

21. Березянюк Т. В. Актуальні напрями державної підтримки малих підприємств у процесі подолання наслідків кризи / Т. В. Березянюк [Текст] // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – №10. – С. 34–36.

22. Бирюков В. В. Капитал здоровья как составляющая человеческого капитала нации / В. В. Бирюков // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2012. – № 1–2. – С. 52–58.

23. Богдан Т. П. Фіскальні правила як важлива складова прогресивних фіскальних інститутів / Т. П. Богдан // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 7–26.

24. Боголіб Т. М. Вдосконалення фінансового забезпечення вищої освіти / Т. М. Боголіб // Вісник Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – № 3. – С. 76–87.

25. Борисевич С. О. Публічне право, політика та управління в Україні / Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2013. – вип. 3. – С. 26–34. – (Серія «Управління»).

26. Брикова І. Трансформація економічної природи соціальних послуг на постіндустріальному етапі розвитку світового господарства [Електронний ресурс] / І. Брикова, К. Гафарова. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/162/3/202-220.pdf>.

27. Булавинець В. М. Оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення: теоретичні аспекти / В. М. Булавинець // Фінанси, банки, інвестиції. – 2012. – № 2. – С. 33–38.

28. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підруч. [для студ. спец. «Облік та аудит» вищ. навч. закл.] / Ф. Ф. Бутинець [та ін.]. – 3-тє вид. – Житомир : ПП «Рута», 2002. – 544 с.

29. Буцька О. Ю. Основні загрози та пріоритети розвитку фінансової безпеки домогосподарств / О. Ю. Буцька // Фінансова безпека та економічне зростання: домогосподарство, підприємство, регіон, держава : зб. тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф., 6–7 жовт. 2011 р. / Полтавський ун-т економ. і торг., ф-т фінансів і обліку, каф. фінансів. – Полтава, 2011. – С. 152–155.

30. Бюджет зростання» як засіб стимулювання підприємницької активності в Україні : матеріали Чотирнадцятого засідання круглого столу [«Безпека економічних трансформацій»], 18 квіт. 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/table/jalilo14/txt4.htm#A1>.

31. Бюджетна система. Вишкіл студії : навч. посіб. / за ред. С. І. Юрія, О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 424 с.

32. Бюджетний кодекс України від № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1475091281004780>.

33. Бюджетний менеджмент : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

34. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. [та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – 92 с.

35. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-березень 2017 р. / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик [та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – 90 с.

36. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора / В. Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 260 с.

37. Варналій З. С. Мале підприємництво: основи теорії і практики / З. С. Варналій. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2001. – 277 с.

38. Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.

39. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.

40. Василик О. Д. Державні фінанси України: Підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.

41. Василик О. Д. Фінанси в економічній системі держави / О. Д. Василик // Фінанси України. – 2000. – № 1. – С. 3–10.

42. Вахович І. М. Фінансове забезпечення сталого розвитку регіонів України: міжбюджетні відносини та інноваційні інструменти стимулювання : моногр. / І. М. Вахович. – Луцьк : Волиньполіграфтм, 2014. – 331 с.

43. ВВП на душу населення в Україні залишається низьким [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2123373-vvp-na-dusu-naselenna-v-ukraini-zalisaetsa-nizkim-mvf.html>.

44. Веблен Т. Теория праздного класса [Електронний ресурс] / Т. Веблен. – М. : Прогресс, 1984. – Режим доступу : <http://socioline.ru/pages/t-veblen-teoriya-prazdnogo-klassa>.

45. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера / В. И. Вернадский ; сост. Н. А. Костяшкин, Е. М. Гончарова. – М. : Айрис-пресс, 2004. – 575 с.

46. Висновки щодо виконання Закону про державний бюджет на 2015 рік затверджені рішенням Рахункової палати від № 6–1 11.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748378/Vykonan_DBU_2015.pdf?subportal=main.
47. Витрати і ресурси домогосподарств України у 2011–2015 рр. (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) : стат. зб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/17/Arch_vrd_zb.htm.
48. Відкрите місто: посилення участі громадян у розвитку місцевої громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eef.org.ua/programi/efektivne-upravlinnya-ta-gromadyansk/vidkryte-misto/>.
49. Відомості Світового банку про реалізацію проектів державно-приватного партнерства в Україні за 2009–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine.
50. Вінник О. М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) / О. М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1. – С. 110–119.
51. Владимірова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: уч. пособ. / Л. П. Владимірова. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Дашков и Ко, 2006. – 400 с.
52. Власюк В. Є. Особливості забезпечення реалізації соціально-економічних інтересів регіонів України за допомогою фінансових механізмів / В. Є. Власюк, Л. І. Бик // Регіональна економіка. – 2013. – № 4. – С. 192–197.
53. Воробйов Ю. М. Фінанси домашніх господарств у фінансовій системі держави : монографія / Ю. М. Воробйов, В. В. Ворошило. – Сімферополь : ВД «АРИАЛ», 2013. – 232 с.
54. Воронова Л. К. Фінансове право України : підруч. / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент. Моя книга, 2006. – 448 с.
55. Вразлива система: Як чиновники намагаються обдурити прозоро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/-/374447/vrazlyva-systema-yak-chynovnyky-namagayutsya-obduryty-prozoro>.
56. Гальків Л. І. Статистичне оцінювання міграційних процесів в Україні в контексті втрат людського капіталу / Л. І. Гальків // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20. – С. 124–131.
57. Гальчинський А. Економічний розвиток: методологія оновленої парадигми / А. Гальчинський // Економіка України. – 2012. – № 5. – С. 4–17.
58. Ганевич Є. М. Фінанси. Фінансова система України / Є. М. Ганевич, С. В. Михайленко. – Одеса : ПАЛЬМІРА, 2012. – 454 с.
59. Гарасимів Т. З. Право соціального забезпечення України (Загальна частина) / Т. З. Гарасимів. – Дрогобич : Вид. фірма «Відродження», 2004. – 240 с.
60. Геєць В. Модернізація в системі «суспільство-держава-економіка» / В. Геєць // Журнал європейської економіки. – 2014. – Т. 13, № 2. – С. 111–124.
61. Гоббс Т. Левіафан / Т. Гоббс. – К. : Дух і Літера, 2000. – 606 с.
62. Головна – Відкрите місто [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opencity.in.ua/#r=UA>.
63. Горин В. Сутність соціальної безпеки: фінансові та організаційно-правові аспекти / В. Горин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 4. – С. 52–57.

64. Горяинова Л. В. К вопросу о сущности государственно–частного партнёрства как механизма реализации интересов государства и бизнеса / Л. В. Горяинова // Экономика, статистика и информатика. – 2011. – № 1. – С. 52–53.

65. Горьков Є. В. Шляхи та засоби підвищення якості та ефективності управління розвитком економічно активного міста [Електронний ресурс] / Є. В. Горьков // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/10geveam.pdf.

66. Господарський кодекс України № 436–IV від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

67. Гриценко О. А. Шляхи удосконалення фінансування культури в Україні : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / О. А. Гриценко, В. В. Солодовник. – Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2004_1.php.

68. Гриценко Л. Л. Концептуальні засади державно-приватного партнерства / Л. Л. Гриценко // Вісник СумДУ. – 2012. – № 3. – С. 52–59. – (Серія «Економіка»).

69. Грішнова О. А. Освіта як чинник людського розвитку і економічного зростання України [Електронний ресурс] / О. А. Грішнова. – Режим доступу : <http://dSPACE.nbuuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/11836/11Grishnova.pdf?sequence=1>.

70. Громадський проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ibser.org.ua/gromadskyu-proekt>.

71. Грушевський М. С. Історія України – Руси: В 11 т., 12 кн. Т. 1 / М. С. Грушевський. – К. : Наукова думка, 1991. – 736 с.

72. Гулько В. В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики / В. В. Гулько // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 1 (115). – С. 199–204.

73. Гупаловська М. Б. Вплив дефініції принцип на якість бюджетного контролю / М. Б. Гупаловська // матеріали VI Міжнар. Наук.-практ. конф. Стратегічні питання світової науки – 2011 – Тернопіль, 2011. – С. 89–92

74. Гупаловська М. Б. Теоретико-концептуальні засади державного фінансового контролю / М. Б. Гупаловська // Світ фінансів. – 2013. – № 4. – С. 44 – 49.

75. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Деревій, М. М. Коцупатрий.–К. :центр учб. л–ри, 2009.– 424 с.

76. Далевська Т. Бюджетна децентралізація: передумови та напрями реалізації / Т. Далевська // Світ фінансів. – 2016. – № 1. – С. 149–159.

77. Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>.

78. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621.

79. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.

80. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Дж. Делмон. – Астана : ИЦ «Апельсин», 2010. – 250 с.

81. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.

82. Демографический энциклопедический словарь / гл. ред. Д. И. Валентей // М. : Советская энцикл., 1985. – 607 с.

83. Держава – податки – бізнес: (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки) : моногр. / В. М. Суторміна, В. М. Федосов, В. Л. Андрущенко. – К. : Либідь, 1992. – 328 с.

84. Державна статистична служба України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

85. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

86. Державні фінанси : навч. посібник / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик; за заг. ред. В. Д. Базилевич. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

87. Дерун Т. Бюджетний процес 2017: ризики децентралізації [Електронний ресурс] / Т. Дерун // Дзеркало тижня. – 2016.– № 34. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua>.

88. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 11 від 23.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-п>.

89. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 6 від 14.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-п>.

90. Деякі питання проведення аудиту суб'єктів господарювання державного сектору економіки : Постанова КМУ № 390 від 4 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248248066>.

91. Деякі питання соціального захисту застрахованих осіб : Постанова Кабінету Міністрів України № 145 від 16.03.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/145-2017-п>.

92. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ № 1001 від 28 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.

93. Дзюблюк О. В. Валютна політика : підруч. / О. В. Дзюблюк. – К. : Знання, 2007. – 422 с.

94. Дзюблук О. Соціальна відповідальність банківської системи: теоретичний та практичний аспект / О. Дзюблук, Т. Стечишин // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2015. – № 2. – С. 101–112.

95. Длугопольський О. В. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 3. – С. 43–49.

96. Дмитренко Г. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю [Електронний ресурс] / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-13.pdf>.

97. Довідка щодо результатів здійснення ДПП (I півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.

98. Доповідь «Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги» у 2010–2013 рр. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdn/sns/arh_sns.html.

99. Доходи і витрати населення : Стат. щорічник України за 2015 р. [Електронний ресурс] / за ред. І. М. Жук ; відповід. за вип. О. А. Вишневська. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm.

100. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування: її структура, сутність та зміст / І. В. Дробуш // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2015. – № 2. – С. 90–96.

101. Другов О. О. Аналіз джерел фінансування розвитку малого та середнього бізнесу в Україні / О. О. Другов // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4(9). – С. 115–120.

102. Дубок І. П. Джерела фінансування сфери культури в Україні та напрями їх розширення / І. П. Дубок // Вісник Національної академії державного управління. – 2015. – № 2. – С. 63–70.

103. Духовна О. Історичні етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні / О. Духовна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 87. – С. 100–103. – (Серія : «Юридичні науки»).

104. Дятлов С. А. Основы теории человеческого капитала / С. А. Дятлов. – СПб : Изд-во Санкт-Петербург. ун-та экономики и финансов, 1994. – 160 с.

105. Екологія. Право. Людина / НЕЦУ: Зміни клімату вже стимулюють країни вдосконалювати свою економіку // Верховенство права для захисту довкілля 15 квітня 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epi.org.ua/ekologija/>

106. Економіка. Тлумачний словник. – Заг ред. д.е.н. І. М. Осадча – М. : ИНФРА-М ; Всесвіт, 2000.

107. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 1 / відп. ред. С. В. Мочерний [та інші]. – К. : Видавничий центр «Академія». – 2000. – 864 с.

108. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т. 1 / за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.

109. Експрес-випуски Державної служби статистики України «Валовий внутрішній продукт України» за 2004–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
110. Електронна демократія в дії. Державне агентство з питань електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://e.gov.ua/content/elektronna-demokratiya-v-diyi-0>.
111. Євсєєва О. О. Вдосконалення державного регулювання розвитку системи культури в регіоні [Електронний ресурс] / О. О. Євсєєва // Бізнес-Інформ. – 2013. – № 4. – С. 22–28. – Режим доступу : http://business-inform.net/pdf/2013/4_0/22_28.pdf.
112. Єфименко Т. І. Бюджетна політика України в системі інструментів конкурентоспроможності держави [Електронний ресурс] / Т. І. Єфименко. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8937/04/Efimenko.pdf?sequence=1>.
113. Жибер Т. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т. Жибер // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 76–81.
114. Жихор О. Б. Фінансова безпека підприємства як економічна категорія. Розвиток та формування економіки та соціологія праці / О. Б. Жихор, А. Б. Фоменко // Фінансовий простір. – 2012. – № 3 (7). – С. 46–48.
115. Журавльова І. В. Емпіричні дослідження формування соціального капіталу на мезорівні / І. В. Журавльова, К. Р. Немашкало // Бізнес-Інформ. – 2014. – № 9. – С. 65–72.
116. Завадський Є. С. Економічний словник [Електронний ресурс] / Є. С. Завадський, Т. В. Осовська, О. О. Юшкевич. – К. : Кондор, 2006. – 356 с. – Режим доступу : http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONDOR/EKONOMIC_SL_2006.pdf.
117. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2005. – 714 с.
118. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник. / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання. – 2007. – 1072 с.
119. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2010_4/4_Zapatrina.pdf.
120. Захарова Е. Оптимизация бюджетных расходов – источник развития информационных технологий [Електронний ресурс] / Е. Захарова // Информационные ресурсы России. – 2005. – № 2. – Режим доступу : http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/irr/2005/number_2/number_2_6/number_2_6271/.
121. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках / Рахункова палата України. – К., 2017. – 44 с.
122. Звіт Рахункової Палати України за 2016 рік. – К. : Рахункова Палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2016.pdf.
123. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

124. Земельний кодекс України №2768 від 25.10.2001 р. за станом на 05.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1299739851587401>.
125. Зима Д. Л. Форми та процедури координації фінансового контролю / Д. Л. Зима // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2007. – № 8. – С. 334–339. – (Серія «Право»).
126. Зятковський І. В. Фінанси суб'єктів господарювання в умовах інституціональних перетворень : моногр. / І. В. Зятковський. – Тернопіль : Екон. думка, 2006. – 388 с.
127. Інформація Міністерства економічного розвитку і торгівлі України стосовно результатів реалізації проектів державно-приватного партнерства за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.
128. Інформація про використання коштів державного бюджету України Міністерством екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/>.
129. Інформація Світового банку стосовно вартості реалізації проектів державно-приватного партнерства у країнах Європейського Союзу впродовж 2011–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eib.org/projects/loan/regions/1>.
130. Інформація щодо укладених договорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=24249595-c6bb-4098-86db-7a97c3465cf3&title=InformatsiiaSchodoUkladenikhDogovoriv>.
131. Казюк Я. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування / Я. Казюк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2012. – № 1. – С. 47–49.
132. Карий О. І. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Мавріна // Економічний аналіз. – 2015. – Т. 20. – С. 35–44.
133. Карлін М. І. Необхідність урахування принципів фіскальної соціології в соціальній політиці України / М. І. Карлін // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки. – 2012. – № 5 (230). – С. 28–31.
134. Касперович Ю. В. Акцизна політика в контексті забезпечення економічної безпеки держави / Ю. В. Касперович // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 2. – С. 34–45.
135. Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський ; Інститут проблем національної безпеки, Національна академія Служби безпеки України. – К., 2004. – 472 с.
136. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підруч. / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк [та ін.]. – К. : Знання, 2008 – 677 с.
137. Кириленко О. П. Недержавні пенсійні фонди як суб'єкти фінансового ринку / О. П. Кириленко // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України : зб. матеріалів ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25–26 жовт. 2012 р.). – К. : Київ. нац. ун. Ім. Тараса Шевченка, 2012. – С. 26–28.

138. Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2002. – 212 с.
139. Кириленко О. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. Кириленко // Вісник ТНЕУ. – 2015. – № 2. – С 86–100.
140. Кізима Т. О. Витрати домогосподарств України: сутнісно-аналітичний аспект / Т. О. Кізима // Вісник ТНЕУ. – 2009. – № 2. – С. 63–67.
141. Кізима Т. О. Доходи домогосподарств: інтерпретація сутності та проблеми детінізації / Т. О. Кізима // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2009. – № 2. – С. 274–280.
142. Кізима Т. О. Фінанси домогосподарств : концептуальні засади теорії і практики : дис. На здобуття наук. степеня д-ра екон. Наук : 08.00.08/ Т. О. Кізима. – Тернопіль, 2011. – 466 с.
143. Кізима Т. О. Фінанси домогосподарств. навч. посіб. / Т. О. Кізима., Н. І. Карпишин, П. І. Сидор [та ін.]. – Тернопіль : Вектор, 2015. – 228 с.
144. Кізима Т.О. Домогосподарство як елемент економічної системи // Т. О. Кізима // Вісник ТНЕУ – 2008. – № 3. – С. 22–36.
145. Кіндзерський Ю. Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України / Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 4–15.
146. Коваленко М. А. Шляхи покращення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад [Електронний ресурс] / М. А. Коваленко, Г. М. Швороб, Т. О. Мацієвич // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електрон. зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. – 2014. – №1. – Режим доступу : <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.
146. Коваленко Н. І. Бюджетне регулювання в Україні: нормативно-правове забезпечення та етапи становлення / Н. І. Коваленко // Бізнес Інформ. – 2013. – № 4. – С. 394 – 399.
147. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : моногр. / О. М. Ковалюк. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – 396 с.
148. Козаренко Л. В. Соціально-економічна нормаль як індикатор внутрішньої ефективності освітньої сфери України / Л. В. Козаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 7. – С. 58–62.
149. Козловський С. В. Світовий досвід та перспективні напрями формування ринку землі в Україні / С. В. Козловський, Н. М. Махначова // Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету. – 2012. – № 1 (56). – С. 24–31. – (Серія: «Економічні науки»).
150. Колодина Е. А. Проблемы и перспективы развития публично-частного партнерства в сфере культуры / Е. А. Колодина, О. В. Радионова // Известия ИГЭА. – 2013. – № 4 (90). – С. 114–119.
151. Кондаурова Д. С. Механизм управления устойчивым развитием промышленных предприятий: этапы и факторы влияния / Д. С. Кондаурова // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 18. – С. 92–95.
152. Кондратюк Ю. Ф. Дослідження чинників впливу на продуктивність праці у людському аспекті / Ю. Ф. Кондратюк // Збірник наукових праць ВНАУ. – 2013. – № 1 (76). – С. 39–50. – (Серія : Економічні науки).

153. Конституційний суд заборонив обмежувати пенсії суддям сумою в 10740 грн. // Інтернет-видання «ZN,UA». – 2016. – 10 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/POLITICS/konstituciyniy-sud-zaboroniv-obmezhuвати-pensiyi-suddyam-sumoyu-v-10740-grn-210862_.html.

154. Конституційний суд скасував обмеження максимальної пенсії військових // Інтернет-видання «ZN,UA». – 2016. – 23 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/UKRAINE/konstituciyniy-sud-skasuvav-obmezhennya-maksimalnoyi-pensiyi-viyskovih-228329_.html.

155. Конституція України № 254к/96-вр. від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

156. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 158-р. від 24 травня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=17381979>.

157. Концепція сталого розвитку населених пунктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>.

158. Косинська О. В. Оптимізація видатків як засіб підвищення прибутковості підприємств / О. В. Косинська // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 7. – С. 106–110.

159. Костирко Л. А. Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів / Л. А. Костирко, Л. Ю. Велентейчик // Фінансовий простір. – 2016. – № 1 (21). – С. 83–90.

160. Косянчук Т. Ф. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства за сучасних умов / Т. Ф. Косянчук, С. В. Кучма // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – № 3, т. 3. – С. 113–116.

161. Кривенко К. Т. Політекономія : навч. посіб. [Електронний ресурс] / К. Т. Кривенко, В. С. Савчук, О. О. Бєляєв [та ін.]. / За ред. д-ра екон. наук, проф. К. Т. Кривенка. – К. : КНЕУ, 2001. – 508 с. – Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/5385/132/>.

162. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення: аналіт. звіт. / О. Крилова. – К. : ДП «Вид. дім «Козаки», 2006. – 72 с.

163. Крисоватий А. І. Аксиоми суспільного вибору в податкових фінансах / А. І. Крисоватий // Світ фінансів. – 2007. – № 3. – С. 7–15.

164. Круп'як І. Зовнішня заборгованість держави в умовах економічних перетворень [Електронний ресурс] / І. Круп'як // Економіка. Управління. Інновації. – 2015. – Вип. 1 (13), т. 1. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>.

165. Круп'як І. Особливості фінансування сталого розвитку економіки держави [Електронний ресурс] / І. Круп'як // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 11. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua>.

166. Круп'як Л. Б. Інвестиційне забезпечення розвитку економіки регіону [Електронний ресурс] / Л. Б. Круп'як, І. Й. Круп'як // Ефективна економіка. – 2015. – № 12. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4685>.

167. Крупка М. І. Фінансові методи активної соціальної політики / М. І. Крупка // Фінанси України. – 2002. – № 7. – С. 3–13.

168. Кудряшов В. П. Державні фінанси в період проведення реформ / В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 41–57.
169. Кужелєв М. О. Державна фінансова політика в сфері охорони навколишнього природного середовища / М. О. Кужелєв, О. В. Новицька // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 28 (1). – С. 189–197.
170. Кулай А. В. Актуальні проблеми організації бюджетного процесу в Україні / А. В. Кулай // Економічні науки. – 2010. – Вип. 7 (25), ч. 4. – С. 1–9.
171. Кульчицький М. І. Децентралізація як основа розбудови регіонів та підвищення фінансового забезпечення територій / М. І. Кульчицький, О. В. Заброцька // Бізнес–Інформ. – 2016. – №4. – С. 88–95.
172. Куриляк В. Є. Вплив глобалізації на економічний розвиток України / В. Є. Куриляк, Є. В. Савельєв // Економіка України. – 2012. – № 9. – С. 57–69.
173. Куценко В. І. Стратегія сталого розвитку крізь призму соціогуманітарної сфери / В. І. Куценко // Вісник Національної академії наук України. – 2012. – № 1. – С. 79–88.
174. Кучереносов В. Фандрейзинг: міфи і реальність / В. Кучереносов // Дайджест журналу «Вісник благодійництва». – 2000. № 1. – 47 с.
175. Кучин С. П. Особливості державної політики в сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект) / С. П. Кучин // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2013. – № 2. – С. 40–48.
176. Лехан В. М. Інтегральна оцінка результатів діяльності системи охорони здоров'я / В. М. Лехан, Л. В. Крячкова // Україна. Здоров'я нації. – 2010. – № 2. – С. 53–65.
177. Ливдар М. В. Формування структури видатків для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави / М. В. Ливдар // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 25. – С. 442–449.
178. Лисяк Л. В. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. В. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні : зб. наук. праць. Вип. 19 : Фінансово-економічні проблеми розвитку економіки України. – Львів : ЛНУ, 2009. – С. 358–364.
179. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу : моногр. / Е. М. Лібанова. – К. : КНЕУ, 2008. – 328 с.
180. Ліготенко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій : моногр. / Л. О. Ліготенко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. – 580 с.
181. Лієв О. С. Регіональна політика як складова екологічної політики держави [Електронний ресурс] / О. С. Лієв // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – №4. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
182. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів : зб. баз. док. INTOSAI. – К., 2003. – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intosai.org>.
183. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Л. И. Лопатников. – [5-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Дело, 2003.
184. Лопушняк Г. С. Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку України / Г. С. Лопушняк // Демократичне врядування. – 2011. – Вип. 6. – С. 141–145

