

**Київський національний торговельно-економічний
університет**

С. В. Качула

**ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА
СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Монографія

Київ 2019

**Розповсюдження і тиражування без офіційного дозволу КНТЕУ
заборонено**

УДК 336.14
К 24

Автор С. В. Качула, канд. екон. наук, доц.

Рецензенти: І. Г. Лук'яненко, д-р екон. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри фінансів Національного університету «Києво-Могилянська академія»;
М. О. Кужелєв, д-р екон. наук, професор, директор Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи Університету державної фіскальної служби України;
М. В. Тарасюк, д-р екон. наук, професор, професор кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету

*Рекомендовано до друку вченою радою Київського національного
торговельно-економічного університету
(протокол № 10 від 25 червня 2019 р.)*

Качула С. В.

К 24 Державна фінансова політика соціального розвитку: монографія / С. В. Качула. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. – 424 с.

ISBN 978-966-629-952-2

DOI: <http://doi.org/10.31617/m.knute.2019-699>

У монографії обґрунтовано теоретико-методологічні засади державної фінансової політики соціального розвитку. Узагальнено та систематизовано досвід формування і реалізації державної фінансової політики соціального розвитку зарубіжних країн. Визначено основні етапи трансформації фінансової політики держави забезпечення соціального розвитку суспільства. Окреслено середньострокові соціальні пріоритети бюджетної політики. Досліджено становлення інститутів адаптивної інституційної архітектури бюджетної системи для реалізації соціальної функції держави, формування інститутів соціального страхування у системі суспільного розвитку, інституту державного контролю як механізму посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток. Визначено стратегічні напрями державної фінансової політики у системі соціального розвитку суспільства, зокрема: посилення дієвості та ефективності її інструментів та важелів, задіяння фінансових інструментів активізації підприємницької діяльності, підвищення ролі державно-приватного партнерства.

Видання призначене для фахівців та наукових працівників, викладачів, студентів закладів вищої освіти у галузі фінансів.

УДК 336.14

ISBN 978-966-629-952-2

© Качула С. В., 2019

© Київський національний торговельно-економічний університет, 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА	9
1.1. Сутність державної фінансової політики забезпечення соціального розвитку суспільства	9
1.2. Фінансова політика держави як інструмент регулювання соціальних процесів.....	29
1.3. Зарубіжний досвід формування і реалізації фінансової політики.....	55
Розділ 2. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ	85
2.1. Трансформація механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку суспільства	85
2.2. Важелі та інструменти бюджетно-податкової політики реалізації соціальної функції держави	109
2.3. Фінансові механізми формування державних фондів соціального страхування	129
Розділ 3. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИДАТКІВ	151
3.1. Формування видатків соціального розвитку зведеного, державного бюджету	151
3.2. Планування соціальних видатків місцевих бюджетів	162
3.3. Середньострокові пріоритети бюджетної політики.....	179

Розділ 4. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	205
4.1. Становлення інститутів адаптивної інституційної архітекτονіки бюджетної системи для реалізації соціальної функції держави	205
4.2. Формування інститутів соціального страхування у системі суспільного розвитку	237
4.3. Інститут державного контролю як механізм посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток	264
Розділ 5. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ	292
5.1. Підвищення дієвості бюджетно-податкової політики	292
5.2. Фінансові важелі активізації підприємницької діяльності як складова соціального розвитку	311
5.3. Державно-приватне партнерство у системі розвитку суспільства	338
СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ	356
ДОДАТКИ	395

ПЕРЕДМОВА

Сьогодні перед всіма країнами світу з'являються нові виклики і ставляться нові глобальні цілі, які охоплюють велике коло невідкладних для вирішення питань, зокрема щодо подолання нерівності, бідності, сприяння економічному зростанню, створення гідних робочих місць, забезпечення життєстійкості міст та населених пунктів, сприяння сталій індустріалізації, раціонального використання океанів, екосистем, енергетики, боротьбі зі змінами клімату, сталого споживання та виробництва, миру та справедливості¹. Досягнення цих цілей передбачає реалізацію стратегій сталого розвитку, що втілюються на національному рівні та потребують мобілізації фінансових ресурсів усіх суб'єктів соціально-економічних відносин. Новітню парадигму суспільного розвитку вчені пов'язують з усвідомленням необхідності розроблення доктрини розвитку країни, серцевиною якої є діяльність держави у сфері фінансів², врахування інституційної трансформації фінансово-економічної системи в умовах посилення впливу фінансової глобалізації на розвиток національної економіки та фінансової системи³.

Одним із наслідків глобалізації є подальше поглиблення розшарування країн на багаті і бідні, поглиблення соціальних проблем, розширення та ускладнення соціальної функції сучасної держави. За таких умов виникає необхідність формування і реалізації дієвої та відповідальної державної фінансової політики для створення належних умов сталого соціального розвитку, нейтралізації соціальних ризиків, що

¹ Глобальні цілі сталого розвитку 2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

² Юрій С. І. У пошуках компромісу між державним патерналізмом і фінансизмом. *Світ фінансів*. 2008. № 4. С. 8.

³ Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: монографія / В.Р. Сіденко, М.І. Скрипниченко, В.С. Пономаренко, І.Я.Чугунов та ін.; за заг. ред. В.Р. Сіденка. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 648 с.

генеруються негативними соціально-економічними явищами і процесами.

Соціальний розвиток можливий за справедливого розподілу ресурсів у суспільстві та реалізації принципу соціальної відповідальності держави перед населенням країни, а також кожного громадянина перед державою і суспільством.

Державна фінансова політика органічно пов'язана з характером і цілями держави, її функціями, завданнями сталого розвитку суспільства та є важливим інструментом впливу держави на соціальний розвиток. Тому на сучасному етапі розвитку людства питання підвищення ролі і дієвості державної фінансової політики з метою належного виконання державою свого суспільного призначення, що втілюється в соціальній функції, адекватній цілям і завданням соціально орієнтованої ринкової економіки, є надзвичайно актуальним.

У державній фінансовій політиці концентруються питання наповнення фінансовими ресурсами державного та місцевих бюджетів, розв'язуються проблеми збалансування податкових та боргових джерел, пошуку оптимальних напрямів їх використання відповідно до пріоритетів розвитку економіки і соціальної сфери, формування системи ефективного управління фінансовими ресурсами задля стимулювання за допомогою фінансових інструментів і важелів соціальних та економічних процесів. Важливим завданням сучасної фінансової науки є визначення пріоритетних напрямів застосування інструментів державної фінансової політики соціального розвитку суспільства з урахуванням дії екзогенних і ендогенних факторів в умовах високого рівня невизначеності, циклічності економічного розвитку, незрілості інституційного середовища, необхідності забезпечення фінансово-економічної стабільності, збалансованості і стійкості фінансової системи, зокрема бюджетної та грошово-кредитної систем, використання дієвих фінансових механізмів та інструментів.

Сучасні процеси інтеграції країн світу в умовах глобалізації світового простору та глибокі національні соціально-економічні перетворення обумовлюють необ-

хідність пошуку шляхів стабільного розвитку національної фінансової системи, формування та ефективного використання фінансового потенціалу країни. В Україні першочерговим завданням у цьому аспекті є формування та реалізація стратегічних орієнтирів державної фінансової політики суспільного розвитку з урахуванням напряду глобальних змін і необхідності розв'язання внутрішніх соціальних проблем та перехід до стратегії соціального розвитку.

Здійснення економічних перетворень, пов'язаних з подоланням кризових процесів і рецесії економіки України, необхідність узгодження цілей і завдань державної фінансової і соціальної політики в умовах обмеженості фінансових ресурсів з урахуванням глобальних викликів, потребує пошуку шляхів розв'язання проблеми щодо адекватного використання інструментарію державної фінансової політики в досягненні поставлених цілей сталого зростання і підвищення якості життя населення, прогресивного соціального розвитку суспільства.

Сучасна державна фінансова політика потребує модернізації з метою адаптації до викликів сучасності, її стратегія має ґрунтуватися на результатах глибокого аналізу існуючих тенденцій, що відбуваються в соціальній та економічній сферах країни та достовірних прогнозах. Необхідно послідовно здійснювати відповідальну державну фінансову політику, орієнтовану першочергово на активізацію ендогенного потенціалу суспільного розвитку з урахуванням екзогенного впливу.

У першому розділі монографії обґрунтовано теоретико-методологічні засади формування державної фінансової політики соціального розвитку суспільства: розкрито її економічну сутність, принципи формування та реалізації, складові та визначено їх роль у системі фінансового регулювання та фінансового забезпечення, узагальнено та систематизовано досвід формування та реалізації державної фінансової політики соціального розвитку у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою. У другому розділі монографії розкрито основні етапи трансформації фінансової політики держави для забезпечення соціального розвитку суспільства,

важелі та інструменти бюджетно-податкової політики реалізації соціальної функції держави, фінансові механізми формування державних фондів соціального страхування. У третьому розділі монографії здійснено оцінку формування видатків соціального розвитку зведеного, державного бюджету, планування соціальних видатків місцевих бюджетів, визначено середньострокові пріоритети бюджетної політики соціального розвитку суспільства. У четвертому розділі досліджено становлення інститутів адаптивної інституційної архітектури бюджетної системи для реалізації соціальної функції держави, формування інститутів соціального страхування у системі суспільного розвитку, інституту державного контролю як механізму посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток. У п'ятому розділі визначено стратегічні напрями державної фінансової політики соціального розвитку суспільства: підвищення дієвості бюджетно-податкової політики як інструменту забезпечення соціального розвитку суспільства, фінансові важелі активізації підприємницької діяльності як складової соціального захисту, місце та роль державно-приватного партнерства у системі соціального розвитку суспільства.

Сподіваємося, що питання, порушені в монографії сприятимуть розв'язанню проблем, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної фінансової політики соціального розвитку суспільства.

Висловлюю щире подяку науковому консультанту, завідувачу кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету доктору економічних наук, професору, заслуженому діячу науки і техніки України І.Я. Чугуну за важливі наукові поради, рекомендації та зауваження у процесі наукового дослідження, ректору Київського національного торговельно-економічного університету, доктору економічних наук, професору, академіку Національної академії педагогічних наук України, заслуженому діячу науки і техніки України А.А. Мазаракі за сприяння до видання цієї монографії.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Сутність державної фінансової політики забезпечення соціального розвитку суспільства

Пошук нових шляхів економічного розвитку на рубежі ХІХ–ХХ ст. привів до усвідомлення вченими, політиками, урядовцями того, що тільки через забезпечення належної якості життя населення, здійснення його захисту від різних об'єктивних несприятливих подій/випадків (соціальних ризиків) може відбуватися подальший прогресивний соціально-економічний розвиток суспільства, гармонійна інтеграція країн у світове співтовариство. Перебіг подій у світовому масштабі та зміни підходів до розуміння процесу та кінцевої мети соціально-економічного розвитку все більше демонструє, що фактично відбувається подолання економічного детермінізму (економіка – основа, решта – надбудовні складові), що характеризує новий етап розвитку суспільства, за якого особливо значущою є «домінантність в економічному процесі логіки соціальних перетворень», що в широкому розумінні означає підпорядкованість економічних процесів соціальним¹.