185. Лоріа А. Финансовая политика какъ результатъ и орудіе интересовъ владельческихъ классовъ / А. Лоріа. – М. : Основа, 1896. – 80 с.
186. Лубкей Н. П. Розвиток місцевих запозичень в Україні: практика та проблематика / Н. П. Лубкей // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах економічної нестабільності : матеріали наук. конф. проф.-викл. складу. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – С. 103–109.
187. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І. О. Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61–75.
188. Любенко А. Сучасні вимоги до державного фінансового контролю в Україні / А. Любенко // Економічний аналіз. – 2010. – Вип. 6. – С. 441–444.
189. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 356 с.
190. Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір : кол. моногр. / Е. М. Лібанова, Т. В. Боліла, Ю. В. Горемикіна, О. А. Грішнова [та ін.] ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – 383 с.
191. Лютий І. Суперечності планування видаткової частини Державного бюджету України / І. Лютий, Л. Савич // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 81–87.
192. Ляшенко О. М. Особливості трудової міграції України [Електронний ресурс] / О. М. Ляшенко Ю. І. Шампанюк // Молодий вчений. – 2016. – № 4. – С. 121–125. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv>.
193. Львівські замки і палаци продовжують руйнуватися після передання у концесію [Електронний ресурс] / Радіо «Свобода», «Ранкова Свобода». – К. : Інформ. упр. апарату Верхов. Ради України, 2013. – 29 с. – Режим доступу : <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/27502.pdf>.
194. Мазилкіна Е. Поведение потребителей [Електронний ресурс] / Е. Мазилкіна. – Режим доступу : http://www.e-reading.club/bookreader.php/100266/Mazilkina_Povedenie_potrebitelei._Shpargalka.html.
195. Майорова Т. В. Інвестиційний процес і фінансово-кредитні важелі його активізації в Україні : монограф. / Т. В. Майорова. – К. : КНЕУ, 2013. – 332 с.
196. Макаренко Ю. П. Особливості функціонування домогосподарств у сучасних умовах господарювання / Ю. П. Макаренко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2012. – № 1 (17). – С. 125–130.
197. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: аналітична записка [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.
198. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : моногр. / О. В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
199. Макогон І. І. Фінансовий механізм управління державним сектором економіки в Україні [Електронний ресурс] / І. І. Макогон. – Режим доступу : <http://www.chtei-knteu.cv.ua>.
200. Малиновська О. А. Україна, Європа, міграція населення України в умовах розширення ЄС / О. А. Малиновська. – К. : Бланк–Прес, 2012. – 171 с.

201. Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту «Залучення громадян до формування та контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області» / Б. Малиняк, О. Домбровський, В. Ханас. – Тернопіль : Лібра Терра, 2015. – 96 с.
202. Мамонтова Н. А. Управління вартістю компаній нафтогазового комплексу в умовах інноваційного розвитку : моногр. / Н. А. Мамонтова. – Львів : ПАІС, 2011. – 484 с.
203. Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 22–29.
204. Маршалл А. Принципы экономической науки [Електронний ресурс] / А. Маршалл. – М. : Прогресс, 1993. – Режим доступу : http://www.gumfak.ru/econom_html/marshall/marsh28.shtml.
205. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
206. Маслоу А. Мотивация и личность [Електронний ресурс] / Абрахам Маслоу. – Режим доступу : <http://www.psylib.org.ua/books/masla01/index.htm>.
207. Мацієвич Т. О. Регіональні аспекти проведення екологічної політики в Україні / Т. О. Мацієвич // Вплив бюджетно-податкової політики на соціально-економічний розвиток регіону : тези доп. І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон 29–30 трав. 2009 р.). – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2009. – С. 227–229.
208. Мацієвич Т. О. Теоретичні засади фінансового механізму та його роль у забезпеченні екологічної політики / Т. О. Мацієвич // Світ фінансів: ТНЕУ. – 2015. – Вип. 1. – С. 128–139.
209. Медичне страхування в Австрії, Фінляндії, Швеції, Італії, Ізраїлі, США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forinsurer.com/public/04/05>.
210. Мелих О. Сутнісно-теоретичні основи валютно-курсової політики держави / О. Мелих // Сталий розвиток економіки. – 2013. – № 2. – С. 38–48.
211. Мелих О. Фіскальні ефекти реалізації валютної політики в Україні / О. Мелих // Галицький економічний вісник. – 2015. – № 2 (77). – С. 164–176.
212. Мельник А. Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : моногр. / А. Ф. Мельник, О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 240 с.
213. Методика Transparency International USA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dozorro.org/monitoring>.
214. Методика аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки, затверджена Наказом Міністерства фінансів України № 170 від 14 лютого 2006 р., зареєстрована в Міністерстві юстиції України № 332/12206 27 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0332-06/page>.
215. Методика визначення частки державного сектору у складі економіки, затверджена Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1466 від 20.12.2012 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України № 110/22642 14 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0110-13/page>.
216. Методика оценки эффективности реализации региональной целевой программы «Проведение административной реформы в Мурманской

области» на 2009–2011 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ar.gov-murman.ru/support/admref/rcp_09-11/pass_6.pdf.

217. Методика проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затверджена Наказом Міністерства фінансів України . № 72826.06.2014 р. та зареєстрованим в Міністерстві юстиції України № 826/25603 16 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>.

218. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України № 742 від 24.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948.

219. Методология функционального моделирования SADT [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.info-system.ru/designing/methodology/sadt/theory_sadt.html.

220. Методологічні пояснення до Постанови Кабінету Міністрів України № 1725 від 02 листопада 1998 року «Про проведення обстеження умов життя у домогосподарствах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/gdvvg_rik/dvdg_u/dvdg_met2007.html.

221. Мировой рейтинг благотворительности – 2014: глобальные тенденции благотворительности – CAF, 2014. – 46 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukraine3000.org.ua/img/forall/mirovoi_reiting_.pdf.

222. Михайленко О. Г. Місце аудиту у системі національного фінансового контролю / О. Г. Михайленко // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2010. – Вип. 18. – Ч. II. – С. 146–151. – (Серія : Економічні науки).

223. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов [Електронний ресурс] / В. А. Михеев. – Режим доступу : <http://www.c-society.ru>.

224. Мінекономрозвитку: тінюва економіка рекордно скоротилася до 35% ВВП // Інформаційне агентство «Уніан». – 20.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://economics.unian.ua/finance/1734546-minekonomrozvitku-tinova-ekonomika-rekordno-skorotilasya-do-35-vvp.html>.

225. Мінімальна зарплата, прожитковий мінімум у розрізі соціальних груп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://index.minfin.com.ua/index/wage/>.

226. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 448 с.

227. Модернізація системи соціального страхування в Україні : аналіт. доп. / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2014. – 38 с.

228. Мозенков О. В. Ринкова вартість компаній в системі захисту корпоративних прав держави / О. В. Мозенков, В. В. Калюжний // Фінанси України. – 2009. – № 2. – С. 82–98.

229. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : моногр. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.

230. Мортон А. Л. История Англии / А. Л. Мортон пер. с англ. Н. Чернявской. \ М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1950. – 462 с.

231. Мочерний С. В. Економічна теорія : навч. посіб. / С. В. Мочерний. – К. : Вид. центр «Академія», 2005. – 656 с.
232. Мэнкью Н. Г. Принципы экономики / Н. Г. Мэнкью. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 789 с.
233. Набока Т. С. Оптимізація структури видаткової частини бюджету / Т. С. Набока // Економіка України. – 2014. – № 1 (626). – С. 51–62.
234. Напрями вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин Д. С. Добряк, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 4. – С. 5–10.
235. Наукові засади розробки стратегії сталого розвитку України : моногр. / ІПРЕЕД НАН України, ІГ НАН України, ІПРЕ НАН України. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2012. – 714 с.
234. Національний банк України : стат. матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.
236. Національний банк України. Огляд приватних грошових переказів в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19208358>.
237. Небава М. І. Досягнення соціальної справедливості як принципова основа ефективності соціальної політики [Електронний ресурс] / М. І. Небава // Матеріали XLV Науково-технічної конференції ВНТУ (м. Вінниця, 23–24 берез. 2016 р.). – Режим доступу : <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-fm/all-fm-2016/paper/download/72/225>.
238. Небрат В. В. Еволюція теорії державних фінансів в Україні / В. В. Небрат. – К., 2013. – 584 с.
239. Нейкова Л. І. Теоретичні засади оцінки ефективності управління державними видатками / Л. І. Нейкова, Л. А. Васютинська // Бизнес-Информ. – 2010. – № 5(1). – С. 155–157.
240. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : моногр. / Ц. Г. Огонь. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – 580 с.
241. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Електронний ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : ИТИ Технологии, 2006. – 944 с. – Режим доступу : http://new.ozhegov.info/?q=M*&pg=39&ind=N.
242. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. 1-й. : Учение об обыкновенных доходах / И. Х. Озеров – [Изд. 5-е (с отдельным доп.)]. – М., 1917. – 544 с.
243. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – [2-ге вид., допов. і перероб.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.
244. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні / В. М. Опарін // Фінанси України. – 2015. – № 6. – С. 29–43.
245. Оптимизация расходов бюджета города: рациональный и ответственный подход [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.konkurent-krsk.ru/index.php?id=2198>.
246. Орлова В. О. Основні напрями стимулювання розвитку малого бізнесу: теоретичний аспект [Текст] / В. О. Орлова // Європейський вектор економічного розвитку. – 2011. – № 2(11). – С. 169–176.
247. Основні показники ринку праці: Зареєстроване безробіття населення за регіонами: Економічна активність населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

248. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>.