Вагому роль у вирішенні соціальних завдань та пов'язаних з цим проблем мають відігравати всі учасники суспільних відносин, водночас саме держава є провідним, наділеним владними повноваженнями та особливими зобов'язаннями учасником, на якого покладається вирішальна роль щодо проведення фінансової політики з метою дієвого впливу на соціальний розвиток, гармонійне узгодження інтересів всіх членів суспільства. Соціальний розвиток на певному істо-

¹ Гальчинський А. Світ розвертається ліворуч – у бік людини. *Дзеркало тижня*. № 40. 29 жовтня 2016. URL: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/anatoliy-galchinskiy-svit-rozvertayetsya-livoruch-u-bik-lyudini>.

ричному етапі значною мірою залежить від зміни ролі держави та посилення чи послаблення її впливу на соціально-економічні процеси.

Під соціальним розвитком розуміється здатність суспільства забезпечувати основні потреби громадян у суспільних послугах, створювати можливості для поліпшення якості їх життя, а також умови для повної реалізації потенціалу як окремих особистостей, груп громадян, так і всього суспільства в цілому. Інтегральним показником, який оцінює рівень соціального розвитку певної країни визначається якість життя її населення.

За умов поглиблення глобалізації та євроінтеграції ефективного функціонування економіки сучасної держави та розв'язання соціальних проблем значною мірою залежить від гармонійного співвідношення ринкового саморегулювання, внутрішньодержавного і наднаціонального регулювання економіки. Однак, зарубіжний досвід свідчить, що діяльність наднаціональних утворень, зокрема ЄС, у сфері реалізації економічної, соціальної та інших функцій має переважно субсидіарний характер. Тому проведення внутрішніх економічних, соціальних, інституційних реформ навіть в умовах глибокої інтеграції ринків, суттєвого впливу регуляторних заходів наднаціональних утворень та міжнародних фінансових організацій покладається на національні держави. Роль внутрішньої державної фінансової політики кожної країни у забезпеченні власного соціального розвитку особливо зростає в умовах глобалізації. Так, у «Монтеррейському консенсусі», прийнятому на Міжнародній конференції з питань фінансування розвитку (2002 р., м. Мехіко), наголошується, що «кожна держава несе головну відповідальність за власний економічний та соціальний розвиток і роль національної політики й стратегії переоцінити неможливо»¹. Водночас,

¹ Монтеррейський консенсус Международной конференции по финансированию развития [Електронний ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml.

національна економіка є тісно пов'язаною з глобальною економічною системою і, зокрема, ефективне використання торговельних інвестиційних можливостей може допомогти країнам вести боротьбу, наприклад, з бідністю.

Для країн з трансформаційною економікою, що стикаються з особливими труднощами як у розв'язанні проблем соціального розвитку, так і у використанні можливостей, що створюються глобалізованим світом, необхідним є формування сприятливих умов для прийняття ефективних заходів стосовно розв'язання соціальних проблем, а також використання можливостей, що створює глобалізація. Тобто важливою умовою сталого суспільного розвитку є формування і реалізація ефективної державної фінансової політики, сукупність методів, інструментів і важелів якої забезпечуватиме здійснення державою суспільно необхідних функцій.

Дослідження теоретико-методологічних засад державної фінансової політики соціального розвитку початково потребує з'ясування розкриття концептуально-понятійного апарату, теоретичного осмислення положень фінансової науки, зважаючи на фундаментальні теоретичні напрацювання різних наукових шкіл щодо вивчення закономірностей суспільного розвитку. Важливим науковим завданням є визначення економічної сутності і складових державної фінансової політики соціального розвитку, її призначення для виконання державою, зокрема, соціальної функції, адекватної цілям і завданням соціально орієнтованої ринкової економіки.

Тенденції посилення соціальної складової в соціально-економічному розвитку країн світу з першої половини ХХ ст. переросли в домінуючий чинник соціальної держави з другої половини ХХ ст. (у координатах концепцій людського розвитку та сталого розвитку). Це призвело до суттєвого зростання ролі, значення і обсягів фінансування соціальних потреб, забезпечити які в змозі могла лише держава як центральний суб'єкт виконання соціальної функції у суспільстві. У процесі

становлення держави її функції постійно розширювалися. Важливими завданнями держави стають регулювання життєдіяльності суспільства, кожної особи, тобто створення умов для якісного життя, забезпечення соціальних потреб громадян, формування умов їх життєдіяльності та розвитку, зниження рівня соціальних ризиків. Соціальна функція держави нерозривно пов'язана із суспільним добробутом, із забезпеченням матеріальних, соціальних, інтелектуальних потреб людей, досягнення соціальної стабільності, соціальної злагоди у суспільстві. Вона охоплює політику регулювання доходів, зайнятості, соціального захисту, політику у сферах охорони здоров'я, освіти, житлової політики та ін. У цілому соціальна функція сучасної держави набуває нової якості та потребує нових концептуальних підходів до її формування і реалізації на основі теорії суспільного добробуту.

Розглянемо детальніше підходи вчених до тлумачення соціальної функції держави, враховуючи, що категорія «соціальне» характеризує якісно організовану сукупність суспільних відносин та виражає відтворення підтримки й розвитку сутнісних особливостей людини як суб'єкта й об'єкта праці, а також пізнання інших форм життєдіяльності для забезпечення суспільного розвитку.

Сучасні вчені трактують соціальну функцію держави у широкому та вузькому значенні. У широкому – це основний напрям держави, який повинен забезпечити соціальний захист, соціальне забезпечення, охорону здоров'я та нормальні умови життя для всього населення, а також пов'язаний із виділенням необхідних коштів на освіту, відпочинок, будівництво доріг, житла, роботу транспорту, зв'язку тощо¹. О. Родіонова розглядає соціальну функцію держави як діяльність держави, спрямовану на мінімізацію відмінностей у доступі населення

¹ Сьомкіна Т.В., Тарасевич О. В. Соціальна функція держави: проблема соціалізації економічного розвитку. *Економика и управление*. 2011. № 5. С. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/1_1329_89034181.pdf.

до суспільних благ, з метою забезпечення стабільності соціуму¹. Тим самим автор до важливої ознаки соціальної функції держави відносить стабілізаційну.

У вузькому значенні соціальну функцію держави дослідники визначають як напрям «діяльності держави, пов'язаний із соціальним забезпеченням громадян (формами соціального забезпечення є соціальне страхування, в тому числі і пенсійне, та соціальна допомога), а також забезпеченням достатнього життєвого рівня людини та членів її сім'ї»². Обидва підходи, на наш погляд, доповнюють один одного.

О. Скакун визначає соціальну функцію держави як забезпечення нею соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їх права на працю, достатній життєвий рівень; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом гуманної та справедливої соціальної політики³. За іншого підходу соціальна функція розуміється як обов'язок держави «щодо забезпечення умов для реалізації екстремальних принципів у життєдіяльності індивідів, тобто забезпечення умов для максимізації позитивних соціальних явищ і мінімізації негативних (у рамках певних обмежень) за рахунок зміни елементів, зв'язків, властивостей і відносин у суспільстві з метою забезпечення його цілісності та стабільного розвитку»⁴. З позиції державного регулювання соціальних відносин «соціальна функція – обов'язок держави щодо забезпечення умов для реалізації екстремальних принципів у життєдіяльності індивідів, тобто забезпечення умов для максимізації позитивних соціальних явищ і мінімізації явищ соціально негативних у рамках певних обмежень, за

¹ Родионова О.В. Социальная функция современного государства. М.: Юрлитинформ. 2010. 228с.

² Сьомкіна Т.В., Тарасевич О. В. Соціальна функція держави: проблема соціалізації економічного розвитку. *Економика и управление*. 2011. № 5. С. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/1_1329_89034181.pdf.

³ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

⁴ Усков И.В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монография. Симферополь: АРИАЛ, 2012. 452 с.

рахунок зміни елементів, зв'язків, властивостей і відносин у суспільстві з метою збереження його цілісності та забезпечення розвитку»¹. Вочевидь йдеться про нейтралізацію екстремальних випадків у життєдіяльності громадян, тобто виокремлюється вагома ознака соціальної функції держави – компенсаційна.

У загальному тлумаченні автори визначають соціальну функцію держави двояко: як відображення потреби суспільства в ній (що характеризує соціальну природу держави) та як обов'язок держави перед суспільством вирішувати соціальні завдання, що постають на певних етапах суспільного розвитку (реалізується в основних напрямках діяльності держави). Останній аспект свідчить про історичний характер соціальної функції держави.

Таким чином, соціальна функція держави іманентно властива сучасній державі як владному інституту, а ефективна її реалізація характеризує рівень розвитку певної країни світу на певному історичному відрізку часу. Характерними ознаками соціальної функції держави є її об'єктивність, обов'язковість, а також стабілізаційний, компенсаційний та історичний характер. Тим самим соціальна функція держави передбачає формування відповідного інституційного середовища для розширеного відтворення людини та захисту її від соціальних ризиків. Головне її призначення – створення сприятливих умов та рівних можливостей для всіх громадян у досягненні суспільного добробуту і забезпеченні соціальної стабільності у суспільстві. Останнє досягається шляхом нейтралізації соціальних ризиків, державної допомоги всім членам суспільства у випадку настання непередбачуваних життєвих подій, контроль за дотриманням соціальних стандартів та гарантій. Розвиток і ускладнення суспільних відносин розширює діапазон соціальної функції сучасної держави та набір її цілей і завдань. Тобто поступово відбувається трансформація соціальної функції держави, сучасна місія якої –

¹ Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства: монографія. К.: НДФІ, 2008. С. 20.

узгодження інтересів суб'єктів соціальних відносин у процесі економічного, соціального й екологічного розвитку суспільства.

Від належного виконання державою соціальної функції залежить розвиток соціуму, кожної особи і суспільства в цілому, адже держава впливає на соціальні відносини, що виникають з приводу забезпечення соціального захисту, сприяння добробуту населення, культурному розвитку громадян, створення ефективної системи соціальних послуг та механізму їх реалізації й у цілому на вільний вибір людини¹. Водночас, надзвичайно важливим є спонукання кожного члена суспільства (формування мотивацій, відносин і зв'язків) до максимально можливого самостійного розв'язання у міру можливостей власних проблем.

Реалізація соціальної функції здійснюється державою шляхом формування та реалізації соціальної політики. Т.Х. Маршалл, західний соціолог, під соціальною політикою розуміє діяльність держави із соціального забезпечення громадян, яка втілюється у розвитку систем соціального страхування, публічної/державної допомоги, охорони здоров'я, житлової політики². І.О. Григор'єва визначає соціальну політику більш широко як діяльність держави та/або суспільства щодо узгодження інтересів різних соціальних груп і соціально-територіальних утворень у сфері виробництва, розподілу і споживання, що дає можливість узгодити інтереси цих груп з інтересами особистості і довгостроковими цілями суспільства. Мета соціальної політики у цьому випадку полягає у регулюванні і узгодженні інтересів для сталого і збалансованого розвитку суспільства³.

Виконання державою соціальної функції залежить від рівня економічного і соціального розвитку країни; стадії

¹ Кириленко О.П., Тулай О.І. Державні фінанси та людський розвиток: діалектика взаємозв'язку. *Фінанси України*. 2014. № 10. С. 42–54.

² Marshall T.H. *Citizenship and social class*. Cambridge Cambridge, 1950.

³ Григор'єва І.А. Соціальна політика: основні поняття. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268032313/grigorieva_socialnaya_politika_0snovnye_ponyatiya.PDF.

економічного циклу; розвитку інституту держави, політичних партій; сформованого інституційного середовища та справедливості розподілу валового внутрішнього продукту (ВВП). Реалізація соціальної функції держави може бути узагальнена за такими напрямками: відтворення, захисту, підтримки, зміцнення, розвитку соціуму та умов його життєдіяльності, нейтралізації соціальних ризиків. Ці напрями тісно переплітаються у процесі формування та реалізації державної фінансової політики – відтворення об'єкта і суб'єкта суспільних відносин – людини, створення сприятливих умов її життєдіяльності, можливостей вибору.

Соціальна функція держави віддзеркалює соціальну роль держави та призначення у суспільстві, втілюється у системі зобов'язань, що визначають перелік конкретних напрямів її, насамперед, фінансової діяльності та відповідних завдань. Ступінь впливу держави на соціальний розвиток визначається обсягом її фінансових ресурсів. У цьому контексті стає важливим визначення фінансового підґрунтя та фінансових механізмів/інструментів реалізації соціальної функції держави та забезпечення соціального розвитку суспільства, що забезпечує державна фінансова політика.

Таким чином, теоретичною та методологічною базою реалізації соціальної політики в контексті соціального розвитку має бути науково обґрунтована державна фінансова політика. Концептуальні засади такої політики мають враховуватися при розв'язанні принципів суспільно значущих пріоритетних соціальних проблем¹. Такий підхід передбачає рівні стартові умови для кожного громадянина незалежно від місця проживання, віку та національності; оптимальне визначення пріоритетів розвитку суспільства під час розв'язання проблем бідності, безробіття, усунення недоступності до нормальних житлових умов, освіти, медичних послуг, розподілу поточних доходів, розвитку соціальної інфраструктури тощо.

¹ Михалев И. К вопросу о формировании концепции социального государства. *Человек и труд*. 2009. № 6, С. 9–12.

Методологія дослідження державної фінансової політики соціального розвитку полягає у визначенні її економічного змісту, визначення цілей, принципів формування і реалізації, взаємозв'язків з іншими компонентами макроекономічної політики, пріоритетів та інструментів.

Економічну сутність державної фінансової політики можна представити як складову соціально-економічного розвитку, яка відображає систему відносин стосовно розподілу і перерозподілу ВВП, використання та реалізації сукупності відповідних механізмів фінансово-економічного регулювання у взаємозв'язку зі стратегічними пріоритетами розбудови країни з метою забезпечення суспільних потреб, розвитку соціуму та умов його життєдіяльності, нейтралізації соціальних ризиків, збалансованого, довгострокового сталого розвитку суспільства.

Державна фінансова політика повинна мати чіткі цілі залежно від окреслених стратегічних і тактичних пріоритетів суспільного розвитку, відповідні завдання та сформований фінансовий механізм їх реалізації.

Основною метою фінансової політики в аспекті соціального розвитку суспільства є забезпечення соціальної стабільності шляхом нейтралізації провалів ринку, створення сприятливих умов для економічного зростання, консолідації зусиль усіх членів суспільства в координатах «держава-бізнес-громадянське суспільство-індивід».

За загального організаційно-управлінського підходу формування фінансової політики держави передбачає¹:

– вироблення науково обґрунтованих концепцій (системи поглядів) розвитку фінансів, що формуються на основі вивчення вимог економічних законів, усестороннього аналізу розвитку господарства, перспектив розвитку економічних відносин, потреб населення;

– визначення основних напрямів використання фінансів на перспективу та на поточні потреби, при цьому враховують

¹Запатріна І.В. Формування фінансової політики держави: євроінтеграційний вимір. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 2. С. 59–73.

шляхи досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, а також міжнародні фактори, можливості зростання фінансових ресурсів;

– здійснення практичних дій для досягнення поставлених цілей.

Виходячи з наведених заходів формування та реалізації державної фінансової політики, можна сформулювати її основні завдання стосовно соціального розвитку:

– формулювання, розвиток і підтримка функціонування фінансового механізму, виходячи із соціальних цілей і соціальної стратегії фінансової політики;

– забезпечення належного регулювання соціально-економічних процесів, використовуючи фінансові методи;

– створення умов для максимізації обсягів фінансових ресурсів, які формуються державою з урахуванням економічного циклу, стану розвитку економіки;

– реалізація механізмів раціонального розподілу і використання сформованих фінансових ресурсів;

– налагодження ефективної системи управління державними фінансами (зокрема, бюджетного менеджменту);

– налагодження результативної системи державного фінансового контролю використання коштів бюджету та державних позабюджетних джерел.

Основними складовими/напрямами/інструментами державної фінансової політики є бюджетна та монетарна (грошово-кредитна і валютна) політика у сфері формування і використання державних позабюджетних фондів. Тому серед основних форм впливу держави на соціальний розвиток країни виділяють такі складові та інструменти фінансового механізму реалізації державної фінансової політики: бюджетно-податкові, кредитно-грошові, боргові, цінові та ін.

Реалізація державної фінансової політики соціального розвитку та ефективність реалізації соціальної політики значною мірою залежить від застосування таких основних методів фінансового впливу, як фінансове регулювання та фінансове забезпечення. На практиці фінансове регулювання

та фінансове забезпечення соціального розвитку здійснюється з метою якісного покращання показників, що характеризують соціальну сферу. Це стосується рівня доходів і витрат населення, їх структури, темпів зростання; стану соціальних галузей (освіти, охорони здоров'я, культури та інших); мінімальних соціальних гарантій; доступності соціальних послуг, розвитку соціальної інфраструктури тощо.

Державна фінансова політика передбачає насамперед використання державних фінансів для реалізації тактичних і стратегічних планів соціального розвитку суспільства, вирішення завдань соціального порядку. Сутність державної фінансової політики забезпечення соціального розвитку суспільства найбільш повно розкривається у процесі виконання нею взаємопов'язаних функцій і дотримання основних принципів¹. Це, своєю чергою, обумовлює необхідність дослідження функцій і принципів формування і реалізації державної фінансової політики соціальної спрямованості.

Для конкретизації функцій державної фінансової політики у забезпеченні соціального розвитку необхідно визначити зовнішні системи, для яких вона є життєво важливою системою забезпечення, механізмом регулювання та інструментом стимулювання для успішного функціонування і розвитку². У контексті дослідження це насамперед стосується соціальної політики. Слід враховувати, що залежно від фази економічного циклу пріоритети соціальної політики змінюються, відповідно змінюються її цілі і завдання. У фазі підйому зростає зайнятість населення, відповідно знижується безробіття, що послаблює соціальну напругу і знижує суми соціальних виплат, субсидій, допомоги населенню. У період рецесії рівень соціальних виплат зростає, що підтверджує

¹ Kachula S. State social function providing financial policy in Ukraine. *Scientific development and achievements: monograph*. Sciemcee Publishing, London, United Kingdom. 2018. P. 353–369.

² Качула С.В. Функції державної фінансової політики у забезпеченні соціального розвитку. *Фінанси, аудит та соціальна економіка: теоретичні підходи та практичні аспекти розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 23 лютого 2019 року). Львів: ЛЕФ, 2019. С. 97–99.

динаміка соціальних показників та видатків державного і місцевих бюджетів на соціальні видатки.

Узагальнення підходів різних авторів^{1,2,3,4,5} щодо основних функцій державної фінансової політики свідчить, що вчені виокремлюють такі: розподільну/перерозподільну (здійснення розподілу й перерозподілу ВВП та національного доходу), мобілізаційну, стимулювальну, стабілізаційну (реалізує забезпечення ефективного використання факторів виробництва, стабільного рівня цін, рівноваги платіжного балансу, економічного зростання), забезпечуючу, координаційну та регулюючу⁶. Виконання цих функцій впливає на перебіг всіх соціально-економічних процесів у суспільстві. Серед зазначених функцій, в умовах суспільно-економічних перетворень, однією з основних, на наш погляд, є регуляторна, яка визначає параметри системи організації механізму регулювання рівня і якості життя населення з метою стабілізації соціально-економічних процесів, полягає у впливі на фактори виробництва та розвиток соціальної сфери. Таким чином, державна фінансова політика спрямовується на створення умов для розв'язання проблем соціального та економічного розвитку суспільства, посилення взаємозв'язку державного фінансово-економічного регулювання із циклічністю економіки.

¹ Козарезенко Л. В. Фінансова політика розвитку людського потенціалу: монографія. Київ: Центр навчальної літератури, 2016. 412 с.

² Куценко Т. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція. *Економіка та держава*. 2016. № 7. С. 29–34.

³ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

⁴ Полозенко Д. В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки України (1992–2008). К.: НДФІ, 2008. 392 с.

⁵ Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. *Вісник КНТЕУ*. 2016. № 5. С. 5–18.

⁶ Kachula S. State social function providing financial policy in Ukraine. *Scientific development and achievements: monograph*. Sciemcee Publishing, London, United Kingdom. 2018. PP. 353–369.

Розгляд теоретичних засад державної фінансової політики соціального розвитку дає підстави стверджувати, що вона є категорією одночасно і базису і надбудови, оскільки, з одного боку, вона відображає об'єктивні економічні відносини (фінанси як об'єктивну економічну категорію), з іншого – політику і практичну реалізацію заходів соціально-економічного розвитку. Фінансові відносини визначають її зміст та є основою фінансової політики. Також державній фінансовій політиці властива об'єктно-суб'єктна взаємодія. Тобто, державна фінансова політика існує в реальних соціальних й економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними та соціальними відносинами, тобто – це об'єктивне начало. Сутність суб'єктивності розкривається у практичних реалізаціях державної соціальної політики: визначенні стратегічних і тактичних пріоритетів, цілей і завдань, механізмів реалізації фінансових відносин на всіх рівнях. Єдність суб'єктивного і об'єктивного є складовою державної фінансової політики та визначає теоретичний зміст державної фінансової політики соціального розвитку країни та її адміністративно-територіальних утворень. Це повною мірою стосується і її основних складових.