249. Островська Г. Й. Фінансовий менеджмент : підруч. / Г. Й. Островська. – Тернопіль : Підручники і посібники, 2016. – 512 с.

250. Офіційні резервні активи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693066.

251. П'ять фактів про українські пенсії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bbc.com/ukrainian/in-depth-38717306>.

252. Павлюк К. В. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я / К. В. Павлюк, О. В. Степанова // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 43–45.

253. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19. – (Серія : Економічні науки)

254. Пальчук В. Держбюджет-2017: ризики для місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Офіційний сайт Центру досліджень соціальних комунікацій НБУВ. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua>.

255. Папп Н. В. Інструменти державно-приватного партнерства / Н. В. Папп // Сталий розвиток економіки. – 2010. – № 2. – С. 109–115.

256. Папуша Н. С. Фінансова безпека особи: генезис / Н. С. Папуша // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2011. – Вип. 19. – С. 230–234. – (Серія : Економічні науки).

257. Передумови та пріоритети реформування державної політики розвитку підприємництва в Україні. – К. : НІСД, 2014. – 73 с.

258. Перощук З. І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації / З. І. Перощук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – №11, т. 1. – С. 154–157. – (Серія : «Юриспруденція»).

259. Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1068>.

260. Петти В. Экономические и статистические работы / В. Петти ; пер. под ред. д. э. н. М. Смит. – М. : Соц.-экон. Изд-во, 1940. – 324 с.

261. Пигу А. Экономическая теория благосостояния / А. Пигу; пер. с англ. С. П. Аукуционик. – М. : Прогресс, 1985. – 512 с.

262. Пильтяй О. Делеговані повноваження та реформування державних соціальних стандартів [Електронний ресурс] / О. Пильтяй // Матеріали наради консультантів з бюджетних питань (м. Київ 7–8 лип. 2016 р.). – Режим доступу: http://2.auc.org.ua/sites/default/files/piltyay_delegovani_povnovazhennya.pdf.

263. Пильтяй О. Фінансовий інструментарій державної підтримки публічно-приватного партнерства / О. Пильтяй // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 1. – С. 77–89.

264. Питання проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту

: постанова КМУ № 361 від 25 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>.

265. Питома вага державного сектору в економіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikils>.

266. Погріщук Г. Б. Фінансове забезпечення охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Г. Б. Погріщук ; Тернопільська академія народного господарства. – Тернопіль, 2005. – 24 с.

267. Податковий кодекс України № 2755 від 02.12. 2010 р. (з змінами та допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-93>.

268. Подолинский С. А. Труд человека и его отношение к распределению энергии [Електронний ресурс] / С. А. Подолинский. – Режим доступу : <http://www.dunmers.com/d/pod.pdf>.

269. Показники валютного ринку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693080.

270. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов. – 2009. – № 87. – С. 317–322. – (Серия : Экономические науки).

271. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : Постанова КМУ № 61 від 25.09.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>.

272. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів : Постанова КМУ № 698 від 12.05.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF>.

273. Порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 6 від 12 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-п>.

274. Правове регулювання громадських слухань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=2081>.

275. Приезжие проблемы. С какими трудностями сталкиваются иностранные компании в ProZorro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://delo.ua/ukraine/priezzhie-problemy-s-kakimi-trudnostjami-stalkivajutsja-inostran-323861/>.

276. Притуп О. Фінансове забезпечення реалізації державної політики України у сфері культури на регіональному рівні / О. Притуп // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 133–142.

277. Пріоритети реформування та напрями ефективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2015. – 92 с.

278. Пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/2484.

279. Про аудиторську діяльність: Закон України № 3126-XII від 22.04.1993 р. (з змінами і допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

280. Про бюджетну систему України : Закон України № 512-XII від 5 грудня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.

281. Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування : Указ Президента України №655/98 від 18.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – С. 9–10.

282. Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 410 від 13.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/document/download?docId=40919892>.

283. Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 140 від 5.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=28222435>.

284. Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанова Правління НБУ № 342 від 7.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/document/download?docId=32236400>.

285. Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України : Постанови Правління НБУ № 160 від 3.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=15111597>.

286. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України № 928-VIII від 27.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

287. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України № 1801-VIII від 21.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

288. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

289. Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України № 679 від 09.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0573-10>

290. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-п>.

291. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від № 1277 29 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.

292. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку №414 від 07.10.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0982-03>.

293. Про затвердження Положення про порядок реєстрації інформації про випуск облігацій місцевих позик, здійснений до 27.12.97 : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку №98 від 31.07.1998р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [/http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0591-98](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0591-98).

294. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України №207 від 24.02.2003 р. (із змінами і допов. за станом на 16.09.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/207-2003-%D0%BF>.

295. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : Постанова Кабінету Міністрів України №110 від 16.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>.

296. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : Постанова КМУ № 1017 від 10.08.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>.

297. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ : Постанова КМУ № 1777 від 1.12.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1777-2004-%D0%BF>.

298. Про затвердження пропорцій розподілу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Постанова Кабінету Міністрів України № 675 від 26.11.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/675-2014-п>.

299. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України № 2464-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2464-17/page>.

300. Про здійснення державних закупівель : Закон України №2289-VI від 01.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2289-17>.

301. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-вр від 02.08.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

302. Про обласний бюджет на 2014-2017 роки / Херсонська обласна рада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=167>.

303. Про основи містобудування : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

304. Про основи національної безпеки України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

305. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України № 2939-XII від 26.01.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.

306. Про особливості здійснення деяких валютних операцій : Постанова Правління НБУ № 124 від 23.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=14876621>.

307. Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області : Рішення Тернопільської обласної ради № 1885 від 10.02.2015 р.

308. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII. від 25.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

309. Про рекламу : Закон України (зі змінами і допов.) № 270/96-ВР від 3 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр>.

310. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від № 5/2015 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

311. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України №538-р від 14.09.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.

312. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

313. Про цінні папери і фондову біржу : Закон України №1201-XII від 18.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1201-12>.

314. Програма «Освіта столиці. 2006–2010 рр.» Моніторинг результативності. – К. : КМДА, 2010. – 179 с.

315. Проект «Відкрите місто» наблизив владу до громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/news/informator/19945/>.

316. Проект «Публічні бюджети від А до Я: Інформування, активізація та залучення громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.raucsi.org/projects/public/42>.

317. Проект ЄС представив нову редакцію Закону «Про публічні закупівлі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://prozorro.gov.ua/news/proekt-yes-predstaviv-novu-redakciyu-zakonu-pro-publichni-zakupivli>.

318. Проект Закону про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів № 5206 від 30.09.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60153.