Досягнення головної мети державної фінансової політики (формування максимального обсягу фінансових ресурсів та раціональний розподіл їх між суб'єктами фінансових відносин з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства) реалізуються через фінансовий механізм. Він має забезпечувати практичне втілення фінансового регулювання держави, відображати певну спрямованість бюджетно-податкових відносин на вирішення економічних і соціальних завдань на конкретному етапі розвитку суспільства¹. По суті, фінансовий механізм – це комплекс заходів, за допомогою яких здійснюється практична реалізація державної фінансової політики. Структурно фінансовий механізм складається з фінансових методів, інструментів та важелів, включаючи

¹ Бюджетні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. URL : <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/socialnij-zahist-ta-socialne-zabezpechennja>.

інструментарій правового, нормативного та інформаційного забезпечення державної фінансової політики соціального розвитку суспільства.

Формування підґрунтя для визначення місця й ролі фінансових механізмів у системі державного регулювання соціального розвитку сприятиме задіяння дієвих фінансових інструментів реалізації ефективної державної фінансової політики на найбільш пріоритетних суспільно значущих напрямках.

Державна фінансова політика передбачає використання державних фінансів для вирішення економічних і соціальних завдань розвитку суспільства. Виконання соціальної функції держави передусім пов'язано з бюджетною політикою як ваговою складовою державної фінансової політики, формування та реалізація якої безпосередньо впливає на рівень та якість життя населення, соціально-економічний розвиток суспільства¹. Бюджетна політика концентровано відображає та цілеспрямовано реалізує основні функції держави, а структура видаткової частини бюджету демонструє пріоритети бюджетної політики.

Для здійснення своїх функцій, включаючи соціальну, державі необхідна фінансова база – централізовані державні доходи, які концентруються у бюджеті, бюджетній системі. Тобто з процесами становлення і розвитку держави нероздільно пов'язано зародження та функціонування бюджету, бюджетної системи, бюджетних відносин.

Видатки бюджету є вагомим інструментом бюджетної політики як складової державної фінансової політики, соціальне призначення якого – забезпечення виконання державою її соціальної функції.

Для реалізації соціальної функції держава має вибудувати справедливу та достатню податкову систему як інструмент бюджетно-податкової політики, яка формує найва-

¹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

гомішу частку доходів бюджету – податкових. Залежно від економічного циклу бюджетна політика, акумулюючи фінансові ресурси, може виступити як вагомий інструмент соціального розвитку.

Крім широкого арсеналу механізмів й інструментів бюджетно-податкової політики вагомим значення набувають такі інструменти державної фінансової політики, як державні та регіональні соціальні програми; гарантування мінімального розвитку оплати праці, забезпечення державної підтримки сімей, материнства, батьківства і дитинства, осіб з інвалідністю і людей похилого віку, розвиток систем соціальних служб, встановлення державних пенсій, допомога та інші гарантії соціального захисту¹.

Результатом соціального розвитку окремі вчені вважають високий рівень життя населення. О.Д. Гордей вважає, що поняття «рівень життя» є більш загальним поняттям, а якість життя – основна складова та якісна характеристика рівня життя². Дослідники зазначають, що поняття «рівень життя»/«якість життя» не має загальновизнаної формалізованої структури й стандартного набору індикаторів^{3;4}. Найбільш повний перелік компонентів рівня/якості життя, що використовується в розвинутих країнах, надає М. Руженський: доходи населення; бідність і нерівність; безробіття та використання робочої сили; динаміка демографічних процесів; освіта та навчання; здоров'я, харчування; житлові умови, інфраструктура, зв'язок; ресурси й стан природного середовища; культура, соціальні зв'язки, сімейні цінності; політична

¹ Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства: монографія. К.: НДФІ, 2008. 368 с.

² Гордей О.Д. Фінансове забезпечення рівня життя населення: монографія. Національний університет ДПС України. Ірпінь: Видавництво НУ ДПСУ, 2012. С. 7–8.

³ Там само, с. 7–8.

⁴ Гордієнко Л. А. Оцінка фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія : Економіка. 2016. Вип. 1(2). С. 362–366.

й соціальна стабільність (безпека); політичні й цивільні інститути (демократія й участь)¹.

Класифікуючи рівень життя населення для побудови моделі його фінансового забезпечення, О.Д. Гордей виокремила «швидкі» та «повільні» показники². До «швидких», які доволі оперативно реагують на соціально-економічні зміни в суспільстві, автор відносить: ВВП на душу населення, середню заробітну плату, середньодушові доходи, індекс споживчих цін, середня пенсія, відсоток населення з доходами, нижчими за прожитковий мінімум, сукупні доходи домогосподарств; до «повільних», які характеризують розвиток суспільства протягом тривалого періоду належать: очікувану тривалість життя, рівень дитячої смертності, захворюваність населення, частку осіб, які навчаються, забезпеченість населення житлом, рівень безробіття частку неспоживчих сукупних витрат. Слід погодитися з автором, що аналіз та оцінка «швидких» показників надає можливість забезпечити адаптивність системи фінансового забезпечення та фінансового регулювання соціального розвитку до соціально-економічного стану³, тобто відповідних коригуючих заходів державної фінансової політики соціального розвитку. Однак вважаємо, що швидкість такого реагування та, відповідно, і результативність державної фінансової політики буде залежати від оперативності збору інформації для розрахунків, власне розрахунків і фінансових можливостей запровадження коригуючих заходів на подолання негативних чинників у суспільстві. Крім того, такі заходи будуть короткотерміновими та не націленими на середньострокову і довгострокову перспективу сталого розвитку суспільства. Також

¹ Руженський М. Соціальний захист населення в умовах формування ринкової моделі економіки України : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2013. 318 с.

² Гордей О.Д. Фінансове забезпечення рівня життя населення: монографія. Національний університет ДПС України. Ірпінь: Видавництво НУ ДПСУ, 2012. С. 201.

³ Там само. С. 203.

розглянуті показники не враховують вплив такого важливого показника, як рівень інфляції.

Важливим фактором забезпечення ефективності формування та реалізації державної фінансової політики є врахування основоположних принципів, на яких вона має базуватися, а також ролі держави та органів влади у забезпеченні процесу реалізації такої політики.

Зазвичай, автори описують загальні, або універсальні принципи фінансової політики, або принципи формування її основних складових^{1, 2, 3, 4, 5}. Вивчаючи різні підходи щодо виокремлення принципів бюджетної політики, як складової державної фінансової політики Л.В. Лисяк називає основоположні, базові вимоги, яких необхідно дотримуватися при побудові та реалізації моделі ефективної бюджетної політики в Україні: «бюджетна політика буде дієвим засобом управління бюджетними відносинами та активним елементом фінансової політики, якщо вона ґрунтуватиметься на таких основних принципах: об'єктивності (наукового підходу), наступності (послідовності), обов'язковості, дієвості, гласності, раціональності, композиції, безпеки, еквівалентності⁶. При цьому автор акцентує увагу, що «принципи бюджетної політики є похідними від системи принципів і положень, які характеризують ключові, системоутворюючі основи концептуальної моделі суспільства соціального прогресу і справед-

¹ Куценко Т. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція. *Економіка та держава*. 2016. № 7. С. 29–34.

² Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: монографія. Київ: КНТЕУ, 2003. 580 с.

³ Усков И.В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монография. Симферополь: АРИАЛ, 2012. 452 с.

⁴ Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. *Вісник КНТЕУ*. 2016. № 5. С. 5–18.

⁵ Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів / заг. ред. О.В. Голинської, А.О. Матвієнко. Фонд Спільна Європа. Київ 2017. <http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/metodologiya.pdf>

⁶ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. С. 152–153.

ливості, орієнтованої на створення умов для вільного і всебічного розвитку особистості, адекватної магістралі прогресу світової цивілізації (відповідно до якої має розвиватися українське суспільство)»¹.

Узагальнення основних принципів, які мають враховуватися при розробці адекватної вимогам часу та стратегічно орієнтованої державної фінансової політики та якими має керуватися державна фінансова політика у процесі державного регулювання суспільного розвитку, дало підстави виокремити основні з них та додати інші (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні принципи формування та реалізації державної фінансової політики соціального розвитку

Принцип	Зміст принципу
Системності	Системний підхід передбачає розгляд архітекtonіки фінансової політики (ідентифікованого набору складових як цілісного утворення із системною ознакою – рух фінансових потоків на соціальний розвиток суспільства, взаємозв'язків, взаємодії та взаємозалежності між цими складовими, формування ієрархічної системи та визначення її структури, внутрішньої архітектури, важливості та ролі в системі)
Цілепокладання	Чітке визначення стратегічних і тактичних цілей соціального розвитку, які повинні бути досягнуті при реалізації державної фінансової політики, та завдань залежно від певної стадії розвитку країни та інших чинників, вибір і реалізація методів їх досягнення
Справедливості	Соціально справедливий розподіл ресурсів, зниження нерівності, дотримання певних критеріїв надання соціальних допомог, пільг, послуг
Адаптивності	Адекватне реагування на зовнішнє середовище, сприйнятливність до його змін
Ефективності	Ефективний розподіл фінансових ресурсів з позиції досягнення суспільного добробуту та ефективне використання фінансових ресурсів
Результативності	Досягнення цільових показників фінансової політики соціального розвитку
Відкритості	Цілі, завдання та результати виконання фінансової політики мають бути публічними та прозорими, підконтрольними суспільству

Джерело: складено автором

¹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. С. 154.

Тобто важливою умовою сталого суспільного розвитку є формування і реалізація ефективної державної фінансової політики кожної країни, сукупність методів, інструментів і важелів якої забезпечуватиме здійснення державою суспільно необхідних функцій. Функції держави згідно з такими класифікаційними ознаками: за сферами суспільного життя поділяються на соціальну, політичну, економічну, культурну, охоронну та інші; за сферами політичної спрямованості – на внутрішні та зовнішні. Кожна із названих ознак має як тактичне, так і стратегічне значення.

Цільовими орієнтирами державної фінансової політики мають стати також показники, які визначають рівень соціально-економічного розвитку та якості життя: тривалість життя, ВВП на душу населення, рівень зайнятості, ступінь реалізації прав людини, стан навколишнього середовища тощо.