319. Скриньковський Р. М. Витрати домогосподарств: змістовно-сутнісні та інформаційно-аналітичні аспекти / Р. М. Скриньковський, Ю. І. Цибульський // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 1. – С. – 38–42.
320. Райзберг Б. А. Сучасний економічний словник / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозівський, Е. Б. Стародубцева. – [2-е изд, испр.]. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
321. Рассветов С. А. Исследование резервов управления устойчивым развитием промышленного предприятия / С. А. Рассветов, А. Н. Ершов // Вестник Тамбовского университета. – 2012. – № 7 (111). – С. 125–128. – (Серия: Гуманитарные науки).
322. Рахункова палата України. Звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
323. Реверчук С. К. Анатомія малого бізнесу : інформац.-аналіт. посіб. студенту і підприємцю / С. К. Реверчук, М. І. Крупка. – Львів : Вид-во «Діалог», 1996. – 116 с.
324. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН А/70/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750670/A_70_1%20.pdf?subportal=main.
325. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН, яка проголошує «десятиліття відродження і сталого розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentr/news/2205-2007-11-19-19-04-21-oon-progoloshue-desyatilittya>.
326. Рівень тіньової економіки України у 2015 році знизився до 40% ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/riventinovoju-economiki-ukrayini-u-2015-roci-znizivsya-do-40-vvp-212784_.html.
327. Річний звіт національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Ринок цінних паперів України: повне перезавантаження. – 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1473066406.pdf.
328. Рогач О. І. Міжнародний інвестиційний менеджмент : підруч. / О. І. Рогач, П. В. Дзюба. – К. : ВПЦ «Київс. ун-т», 2011. – 495 с.
329. Романенко О. Р. Фінанси : підруч. / О. Р. Романенко. – К. : Центр навч. літ-ри, 2006. – 312 с.
330. Савельєв Є. Реформування української економіки: невідкладність і пріоритетність / Є. Савельєв, В. Куриляк // Журнал європейської економіки. – 2014. – Т. 13, № 4. – С. 387–400.
331. Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору : моногр. / Н. В. Савчук. – К. : КНЕУ, 2014. – 325 с.
332. Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/gdn/sddtp/sddtp_09.htm.
333. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/gdn/sdrsd/arh_sdrsd.html.

334. Свірзький замок передадуть у концесію [Електронний ресурс] / Львівська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.loda.gov.ua/news?id=9839>.

335. Система «Прозоро»: п'ять претензій чиновників «білого дому». Необізнаність чи саботаж? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://brovary.net.ua/golovni-novyny/systema-prozoro-p-yat-pretenzij-chynovnykiv-bilogo-domu-neobiznanist-chy-sabotazh/>.

336. Скороход О. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні / О. Скороход // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/May2010/12.html>.

337. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Електронний ресурс] / А. Смит ; пер. с англ. В. С. Афанасьев. – М. : Эксмо, 2007. – 957 с. – Режим доступу : <http://www.inliberty.ru/library/classic/432/>.

338. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К.: Port-Royal, 2001. – 594 с.

339. Смовженко Т. С. Державна політика сприяння розвитку підприємництва : моногр. / Т. С. Смовженко. – Львів : ЛБІ НБУ, 2001. – 461 с.

340. Соціальне страхування : підруч. / за ред. О. Л. Кириленко та В. С. Толуб'яка. – Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2016. – 516 с.

341. Ставнича М. М. Оцінка платоспроможності та фінансової стійкості бюджету Полтавської області / М. М. Ставнича // Економіка і регіон. – 2012. – № 4 (35). – С. 21–26.

342. Сталый розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : моногр. / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки пр-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.

343. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій за 2015 рік : аналіт. дов. / Український інститут науково-технічної і економічної інформації. – К. : 2016. – 199 с.

344. Статівка Н. В. Причини та наслідки зниження рівня життя населення в Україні / Н. В. Статівка, А. О. Надточій // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 1. – С. 203–211.

345. Стеблянюк О. Л. Фінансовий контроль як економічна категорія: оцінка підходів / О. Л. Стеблянюк // Актуальні пороблеми розвитку економіки регіону. – 2012. – Вип. 8 (2). – С. 232–235.

346. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора [Електронний ресурс] / Дж. Стиглиц. – М. : ИНФРА-М, 1997. – Режим доступу : <http://institutiones.com/download/books/1915-ekonomika-gosudarstvennogo-sektora-stiglic.html>.

347. Сторонянська І. З. Проблеми організації та ефективність використання муніципальних запозичень / І. З. Сторонянська, І. С. Музика // Фінанси України. – 2013. – №11. – С. 45–55.

348. Стратегическое планирование / под. ред. Э. А. Уткина. – М. : ТАНДЕМ : ЭКМОС, 1998. – 440 с.

349. Стратегія і тактика удосконалення політики сталого розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів : кол. моногр. / під заг. ред.

к.е.н., проф. Л. О. Коваленко : у 2-х т. – Ніжин : ФОП Лук'яненко В. В. ; ТПК «Орхідея», 2015. – 340 с.

350. Стратегія оптимізації кількості бюджетних програм : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 292-р від 06.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/292-2011-p>.

351. Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 175-р від 24.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

352. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 142-р від 8 лютого 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

353. Стрелкова Л. В. Управление устойчивым развитием промышленных предприятий в современных условиях (на примере ОАО «АВТОВАЗ») / Л. В. Стрелкова, Д. И. Тарасов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2015. – № 1 (37). – С. 73–80. – (Серия: Социальные науки).

354. Структура сукупних ресурсів домогосподарств України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/gvdvg_rik/dvdg_u/strukt_res2010_u.htm.

355. Субботович Ю. Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю. Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 13. – С. 44–46.

356. Суворов В. П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування [Електронний ресурс] / В. П. Суворов // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2014-2/doc/2/07.pdf>.

357. Сукач О. Система економічних показників визначення результативності бюджетних програм місцевого рівня / О. Сукач // Збірник наукових праць ЧДТУ. – 2009. – Вип. 22, ч. 2. – С. 195-197. – (Серія: економічні науки).

358. Сукупна структура витрат домогосподарств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

359. Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні / наук. ред. В. Юрчишин. – К. : Заповіт, 2016. – 120 с.

360. Сфера публічних закупівель. 2016 рік [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>.

361. Твардовська Л. М. Проблема визначення економічної безпеки домашніх господарств в умовах ринкової економіки / Л. М. Твардовська, Ю. В. Півняк, М. В. Чабаненко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – 2012. – Вип. 19. – С. 226–229. – (Серія : Економіка).

362. Теорія ризику інвестицій Гарі Марковіца [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Теорія_ризику_інвестицій_Гарі_Марковіца.

363. Тищенко О. В. Сутність соціального забезпечення: доктринальні погляди [Електронний ресурс] / О. В. Тищенко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/4/5/Tyshchenko%20O.V..pdf>.
364. Ткаченко Н. В. Фінансова політика як інструмент реалізації економічного суверенітету держави / Н. В. Ткаченко // Економічний аналіз. – 2015. – Т. 20. – С. 203–209.
365. Толуб'як В. С. Фінансові механізми пенсійного забезпечення : моногр. / В. С. Толуб'як. – Тернопіль : ТзОВ «Терно-граф», – 2011. – 336 с.
366. Тропіна В. Б. Макрофінансова стабільність: теоретичні підходи та емпіричний аналіз / В. Б. Тропіна // Світ фінансів. – 2016. – № 1. – С. 7–15.
367. Тулай О. І. Державна фінансова підтримка охорони навколишнього природного середовища як необхідна умова сталого людського розвитку / О. І. Тулай // Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 1. – С. 200–208.
368. Тулай О. І. Державне фінансування освіти: роль та значення в умовах формування засад сталого людського розвитку / О. І. Тулай // Академічний огляд. – 2015. – № 2 (43). – С. 13–23.
369. Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні доміанти та діалектична єдність: моногр. / Оксана Тулай. – Тернопіль : ТНЕУ, 2016. – 416 с.
370. Тулай О. І. Проблеми та перспективи державного фінансування системи охорони здоров'я в Україні / О. І. Тулай // Фінанси України. – 2016. – № 4 (245). – С. 84–99.
371. Тулай О. І. Соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності: практика і проблематика / О. І. Тулай // Бізнес Інформ. – 2016. – № 6. – С. 132–138.
372. Тулай О. І. Суспільна роль соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань / О. І. Тулай // Вісник Одеського національного університету – 2016. – Т. 21, вип. 7-2 (49). – С. 151–155. – (Серія : Економіка).
373. Тулай О. І. Фінансові засади соціального захисту безробітних / О. І. Тулай // Бізнес Інформ. – 2016. – № 2. – С. 221–226.
374. Туленков М. В. Соціальний захист у соціологічному вимірі : моногр. / М. В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2011. – 178 с.
375. Управління Державним бюджетом України : підруч. / кол. авторів ; [за заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 816 с.
376. Фабоцци Ф. Управление инвестициями / Ф. Фабоцци. – М. : ИНФРА-М, 2000. – ХХVIII. – 932 с.
377. Фандрейзинг як джерело додаткового фінансування бібліотек (методичний посібник) // ЦБС Свічадо. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.calameo.com/read/00462014264c556ddeb87>.
378. Федоренко В. Г. Політична економія : підруч. / В. Г. Федоренко, О. М. Діденко, М. М. Руженський, О. Ф Іткін ; За наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В. Г. Федоренка. – К. : Алерта, 2008. – 487 с.
379. Федулова Л. І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи / Л. І. Федулова, І. Г. Яненкова // Наукові праці. – 2009. – Т. 109, вип. 9. – С. 57–60. – (Серія : Економіка).