Конкретні напрями, методи і межі державного втручання визначаються характером перебігу і гостротою соціальних, фінансових та інших проблем країни у певний період часу. Так, трансформаційні перетворення продукують значні зміни у всіх сферах життєдіяльності країни, а фінансова політика держави має адаптуватися до нових умов та нових викликів соціального розвитку суспільства.

Здійснення такої політики повинно відбуватися з урахуванням національних особливостей, умов інституційного середовища, адекватно його проектуванням та трансформаціям, а також можливості використання прогресивного світового досвіду в аспекті використання інноваційних фінансових механізмів державної фінансової політики, раціональному та ефективному фінансуванні соціальної сфери. Водночас підхід, за якого та чи інша складова сталого розвитку стає домінуючою, може привести до інших перекосів у досягненні стабільного суспільного розвитку. Так, переважання соціальної складової ймовірніше приведе до існування загрози перевалювання ідеології споживання. Більш прийнятним, на нашу думку, є збалансований розвиток суспільства на основі пари-

тетності складових сталого розвитку – соціальної, економічної й екологічної компонент. Соціальний розвиток має відповідати стану розвитку економіки і суспільства, за необхідності сприяти виходу з соціальної кризи, забезпечити обґрунтований рівень мінімальних соціальних гарантій та соціальних стандартів життя.

Результативність державної фінансової політики соціального розвитку залежить від чіткості поставлених цілей і завдань, які необхідно вирішити для задоволення потреб у процесі суспільного розвитку. При цьому важливим є узгодження державних, суспільних, колективних та індивідуальних інтересів, знаходження суспільного компромісу, врегулювання суперечностей, якщо ці інтереси не збігаються.

Для належної реалізації державною фінансовою політикою окреслених функцій необхідно удосконалювати інституційне середовище. Так, у країнах з трансформаційною економікою необхідно зміцнювати інститути громадянського суспільства, адже вони повинні відігравати активну роль у розробці цілей і завдань соціально орієнтованої бюджетної політики, що є правилом у розвинутих зарубіжних країнах.

У цілому державна фінансова політика у поєднанні з соціальною політикою має виконувати такі загальні функції:

– підтримуючу – створення в суспільстві системи соціальної безпеки соціуму, пов'язаної із розв'язанням проблем життєзабезпечення кожного члена суспільства. До такого роду проблем належать: бідність, низький рівень життя, значна диференціація доходів населення, недосконалий соціальний захист, безробіття та виникнення інших соціальних ризиків;

– розвиваючу – забезпечення соціального розвитку, створення сприятливого середовища для формування середнього класу, розвитку соціуму, соціальної сфери, освіти, науки, культури, духовної сфери, фізичної культури і спорту, вільного вибору шляхів самореалізації особистості та ін.

– регулюючи – практичне використання державою фінансових ресурсів у системі державного регулювання соціальних та економічних процесів, цільове спрямуванні державних фінансових ресурсів, регулювання доходів та видатків, формування та використання державного бюджету, податкове регулювання, управління грошовим оборотом, вплив на курс національної валюти^{1, 2}, а також у впливі на якість життя населення.

Цілком справедливо, що вільний вибір шляхів самореалізації особистості набуває особливого значення в умовах зміни парадигми соціальної держави³. Реалізація кожної функції потребує проведення ефективної, дієвої, відповідальної державної фінансової політики як складової соціально-економічного розвитку суспільства та вагомого фінансового механізму у системі державного регулювання.

1.2. Фінансова політика держави як інструмент регулювання соціальних процесів

Концептуальні засади фінансової політики як складової соціально-економічного розвитку країни досліджували відомі зарубіжні вчені: Ш. Бланкарт, Дж. М.Б'юкенен, А. Вагнер, Дж. Де Лонг, Дж. Коган, Р. А.Масгрейв, Л. Саммерс, Дж. Стігліц, В. Танзі, Дж. Тейлор, Л. Шукнет та ін. Вагомий внесок у дослідження теоретичних і практичних засад формування та реалізації державної фінансової політики соціального розвитку та її складових в умовах трансформаційних змін та економічних перетворень зробили вітчизняні вчені Т. Боголіб, А. Грищенко, О. Василик, А. Даниленко, І. Запатріна, М. Кужелєв, В. Лагутін, І. Лук'яненко, І. Луніна, Л. Лисяк, І. Лютий,

¹ Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці. Київ : КНТЕУ, 2007. 248 с.

² Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. К.: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.

³ Кірнос О. І. Зміна парадигми соціальної держави. Вісник Дніпропетровського університету. Економіка. 2012. Вип. 6 (4). С. 26–34.

А. Мазаракі, Д. Полозенко, Л. Сідельникова, М. Тарасевич, В. Федосов, А. Чухно, І. Чугунов, І. Чуркіна, С. Юрій, Н. Шульга та ін. Увага вчених концентрується здебільшого на механізмах впливу державної фінансової політики та її складових на економічне зростання, на стан фінансової системи та її компонентів в умовах циклічності економіки для економічної стабілізації, координацію її основних складових в трансформаційній економіці. Так, В. Зимовець досліджував вплив державної фінансової політики на економічний розвиток¹, Л. Лисяк – бюджетну політику у системі державного регулювання економіки², О. Василик вважав, що забезпечення економічного і соціального розвитку є функцією державної фінансової політики як складної сфери діяльності законодавчої і виконавчої влади³. Ряд вчених вбачає основну мету державної фінансової політики у забезпеченні економічної та соціальної стабільності шляхом створення сприятливих умов для економічного зростання⁴.

Реалізація функцій соціально орієнтованої держави, що втілюється у проведенні соціальної політики потребує ефективною та дієвою державної фінансової політики як складової соціально-економічного розвитку суспільства, вагомому механізму у системі державного регулювання. В умовах економічних перетворень для виконання соціальних зобов'язань держави вагомим значенням набуває реалістичність цілей і завдань державної фінансової політики, їх адекватність потребам суспільства, спрямування бюджетних коштів для забезпечення соціальних потреб та водночас забезпечення

¹ Зимовець В. Державна фінансова політика економічного розвитку. Київ: НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. 2010. 356 с.

² Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

³ Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2001. 416 с.

⁴ Ватульов А.В. Фінансова політика в умовах трансформації економіки. Автореф. дис. ... канд. екон. наук. 08.00.08. Київ, 2013. 20 с.

зміцнення фінансової системи, стабільності функціонування її підсистем. Вагому роль у вирішенні соціальних завдань та пов'язаних з цим проблем відіграють усі учасники суспільних відносин, водночас саме на державу покладається вирішальна роль щодо проведення фінансової політики з метою дієвого впливу на соціальний розвиток, узгодження інтересів соціуму.

Безперечно, економічне зростання та прогресивний економічний розвиток є необхідною умовою соціального розвитку, однак з середини ХХ століття зміщуються акценти щодо його місця у сучасній парадигмі розвитку суспільства. Сутність економічного розвитку полягає у таких змінах структури ВВП на інноваційній основі, які забезпечують зростання рівня доходів і підвищення якості життя населення у довгостроковому періоді. Водночас, В. Танзі та Л. Шукнет, здійснивши моніторинг фінансування суспільних благ за тридцять років (1870–1900 рр.), дійшли висновку, що збільшення видатків держави буде результативним до певної межі (для індустріально розвинутих країн – 30% ВВП)¹. Е. Лібанова зазначає: «Говорячи про сенс і значення економічного зростання, слід зазначити його безпосередній зв'язок із підвищенням якості життя, зокрема зі зниженням бідності» і водночас застерігає: «...хоча саме покращання економічної ситуації є ключовою детермінантою, функціонального зв'язку між цими процесами немає. Нерівномірне економічне зростання – радше нерівний розподіл його результатів між окремими верствами населення – може мати дестабілізуючий ефект і, в кінцевому підсумку, спричинити катастрофу. Новітня світова історія дає цьому достатньо прикладів»². Отже, надзвичайно важливим аспектом є

¹ Tanzi V., Schuknecht I. Reconsidering the Fiscal Role of Government. The international Perspective. American Economic Review. Papers and Proceedings. 1997. Vol. 87. Н. 104-108.

² Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки. Демографія та соціальна економіка. 2012. № 1 (17). С. 5–22.

рівномірність і справедливість розподілу ВВП у суспільстві. У цьому контексті завданням державної фінансової політики є формування «оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення зростання матеріального виробництва й добробуту населення»¹.

Переважає більшість вчених акцентують увагу, що процес пріоритетності соціальної спрямованості економічної системи є об'єктивним, а економічна і, відповідно, державна фінансова політика має підпорядковуватися завданням соціального розвитку. У зв'язку з цим колективом авторів під керівництвом професора А.А.Мазаракі зазначається, що економічна діяльність є складовою соціального середовища людини, де кожна соціальна підсистема виконує певну функцію і, відповідно, «за будь-якого типу економічної системи основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можуть бути задоволені через ринковий механізм», серед інших, до таких потреб належать соціальні потреби: захист навколишнього середовища, соціальна підтримка мало захищених верств населення, проведення фундаментальних наукових досліджень, охорона здоров'я та інші². Таким чином, роль державної фінансової політики у системі соціально-економічного розвитку є віддзеркаленням ролі держави у реалізації нею соціальної функції та соціально відповідального державного фінансового регулювання.

Аналіз праць вітчизняних і зарубіжних вчених свідчить про різноманітність підходів до тлумачення сутності державної фінансової політики. О. Василик фінансову політику держави визначав як складну сферу діяльності законодавчої і виконавчої влади, «...яка включає заходи, методи і форми організації фінансів для забезпечення її економічного

¹ Чугунов І.Я., Павелко А.В., Канєва Т.В. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія [за заг. ред. А.А. Мазаракі]. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.

² Там само. С. 136.

і соціального розвитку. Своє конкретне вираження фінансова політика знаходить в чинній системі мобілізації фінансових ресурсів та їх використання для задоволення різноманітних потреб держави, підприємницьких структур і населення»¹. Вчений зазначав, що фінансова політика – це «...форма свідомої діяльності відповідних владних структур, але її принципи і цілі формуються відповідно до того, яка модель економічної системи прийнята в даній державі і яку кінцеву ціль економічної діяльності визначено її політичними силами, що перебувають при владі»². Намагаючись відобразити суб'єктивну сторону фінансової політики, вчені визначають її як «стратегічний курс розвитку державних інституцій та органів, які націлені на формування доходів і ефективно використання фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни»³. Можна погодитися, що фінансова політика – це стратегічний курс розвитку державних інституцій та органів, враховуючи, що призначення державної фінансової політики – впливати на соціальні й економічні процеси, використовуючи доцільні, ефективні та адаптивні (до певного періоду, економічного циклу та стану розвитку соціально-економічної системи) інструменти і важелі. За інших підходів, фінансову політику розглядають як «сукупність форм, методів і інструментів регулюючого впливу на соціально-економічні процеси, пов'язані з реальним грошовим обігом»⁴. Д. Ванькович робить висновок, що «фінансова політика – це діяльність держави в особі відповідних інституцій (Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, Державної казначейської служби України, Державної

¹ Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2001. С. 57.

² Там само. С. 59.

³ Радіонов Ю.Д. Фінансова політика та проблеми ефективності її реалізації в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2014. no. 4 (69). С. 20–26.

⁴ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: ЮНИТИ, 2012. С.46.

фіскальної служби України тощо) стосовно реорганізації та регулювання фінансових відносин у суспільстві відповідно до реалій стратегії соціально-економічного розвитку»¹. В. Дем'янишин зазначає: «зміст фінансової політики полягає у використанні державою фінансових відносин для досягнення певних політичних цілей»².

Ще на початку ХХ ст. видатний український фінансист М. Мітіліно зазначав, що між державою та її громадянами відбувається угода, в якій держава задовольняє певні потреби громадян, а останні сплачують за це певну суму грошей у формі податків, причому порядок дії цієї угоди здійснюється за певними правилами, що встановлюються державою і проводяться за допомогою фінансової політики³.

Узагальнюючи підходи вчених можна зробити висновок, що державна фінансова політика характеризується поєднанням засад об'єктивного і суб'єктивного. Це означає, що реальність та ефективність формування і реалізації державної фінансової політики має базуватися на фінансовій теорії, потребує врахування поточного та прогнозного (майбутнього) етапу і стану розвитку економіки і соціальної сфери, суттєвих екзогенних та ендогенних факторів впливу, визначення реалістичних цілей та виваженого/відповідального використання адекватного набору узгоджених/скоординованих у часі і просторі інструментів їх досягнення.

Якщо суб'єктом фінансової політики макрорівня вчені визначають державу, то щодо об'єкта державної фінансової політики серед науковців немає одностайності. Водночас, це питання важливе як з методологічного, так і практичного підходів. Адже сучасний та прогнозований стан об'єкта

¹ Ванькович Д.В. Теоретико-методологічні засади і механізм реалізації фінансової політики в Україні. Автореф. дис. ... д.е.н. 08.00.08. Львів, 2015. 43 с.

² Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с.

³ Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. Київ : Держ. Вид-во України, 1929. С. 34.

управління окреслює цілі та завдання державної фінансової політики, концентрує зусилля на пошуку можливостей їх реалізації.

Ряд вітчизняних вчених, зокрема А. Даниленко, відносять до об'єкта державної фінансової політики фінансові ресурси¹. В. Зимовець стверджує, що фінансові ресурси є лише тимчасовою грошовою формою капіталу, яка не дає можливість побудувати структуру фінансової системи у динаміці і статиці. Сферою впливу державної фінансової політики вчений визначає фінансову систему країни². Г. Кучер ще більш широко визначає об'єкт фінансової політики – грошово-кредитну систему³.

А. Даниленко наголошує, «державна фінансова політика – сукупність цілеспрямованих державних заходів щодо формування і ефективного використання фінансових ресурсів країни, які включають в себе ресурси її окремих регіонів, секторів економіки, підприємств і домогосподарств для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни на основі використання відповідних фінансово-монетарних важелів і інституційного середовища, що сприяють реалізації цієї політики»⁴. Р. Масгрейв констатує, що для виконання своїх функцій державі необхідні фінансові ресурси⁵.

¹ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / За ред. чл.-кор. НАН України А.І.Даниленка. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. Київ: Фенікс, 2008. 468 с.

² Зимовець В. Державна фінансова політика економічного розвитку. Київ: НАН України; Ін-т екон. та прогноз. 2010. 356 с.

³ Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2018. С. 147.

⁴ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / за ред. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. Київ: Фенікс, 2008. 468 с.

⁵ Б'юкенен Дж.М. Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / пер. з англ. / Київ: Академія. 2004. 175 с.

Таким чином, фінансові ресурси виступають детермінантами розвитку сучасного суспільства, джерелом забезпечення якості життя населення відповідно до міжнародних стандартів. Упорядкування руху фінансових ресурсів здійснюється через фінансову систему та залежить від сформованого у певній країні суспільного устрою (федеративний/унітарний), моделі економічних відносин (методів мобілізації та використання фінансових ресурсів) та засад системи управління (демократичні/тоталітарні). Сукупність державних фінансових ресурсів акумулюється у розпорядженні органів державної влади різних рівнів та використовується відповідно до цілей, завдань, пріоритетів державної фінансової політики та певним чином підпорядкована їй фінансовій політиці місцевих органів влади.

Держава як суб'єкт управління визначаючи ступінь перерозподілу ВВП, формує та здійснює реалізацію фінансової політики з метою виконання суспільно необхідних функцій, надання суспільних благ та створення умов поступального сталого розвитку, впливаючи через фінансову систему на соціальні й економічні процеси, здійснюючи вирішення суспільних цілей і завдань. Фінансова система – динамічний об'єкт, її ефективне функціонування залежить від налагодженості фінансових відносин у суспільстві, а також від дієвості, адаптивності, функціональності, адекватності часу, місця та стану соціальних та економічних процесів, цілеспрямованості фінансового механізму, за допомогою якого реалізується державна фінансова політика. Фінансова система існує у певному просторі, взаємодіє з середовищем, яке оточує її та є підсистемою у системі більш високого порядку – загальноекономічній політиці. Водночас, фінансова система об'єднує ряд підсистем: бюджетну, податкову, грошову, валютну, кредитну та ін. Система, її підсистеми та середовище, у якому вони функціонують і розвиваються, тісно переплетені, здійснюють взаємний вплив та підсилюють, а в

окремих випадках і послаблюють, одна на одну. Цілком слушно зазначається, що «в процесі еволюції теоретичних підходів до вивчення предмету фінансової науки відбувається поступовий перехід від фінансових ресурсів до фінансових відносин»¹. Отже, складові фінансової системи функціонують у тісному взаємозв'язку в процесі руху фінансових ресурсів як фінансових потоків та опосередковуються фінансовими відносинами, фінансовими інститутами, економічними інтересами суб'єктів фінансових відносин. Тому важливим аспектом реалізації державної фінансової політики соціально-економічного розвитку суспільства є гармонійне узгодження інтересів суб'єктів фінансових відносин.

Розвиток та функціонування фінансової системи України має відбуватися у руслі прогресивних національних та загальносвітових тенденцій з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. Виходячи із необхідності ефективного впливу на об'єкт, на нашу думку, державну фінансову політику доцільно розглядати як складну цілісну систему, а її складові як складні підсистеми політики нижчого порядку. Враховуючи зазначене, державна фінансова політика визначає напрями дії органів державного управління для досягнення стратегічних і тактичних цілей, та завдань для досягнення збалансованого стабільного розвитку суспільства. При цьому вагомому значення набувають механізми забезпечення належної взаємодії суб'єктів фінансових відносин у процесі реалізації поставлених цілей та завдань державної фінансової політики.

При дослідженні поняття «державна фінансова політика» автори розглядають її у широкому і вузькому значеннях. Розбіжності цих значень – у наборі складових фінансової політики. Так, ряд вчених державну фінансову політику розглядає як сукупність бюджетної, податкової, грошово-кредитної, цінової, інвестиційної, соціальної та зовнішньо-

¹ Ванькович Д.В. Теоретико-методологічні засади і механізм реалізації фінансової політики в Україні. Автореф. дис ... д.е.н. 08.00.08. Львів, 2015. 43 с.

торговельної політики. Охоплення занадто широкого спектру складових фінансової політики у ряді досліджень вважається неправомірним, адже це ускладнює визначення її основної мети і веде до множинності цілей¹.

Сучасний етап розвитку українського суспільства потребує певної трансформації державної фінансової політики щодо адаптації як до викликів глобалізованого світового суспільства, так і до внутрішніх проблем та забезпечення і підтримання у тактичному плані належного рівня життя, у стратегічному – високої якості життя населення. Проведення такої політики має відбуватися з урахуванням необхідності співпраці з міжнародною спільнотою та збереження національних інтересів держави.

Виконання державою суспільно необхідних функцій відповідно до розробленої державної фінансової політики потребує формування певного обсягу фінансових ресурсів, які акумулюються у бюджеті та державних фондах цільового призначення, їх справедливого розподілу та ефективного використання. Досвід країн світу демонструє, що забезпечення стабільної позитивної динаміки економічного та соціального розвитку неможливе без ефективного використання інструментарію державної фінансової політики.

Узагальнення підходів вчених дозволяє зупинитися на двох невід'ємних складових державної фінансової політики і одночасно її засобах та інструментах, що застосовуються для досягнення цілей і виконання завдань соціально-економічного розвитку суспільства: бюджетній (бюджетно-податковій) та грошово-кредитній політиці. У свою чергу, кожна з них є цілісним системним поняттям, що має власні механізми, інструменти, важелі реалізації конкретних завдань соціально-економічного розвитку. Зазначені методи та інструменти важливо застосовувати як взаємопов'язану адаптивно-дина-

¹ Зимовець В. Державна фінансова політика економічного розвитку. Київ: НАН України; Ін-т екон. та прогноз. 2010. 356 с.

мічну систему, що сприятиме: оптимізації структури державних фінансових ресурсів, вирішенню комплексу макроекономічних завдань, стабілізації, економічному зростанню та соціальному розвитку. З цих позицій за допомогою механізму реалізації державної фінансової політики має встановлюватися певний порядок у фінансових відносинах і фінансовій діяльності з метою їх впливу на соціально-економічний розвиток.

На різних етапах суспільного розвитку бюджетна та грошово-кредитна політики відігравали більшу чи меншу роль у регулюванні соціальних та економічних процесів, набір інструментів і важелів змінювався залежно від фази економічного циклу, рівня розвитку економіки і стану соціальної сфери.

Грошово-кредитна політика має велике значення для суспільного розвитку, оскільки шляхом регулювання пропозиції грошей вона спрямована на забезпечення ефективного функціонування економіки та соціальної сфери і її головними цілями є стабільність обмінного курсу, цінова стабільність, зростання економіки, забезпечення зайнятості, збалансування платіжного балансу, зростання добробуту населення тощо. Враховуючи, що грошово-кредитна політика є складовою державної фінансової політики і далі в ієрархії підпорядкувань стратегічних цілей – загальноекономічної політики держави, вона сприяє досягненню тактичних і стратегічних загальносуспільних цілей.

Грошово-кредитна політика – комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України через використання визначених законодавством засобів та методів¹. Грошово-кредитна політика визначає рівень основних макроекономічних показників (обсяг грошової маси, рівень інфляції, обсяг державного і місцевих бюджетів тощо). Обґрунтована

¹ Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. (у редакції 07.02.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

і виважена грошово-кредитна політика підтримує стабільність соціально-економічного розвитку, здатна певним чином мінімізувати кризові явища, які суттєво впливають на якість життя населення.