380. Федченко Т. В. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм у галузі охорони здоров'я / Т. В. Федченко // Вісник ЖДТУ. – 2010. – № 3 (53). – С. 105–109.
381. Фещенко Л. В. Вдосконалення бюджетного планування і прогнозування / Л. В. Фещенко // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – №34. – С. 154-157.
382. Филипів Р. С. Фінансовий механізм охорони довкілля у процесі реалізації фінансової політики держави: автореф. дис. На здобуття наук. ступення канд. екон. Наук : 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Филипів Роман Степанович ; Львівська державна фінансова академія, Львів. – 2010. – 20 с.
383. Финансы : учеб. / под. ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 504 с.
384. Финансы : учеб. [для вузов] / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М. : Перспектива : ЮРАЙТ, 2000. – 520 с.
385. Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611с.
386. Фінанси: вишкіл студії : навч. посіб. / за ред. д. е. н., проф. С. І. Юрія – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 357 с.
387. Фінансова думка України : в 3 т. Т. 1 / авт.-упоряд. : С. І. Юрій, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 687 с.
388. Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку : моногр. В. Опарін, В. Федосов, С. Львовчкін [та ін.] ; за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2016. – 695 с.
389. Фурдичко Л. Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України / Л. Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 5. – С. 39–42.
390. Хайек Ф. А. Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма Ф. А. Хайек / под ред. У. У. Бартли. – М. : Новости, 1992. – 302 с.
391. Хвесик М. Парадигмальний погляд на концепт сталого розвитку України / М. Хвесик, І. Бистряков // Економіка України. – 2012. – № 6. – С. 4–12.
392. Хоменко Я. В. Стратегія сталого економічного зростання регіонів України : моногр. / Я. В. Хоменко ; НДЕІ Мінекономіки України. – Донецьк : ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2008. – 389 с.
393. Хумарова Н. І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування / Н. І. Хумарова // Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 187–194.
394. Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000–2015 : Національна доповідь, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAF.pdf>.
395. Цілі сталого розвитку 2016 – 2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
396. Черныш Е. А. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : уч. пособ. / [Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова, А. А. Новикова, Т. А. Салтанова]. – М. : ПРИОР, 2000. – 176 с.

397. Чугунов І. Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федосов // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 3–12.
398. Чурій О. Концепція нового валютного регулювання (Київ, 1 грудня 2016 року) [Електронний ресурс] / О. Чурій. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=40253908>.
399. Шатило Л. Value-Based Management в українських реаліях: чи варто вітчизняним компаніям добре вартувати? 2016. [Електронний ресурс] / Л. Шатило. – Режим доступу : <http://www.prostoblog.com.ua/>.
400. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.
401. Шкурупій О. В. Економічний розвиток та його чинники в умовах глобалізації світової економіки / О. В. Шкурупій, Т. А. Дейнека // Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг. – 2010. – Вип. 2. – С. 419–426.
402. Шпенюк О. Регулювання обмінного курсу гривні в умовах фінансової нестабільності / О. Шпенюк // Світ фінансів. – 2016. – № 1. – С. 86–98.
403. Штокало Я. Доходи домогосподарств – показник рівня життя населення Я. Штокало // Економічна та соціальна географія. – 2010. – № 2. – С. 32–37.
404. Юрій С. І. Проблеми фінансового забезпечення розвитку депресивних територій в умовах трансформації економічних процесів / С. І. Юрій, І. Й. Круп'як // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. – 2008. – Вип. 13. – С. 5–11.
405. Юрій С. У пошуках компромісу між державним патерналізмом і фінансизмом / С. Юрій // Світ фінансів. – 2008. – № 4. – С. 7–12.
406. Юрій С. І. Державні фінанси як основа соціально-економічного оновлення суспільства / С. І. Юрій, А. І. Крисоватий // Фінанси України. – 1998. – № 11. – С. 9–15.
407. Юрченко К. Г. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів [Електронний ресурс] / К. Г. Юрченко // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fin_decent-80fc9.pdf.
408. Юхименко П. І. Теорія фінансів: Підручник : П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.
409. Юхненко А. О. Проблеми та напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні / А. О. Юхненко // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. – 2013. – Вип. 25. – С. 317–322. – (Серія : Економіка і управління).
410. Юшко С. В. До питання оцінки результатів виконання державного бюджету України за доходами / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2014. – № 12. – С. 42–55.
411. Юшко С. В. Спеціальний фонд у складі доходів Державного бюджету України: особливості формування та використання / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2017. – № 4. – С. 22–42.

412. Яковлев П. А. Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив / П. А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов. – 2010. – № 92. – С. 323–331.

413. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социальное исследование. – 2007. – № 2. – С. 13–14.

414. Armour J. Financing Innovation: The Role of Insolvency Law [Электронный ресурс] / J. Armour. – Режим доступа : <http://citeseerx.ist.psu.edu>.

415. Bain & Company Homepage [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.bain.com/management_tools/tools_balanced.asp?groupcode=2.

416. Barro R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth [Электронный ресурс] / R. J. Barro // The Journal of Political Economy. – 1990. – Vol. 98, no. 5. – P. 2 : The Problem of Development. – Режим доступа: http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451296/Barro_GovernmentSpending.pdf?sequence=4.

417. Belli P. Ten years of health reforms in the ECA region: lessons learned and options for the future [Электронный ресурс] / P. Belli. – Washington, DC : World Bank. – Режим доступа: <http://www.ces-asso.org/sites>.

418. Bland G. Supporting Post-conflict Democratic Development? External Promotion of Participatory Budgeting in El Salvador / G. Bland // World Development. – 2011. – № 39(5). – P. 863–873.

419. Bowen Howard R. Investment in Learning [Электронный ресурс] / R. Howard Bowen. – London : The Johns Hopkins University Press, 1997. – Режим доступа : <http://books.google.com.ua/books?id=zudgNyit1AC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Howard+R.+Bowen%22&hl=uk&sa=X&ei=DYSPURbUIuqJ4gTKj4GIAw&ved=0CC8Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false>.

420. Bringing about positive change for people on the move [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/bringing-about-positive-change-for-people-on-move.html>.

421. Campbell A. What's wrong with strategy? / A. Campbell, M. Alexander // Harvard Business Review, November – December, 1997 – P. 42–51.

422. Commoner B. Sustainable human development: why patents are the paramount [Электронный ресурс] / Barry Commoner. – Режим доступа : <http://www.atrip.org/Content/Essays/Roberto%20d%27Erme.pdf>.

423. Countries Looking to Devalue Their Way to Growth Have a Big Problem [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-24/countries-looking-to-devalue-their-way-to-growth-have-a-big-problem-hsbc-says>.

424. Crockett A. The Theory and Practice of Financial Stability [Электронный ресурс] / A. Crockett // GEI Newsletter Issue. Global Economic Institutions. – 1997. – № 6. – Режим доступа: <http://www.cepr.org/gei/6rep2.htm>

425. De la Fuente R. A fiscal policy and growths in the OECD / De la Fuente R. // CEPR Discussion paper London. – 2007. – №1775. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ecopapers.repec.org/RAS/pde52.htm.

426. Dobbin J. Sustainable Human Development in Micronesia [Электронный ресурс] / Jay Dobbin, Francis X. Hezel // Micronesian Counselor. –

1998. – № 21. – Режим доступа : <http://www.micsem.org/pubs/counselor/frames/sushumdevfr.htm>.

427. Easterly W. Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation / W. Easterly, S. Rebelo // Journal of monetary economics. – 1993. – № 32 (3). – P. 47–58.

428. Friedman M. Capitalism and Freedom [Электронный ресурс] / Milton Friedman. – University of Chicago Press, 1962. – Режим доступа : <http://www.pdf-archive.com/2011/12/28/friedman-milton-capitalism-and-freedom/>.

429. Gill I. Golden Growth : Restoring the Lustre of the European Economic Model / Gill I., Raiser M. – The World Bank, 2012. – 514 p. – P. 354. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://documents.worldbank.org/curated/en/539371468036253854/pdf/681680PUB0EPI004019020120Box367902B.pdf>.

430. Government at a Glance 2013. – Paris : OECD, 2013. – P. 96 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

431. Hamilton G. The Challenges of Capacity Building in PPP in Central Asia / G. Hamilton // Speech on the III Astans Economic Forum, Kazakhstan 2010. – 1–2 July.

432. Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure [Электронный ресурс] / M. Hammami, J.-F. Ruhashyankiko, E.B. Yehoue // IMF Working Paper. – 2006. – June. – Режим доступа : <http://www.imf.org>.

433. Haspeslagh P. Managing for Value: It's Not Just About the Numbers / P. Haspeslagh, T. Noda, F. Boulos // Harvard Business Review. – 2007. – July-August. – P. 65–73.

434. Health Systems in Transition (HiT) series: Countries and sub regions (Germany HiT, 2014; Netherlands HiT, 2010; Switzerland HiT, 2000). [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.euro.who.int>.

435. Household Budget Surveys in the EU. Methodology and recommendations for harmonisation 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-BF-03-003-__-N-EN.pdf.

436. Irving Fisher Committee Bulletin. – 2003. – № 16. – P. 174–178.

437. Keynes J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money (1936) [Электронный ресурс] / John Maynard Keynes. – Режим доступа : <https://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory>.

438. Krugman P. An open letter to prime minister Mahathir [Электронный ресурс] / P. Krugman. – Режим доступа : <http://web.mit.edu/krugman/www/mahathir.html/>.

439. M'Pherson P. K. Accounting, empirical measurement and Intellectual capital / P. K. M'Pherson, S. Pike // Journal of Intellectual capital. – 2001. – № 2 (3). – P. 246–260.

440. Machlup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States (1962) [Электронный ресурс] / Fritz Machlup. – Princeton, New Jersey. – Princeton University Press. – Режим доступа : <https://archive.org/details/productiondistri00mach>.

441. Mansouri-Guilani N. Une nouvelle civilisation pour un développement humain durable [Електронний ресурс] / Nasser Mansouri-Guilani. – Режим доступу: http://www.espaces-marx.net/IMG/pdf/col_Civ_Mansouri_Guilani.pdf.
442. Marchewka-Bartkowiak K. Obligacje projektowe – nowy instrument finansowania przedsięwzięć PPP w formule project finance na poziomie międzynarodowym i krajowym / K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski // «Studia BAS». Poland. – 2014. – № 3 (36). – S. 139–157.
443. Market Update Review of the European PPP Market in 2015. – Luxembourg : European Investment Bank, April 2016. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eib.org/eprec/library/eprec_market_update_2015_en2.
444. McCulloch J. R. The Principles of Political Economy [Електронний ресурс] / J. R. McCulloch. – London : Alex Murrey & Son, 1870. – Режим доступу: http://www.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=m0VVAAAAcAAJ&oi=fnd&pg=PR3&dq=McCulloch+J.R.+The+Principles+of+Political+Economy&ots=MV9bmE_thg&sig=_IracGmJw0sTQKk4S4Wnrmlf7A&redir_esc=y#v=onepage&q=McCulloch%20J.R.%.
445. Mishkin F. S. Global Financial Instability: Framework, Events, Issues [Електронний ресурс] / F. S. Mishkin // Journal of Economic Perspectives. – 1999. – № 4. – Режим доступу : <http://www.cepr.org/gei/6rep2.htm>.
446. Pareto V. Manuel d'Economie politique (1909) / Vilfredo Pareto. – Paris : V. Giard et E. Briere. Reprinted, Paris : Marsel Giard, 1927, and (with a Preface by Rojer Dehem) Geneva : Librairie Droz, 1966.
447. Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 indicators (2013). OECD Publishing. Paris, France.
448. Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators (2015). OECD Publishing. Paris, France.
449. Pigou A. C. The Economics of Welfare [Електронний ресурс] / A. C. Pigou. – Macmillan and Co., limited St. Martin's Street, London, 1932. – Режим доступу: <http://oll.libertyfund.org/titles/1410>.
450. Pike S. Intellectual capital management in Spanish universities / S. Pike, A. Rylander, G. Ross // McMaster University, Hamilton, Ontario, Canada, 2001. – 455 p.
451. Private Finance Initiative and Private Finance 2 Projects: 2015 Summary Data. – London : HM Treasury, March 2016. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf.
452. ProZorro вже зекономила країні 16,7 мільярдів гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dozorro.org/news/prozorro-vzhe-zekonomila-krayini-167-milyardiv-griven>.
453. Puszer B. Obligacje projektowe jako innowacyjny instrument finansowania strategicznych projektów w ramach UE / B. Puszer // Studia Ekonomiczne: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Poland. – 2014. – № 186, cz. 2 Innowacje, a wzrost gospodarczy. Cz. 2. – S. 208–223.
454. Randall, P. Comparisons of Health Insurance Systems in Developed Countries, 2014. [Електронний ресурс] / P. Randall. – Режим доступу : <https://www.elsevier.com/books/encyclopedia-of-health>.

455. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
456. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012 (A/RES/66/288) – The future we want [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/A_RES_66_288_EN.pdf.
457. Rosen H. S. Public Finance / H. S. Rosen. – Burr Ridge (Ill.) etc. : IRWIN, 1992. – 657 p.
458. Schinasi G. J. Safeguarding financial stability: theory and practice / G. J. Schinasi. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2005. – 328 с.
459. Schultz T. The Economic Value of Education / T. Schultz // New York : Columbia University Press, 1963.
460. Sintomer Y. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges / Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke // International Journal of Urban and Regional Research. – 2008. – № 32(1). – P.164–178.
461. Smith A. (2002 (1759)). The Theory of Moral Sentiment / Adam Smith ; Ed. K. Haakonssen. Cambridge : University Press.
462. Standing G. Unemployment and labor market flexibility / Guy Standing // The United Kingdom. – Geneva, 1986. – 147 p.
463. Sullivan P. H. Value driven intellectual capital: Extrating Value from Innovation / P. H. Sullivan. – N. Y. : Wiley. – 1998. – 408 p.
464. Thurow L. Investment in Human Capital / L. Thurow. – Belmont : Wadsworth Pub. Co., 1970. – 145 p.
465. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.
466. Tzeses J. Developing Foreign Advertising Campaigns For a Universal Audience: Target France / J. Tzeses [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lehigh.edu>.
467. Viedma J. M. ICBS Intellectual capital benchmarking system / J. M. Viedma // Journal of Intellectual capital. – 2001. – № 2 (2). – P. 148–164.
468. Wagner A. Grundlegung der politischen Ökonomie / Adolph Wagner. – Leipzig : Winter, 1892.
469. Wannagat G. Sozialrecht und Sozialpolitik. Festschrift für Kurt Jantz zum 60 Geburtstag / G. Wannagat. – Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz : Verlag Kohlhammer, 1973.
470. Wildavsky A. The New Politics of the Budgetary Process. – [3rd ed.] / A. Wildavsky, N. Caiden. – Washington, DC : Longman, 1997. – 367 p.
471. Young D. Economic value added: a primer for European managers / D. Young // European Management Journal. – 1997. – Vol. 15, № 4. – P. 335–343.

Наукове видання

**ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ
СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

**за редакцією
доктора економічних наук, професора
Ольги Павлівни Кириленко
та доктора економічних наук, доцента
Оксани Іванівни Тулай**

Підписано до друку 14.11.2017 р.
Формат 60x84 1/16. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублюванні.
Умов. друк. арк. 24,1. Облік.-вид. арк. 27,3.
Зам. № М 021-16. Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль, 46004

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.