Відповідно до Конституції України основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. У зв'язку із впровадженням в Україні в 2011 р. режиму таргетування інфляції, при виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити саме із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі.

Система інструментів грошово-кредитної політики в Україні як вагомої складової державної фінансової політики має відповідати цілям і умовам соціального й економічного розвитку країни. Можливий набір інструментів різноманітний і в кожній країні їх перелік чітко регламентований законодавчо. У Законі України «Про Національний банк України» (ст. 25) визначено такі засоби та методи грошово-кредитної політики для регулювання обсягу грошової маси: визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків; процентна політика; рефінансування банків; управління золотовалютними резервами; операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; регулювання імпорту та експорту капіталу; запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті; зміна строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними; кредити для рефінансування банку, якщо це не тягне за собою ризиків для банківської системи. Не вдаючись у дискусію щодо визначення методів і інструментів грошово-кредитної політики, зазначимо, що її основними традиційними інструментами є: операції на відкритому ринку (у

формі прямої купівлі-продажу цінних паперів та проведення прямих та зворотних операцій РЕПО), норми обов'язкового резервування, облікова ставка. У цьому переліку операції на відкритому ринку мають низку переваг серед інших щодо впливу на грошову пропозицію: вони контрольовані, гнучкі, точні, оперативні. Однак, їх ефективне застосування можливе за умови розвинутого ринку державних цінних паперів. Норма обов'язкового резервування використовується як інструмент впливу на боротьбу з інфляцією, здійснюючи зниження пропозиції грошей. Ряд розвинутих країн на сьогодні відмовилися від цього інструменту. Вагомим інструментом грошово-кредитної політики є зміна облікової ставки. Зниження її норми здешевлює кредити для банків, робить їх доступнішими і навпаки. Таким чином, цілком справедливо, що кожен інструмент грошово-кредитної політики виконує певне економічне навантаження та має об'єктивні межі застосування¹. При цьому враховуючи, що інструменти грошово-кредитної політики вказують на особливості грошового обігу та кредитних відносин і тісно пов'язані між собою, їх використання унеможливорює досягнення всіх стратегічних цілей одночасно внаслідок взаємної суперечливості. Використання того чи іншого інструменту потребує чіткого визначення бажаного стану об'єкта регулювання та вчасного коригування неочікуваних/непередбачуваних наслідків дії інструментів (за необхідності).

Грошово-кредитна політика в Україні є результатом цілеспрямованої діяльності Національного банку, який впливає на обсяг та структуру грошової маси, швидкість обігу грошей та їх вартість. Вплив грошово-кредитної політики на соціальний розвиток має оцінюватися з позиції досягнення конкретних цілей: стимулювання темпів економічного зростання, зниження безробіття, інфляції, стабілізації цін, стимулювання

¹ Артус М. М. Фінансовий механізм в умовах ринкової економіки. Фінанси України. 2005. № 5. С. 54–59.

заощаджень, оптимального розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів тощо.

Постановою Правління НБУ від 18 серпня 2015 р. № 541 «Про основні засади грошово-кредитної політики на 2016–2020 роки» визначено основні напрями грошово-кредитної політики України на середньостроковий період, зокрема: дотримання кількісних цілей щодо інфляції; зміни ключової процентної ставки грошово-кредитної політики (синхронізованою з обліковою ставкою); процентної ставки за операціями національного банку, що мають найбільший вплив на стан грошово-кредитного ринку; беззаперечна пріоритетність досягнення та підтримання цінової стабільності порівняно з іншими цілями та завданнями грошово-кредитної політики; режим плаваючого обмінного курсу. Обмінний курс значною мірою визначатиметься ринковими умовами без попереднього встановлення бажаного або прогнозного значення; перспективний характер прийняття рішень, які ґрунтуються на макроекономічній основі. Рішення щодо параметрів грошово-кредитної політики ґрунтуються на комплексному макроекономічному аналізі та прогнозі; прозорість діяльності національного банку; інституційна, фінансова та операційна незалежність національного банку¹.

Успішність досягнення проголошених стратегічних напрямів грошово-кредитної політики України мають забезпечувати обґрунтовані і дієві інструменти, такі як: подальша лібералізація валютного законодавства, ефективна політика управління державним боргом, ефективна реалізація політики інфляційного таргетування, підвищення довіри населення до банківської системи та стимулювання заощаджень шляхом підтримання низького рівня інфляції та встановлення привабливих процентних ставок.

¹ Про основні засади грошово-кредитної політики на 2016–2020 роки: Постанова Правління НБУ від 18 серп. 2015 р. № 541. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0541500-15>.

Посилення нестійкості сучасного глобального розвитку актуалізує переосмислення ролі грошово-кредитної політики у формуванні сприятливих умов для нормалізації інфляційної ситуації, підвищення довіри до національної грошової одиниці. Зарубіжний досвід проведення грошово-кредитної політики свідчить про її гнучкість та адаптивність, тобто високі можливості щодо швидкої зміни цілей залежно від стану економіки, соціальної сфери та у цілому потреб суспільства. Однак, така її властивість має й певні загрози – можливість оперативного запровадження різних інструментів сприяє переходу у ручний режим регулювання процесів на валютному і грошово-кредитному ринках, отже посилення нестабільності та непередбачуваність поведінки учасників ринку.

Перебіг та наслідки глобальної фінансово-економічної кризи засвідчили, що з метою обґрунтування впливу грошово-кредитної політики на соціальний розвиток доцільно використовувати, крім традиційних, сучасні інструменти грошово-кредитної політики, адекватні соціально-економічним умовам, та підвищувати роль центральних банків у забезпеченні макроекономічної стабільності¹. Об'єктивна необхідність проведення контрциклічної грошово-кредитної політики в умовах глобалізації фінансових ринків, посилення невизначеності та необхідності забезпечення фінансової стабільності висуває вимоги до високої дієвості монетарного інструментарію регулювання.

Вагомою залишається необхідність забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та її зрозумілості для суб'єктів економічних відносин, попередження їх панічної поведінки на грошово-кредитному та валютному ринках,

¹ Качула С.В. Інструменти грошово-кредитної політики у забезпеченні соціального розвитку. *Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Ужгород, 16 лютого 2019 року). Ужгород, 2018. Ч. 2. С. 67–70.

підвищення довіри до дій уряду та до національної грошової одиниці. Сьогодні акценти зміщуються на використання таких інструментів, як гнучке інфляційне таргетування замість таргетування рівня цін). Традиційні інструменти грошово-кредитної політики (зниження процентної ставки та забезпечення помірної інфляції) доповнилися інструментарієм макропруденційного регулювання та нагляду, спрямованим на зниження фінансових ризиків, забезпечення фінансової стабільності.

Отже, грошово-кредитна політика України є надзвичайно важливим інструментом державної фінансової політики регулювання соціального розвитку та його важливого підґрунтя – підвищення темпів економічного зростання. Підвищення дієвості та ефективності грошово-кредитної політики дасть можливість стабілізувати ситуацію в грошово-кредитній сфері, а також забезпечить позитивний вплив на виконання основних завдань розвитку країни в цілому. При цьому вагомим є удосконалення механізму координації діяльності уряду і центрального банку щодо узгодженого застосування інструментів бюджетно-податкової і грошово-кредитної політики впливу на соціальний розвиток на середньо- і довгострокову перспективу.

Інструменти бюджетної політики визначаються динамікою та циклічністю соціально-економічних процесів та є більш дієвими в умовах фінансової кризи, враховуючи за цих обставин обмежені можливості грошово-кредитної політики як інструмента макроекономічного регулювання. Вчені справедливо стверджують, що центральне місце серед макроекономічних інструментів займає бюджет, адже за його допомогою держава має змогу забезпечувати оптимальне поєднання економічних інтересів усіх членів суспільства та створювати при цьому міцний фундамент для якісного виконання своїх функцій¹. Бюджет, відображаючи систему

¹ Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с.

фінансових відносин розподілу і перерозподілу ВВП, є системоутворюючим інструментом бюджетної політики. У процесі його ефективного формування і використання відбувається активний вплив на соціально-економічний розвиток. Тобто залежно від цілей і завдань бюджетної політики на певному етапі розвитку суспільства бюджет виступає інструментом, здатним регулювати, забезпечувати, стимулювати соціальний і економічний розвиток. У державі формується система бюджетного регулювання. Як зазначає професор І.Я.Чугунов, система бюджетного регулювання як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема, дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними¹.

Основні показники/інструменти бюджетної політики України та їх зміни впродовж 2009–2018 рр. наведено у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

**Динаміка основних показників бюджетної політики
України, % до ВВП**

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Державний бюджет</i>										
Доходи	22,14	21,47	23,32	23,72	22,28	22,50	26,89	25,86	26,59	26,08
Видатки	25,60	27,09	24,72	27,12	26,50	27,11	29,01	28,74	28,13	27,70
Кредитування	0,29	0,12	0,35	0,26	0,03	0,31	0,15	0,07	0,06	0,04
Дефіцит	3,75	5,73	1,75	3,66	4,25	4,92	2,27	2,95	1,6	1,62

¹ Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. Київ: НІОС, 2003. 488 с.; Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. 259 с.

Державна фінансова політика соціального розвитку

Закінчення табл. 1.2

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Місцеві бюджети</i>										
Доходи	14,21	14,22	13,45	15,44	14,52	14,60	14,81	15,36	18,56	15,80
Видатки	14,39	14,26	13,41	15,25	14,45	14,22	14,07	14,71	16,63	16,03
Кредитування	-	0,01	-	0,003	0,004	0,003	0,005	0,008	0,008	0,01
Дефіцит/ профіцит (+)	0,18	0,04	+0,04	+0,19	+0,07	+0,38	+0,72	+0,65	+1,93	0,23
Сукупний державний борг	34,7	39,9	35,9	36,6	40,1	70,2	79,4	81,0	71,8	60,9

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Дані табл. 1.2. свідчать, що частка доходів державного бюджету, що централізована у ВВП, впродовж останніх десяти років знаходилася у діапазоні 24,1% (найнижчий показник, 2010 р.) – 26,89% (найвищий показник, 2015 р.). Частка видатків коливалася з найнижчого у 2011 р. (24,72%) до найвищого у 2015 р. (29,01%). Державний бюджет за аналізований період був дефіцитним, найнижчий рівень дефіциту державного бюджету у ВВП 2015 спостерігався у 2017 р. – 1,6%, найвищий – у 2010 р. (5,73%). Щодо місцевих бюджетів, частка доходів і видатків була найнижчою в 2013 р. – 13,45 і 13,41% відповідно, найвищий рівень – в 2017 р. – 18,56 і 16,63% відповідно. Місцеві бюджети були дефіцитними тільки в період кризи – 2009–2010 рр., та в 2018 р., в інші роки спостерігався профіцит. Зростання профіциту місцевих бюджетів в 2015–2017 рр. пов'язано із бюджетним реформуванням та зміцненням джерел надходжень до місцевих бюджетів, створенням об'єднаних територіальних громад у результаті бюджетної децентралізації. Дефіцитність місцевого бюджету в 2018 р. в першу чергу пояснюється невиконанням планових показників, хоча для виконання планових показників не вистачило лише 0,4%. У цілому зростання частки ВВП, централізованої у державному та місцевих бюджетах впродовж 2009–2018 рр. свідчить про посилення регулюючої функції бюджетної політики, її

впливу на соціально-економічні процеси, хоча і є певні проблеми при впровадженні реформ бюджетної системи України.

З метою забезпечення макроекономічної стабільності, прискорення темпів економічного зростання та соціального розвитку вагомим завданням є розробка бюджетної стратегії, яка надасть можливість для обґрунтованого формування доходів та видатків бюджету, планування дефіциту бюджету та джерел його фінансування, управління державним боргом, визначення оптимального рівня бюджетної централізації, міжбюджетного регулювання. При цьому, посилення інтеграційних процесів актуалізує питання взаємоузгодження інструментів бюджетного регулювання¹.

При обґрунтуванні пріоритетних завдань бюджетної стратегії та шляхів їх реалізації важливим є врахування глобалізаційних процесів, здійснення оцінки їх впливу на стійкість і стабільність складових системи державних фінансів, у тому числі доцільним є врахування світових тенденцій інституційних трансформацій у бюджетному середовищі. Поряд з цим, у сучасних умовах актуалізується необхідність застосування дієвих інструментів бюджетної стратегії, що надасть можливість належним чином реагувати на зміни соціально-демографічних тенденцій розвитку суспільства, циклічність та динамічність економічних перетворень, зберігаючи відповідні показники стійкості та стабільності бюджетної системи².

Фахівці МВФ зазначають: «Криза засвідчила, що податково-бюджетна політика є належним інструментом антициклічної політики у ті часи, коли грошово-кредитна політика обмежена нульовою нижньою межею, фінансовий

¹ Чугунов І.Я., Павелко А.В., Канєва Т.В. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія [за заг. ред. А.А. Мазаракі]. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.

² Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету : Науково-практич. журнал. 2018/2. № 5. С. 5–18.

сектор слабкий або розрив між потенційним і фактичним обсягом виробництва особливо великий»¹. Отже, незважаючи на те, що бюджетні інструменти впливають на соціальні й економічні процеси з певним лагом запізнення², реакція/ поведінка суб'єктів фінансових відносин на їх дію є адекватною цілям і завданням фінансової політики, їх вплив є більш дієвим і всеохоплюючим в умовах рецесії, ніж інструментів грошово-кредитної політики.

Система інструментів бюджетної політики (доходи бюджету – податки та збори, видатки бюджету – фінансування видатків, бюджетні інвестиції, державне кредитування, а також програмно-цільове планування, контроль та інші) здатна позитивно впливати на темпи економічного зростання та соціальні процеси, реалізуючи тактичні – підтримання найменш вразливих верств населення та стратегічні цілі державної фінансової політики соціального розвитку – досягнення високої якості життя населення. Стратегічним завданням бюджетної політики України на найближчі 15–20 років визначено забезпечення збалансованості бюджету та підвищення рівня життя населення до європейських стандартів. Економічне зростання і підвищення якості життя населення безпосередньо залежать від ефективності застосовуваних інструментів реалізації бюджетної політики в соціальній сфері, що підтверджується зарубіжним досвідом^{3, 4}.

¹ From stabilization to sustainable growth. Annual report, 2014/ Col. auth.; under the leadership of D. Hawley, George. Clift, H. Riad. International Monetary Fund. URL: https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar14_rus.pdf

² Chugunov, I.Y., Pasichnyi, M.D. (2018) Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies. Investment Management and Financial Innovations. 15(4). P. 113–122.

³ Afonso A., Jalles J. T. The cyclicalities of education, health, and social security government spending. Applied Economics Letters. 2013. No 20. P. 669–672.

⁴ Robinson, M. & Last, D. (2009)/ A Basic Model of Performance-Based Budgeting. International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals. P.1–16. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>

Роль видатків бюджету як важливого інструменту бюджетної політики визначається пропорціями розподілу бюджетних коштів, напрямками та формами їх використання. Дослідження підтверджують, що такий інструмент, як бюджетні інвестиції є необхідним для розвитку соціальної інфраструктури, комунального господарства, будівництва житла та інших суспільно необхідних сфер. Бюджетні інвестиції позитивно впливають на зайнятість населення. При застосуванні цього інструменту бюджетної політики вагомого значення набуває оцінка ефективності бюджетних інвестицій.

Можливості дієвого впливу видатків бюджету на економічний і соціальний розвиток формуються на етапі планування і реалізуються на всіх стадіях бюджетного процесу. Впровадження програмно-цільового планування і фінансування видатків змінює зміст усіх стадій бюджетного процесу, здійснюючи переорієнтацію концепції управління видатками бюджету на підвищення ефективності управління бюджетом. Удосконалення методики і порядку планування бюджету здатне привести до якісних змін соціальних та економічних індикаторів розвитку. Зростає значущість такого інструменту бюджетної політики, як бюджетні програми. Формування програмного бюджету означає впровадження нового прогресивного методу бюджетування у процесі бюджетних реформ, які проводяться останнє десятиліття у багатьох країнах світу. В Україні активне проведення бюджетної реформи також супроводжується використанням програмно-цільового методу у бюджетному процесі в аспекті програмної класифікації бюджету. Бюджетне програмування, попри існуючі проблеми¹, дає змогу активно використовувати бюджетні програми як інструмент бюджетної політики. Зростання видатків на реалізацію бюджетних програм спрямовується на зниження рівня безробіття, підвищення якості людського капіталу, створення умов для макроекономічної стабілізації, стабілізації та гармонізації соціального й економічного розвитку.

¹ Макогон В.Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТУ, 2018. 364 с.

У цілому бюджетні видатки як інструмент бюджетної політики мають забезпечувати результативність впливу бюджетних ресурсів на соціально-економічні процеси в державі, підвищувати обґрунтованість бюджетних асигнувань на виробництво суспільно необхідних послуг, відповідальність державних установ за їх кількість і якість, ефективність надання суспільних послуг, а також цільове, результативне використання бюджетних коштів. В Україні важливими напрямками удосконалення цього інструментарію бюджетної політики є обґрунтоване визначення та регулювання переліку бюджетних програм, враховуючи їх соціальну значущість, прогнозне зростання потреб населення у цих послугах та потенційних можливостей бюджетних установ їх задовольнити. Реалізація бюджетних програм, необхідних для розв'язання соціально-економічних проблем, забезпечення функціонування установ, організацій, що утримуються чи отримують асигнування за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів має відбуватися прозоро та гласно, у доступній для громадськості формі. Правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади регламентуються Законом України «Про публічні закупівлі» (2016), який формує законодавче поле для ефективного та прозорого здійснення закупівель, забезпечує створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції, сприяє розвитку добросовісної конкуренції.

Кількісне розширення переліку суспільних послуг, збільшення обсягів бюджетних коштів на їх надання має бюджетні обмеження. Це певним чином компенсується дозволом введення переліку платних послуг, які надають бюджетні установи понад державне замовлення та поза діяльністю, що фінансується із коштів державного та місцевих бюджетів. Водночас, потреба у модернізації механізму фінансування бюджетних установ з метою його адаптації до нестабільності сучасного макроекономічного середовища спонукає до роз-

ширення позабюджетних джерел фінансування та використання різних інструментів додаткового залучення фінансових ресурсів.

Формування науково обґрунтованих нормативів бюджетного фінансування витрат, що уособлюють ціну суспільних послуг, які надають бюджетні установи населенню за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, має важливе соціальне значення. Дотриманню соціально орієнтованого балансу між бюджетними та позабюджетними коштами має сприяти підвищення відповідальності установ бюджетного сектору, прозорості та доступності громадськості до відомостей щодо обсягів їх фінансування з усіх джерел та напрямів використання, відповідності надання суспільних послуг державним стандартам за ціною, якістю та доступністю. Вагома роль при цьому належить обґрунтованому визначенню граничних цін/тарифів на державні послуги та належне їх державне регулювання.

Згідно з Аналітичним докладом МВФ «Останні зміни і перспективи в бюджетній сфері»¹ в основі побудови сучасної бюджетної політики та використання того чи іншого бюджетного інструменту знаходиться вимога забезпечення «макроекономічного здоров'я» суспільства за рахунок певного запасу міцності, врахування появи нових макроекономічних ризиків, використання системи державних фінансів як стабілізуючого фактора економічних і соціальних процесів. Дотримання таких вимог дозволить урядам проводити відповідальну та ефективну бюджетну політику.

Грошово-кредитна політика має велике значення для кожної країни, оскільки шляхом регулювання пропозиції грошей вона спрямована на забезпечення ефективного функціонування економіки. Її ключовими цілями є цінова стабільність, стабільність обмінного курсу, зростання економіки, забезпе-

¹ Recent developments and prospects in the public sector. Analytical Report. 2014. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar14/01/pdf/fmexsr.pdf>

чення зайнятості, збалансування платіжного балансу, зростання добробуту населення тощо. Грошово-кредитна політика є вагомим складовим елементом державної фінансової політики, вона здійснюється для досягнення певної макроекономічної мети.

Метою грошово-кредитної політики є встановлення взаємозв'язку між використанням її інструментарію та важливими макроекономічними показниками. Зокрема, це підтримка низького рівня інфляції, стабільності національної валюти, високого рівня зайнятості, розумного/збалансованого платіжного балансу й інші показники, що відображають важливий зв'язок між реалізацією грошово-кредитної політики та суспільним розвитком.

Серед інструментів монетарної політики, які використовує центральний банк, особлива увага приділяється регулюванню обсягу грошової маси, ставкам обов'язкового резервування і рефінансування, курсу валюти і формуванню кредитної політики. Кількість інструментів монетарної політики достатньо розгалужена, їх можна згрупувати таким чином: політика операцій на відкритому ринку (операції з цінними паперами, включаючи казначейські зобов'язання), дисконтна політика, політика управління резервними вимогами, депозитна політика (депозитні сертифікати центрального банку), політика управління кредитними стелями, процентна політика, адміністративна політика (наприклад, економічні нормативи регулювання діяльності банків), політика продажу в розстрочку (встановлення мінімального першого внеску, максимального терміну платежу, обмеження терміну кредиту, інше), політика управління валютним курсом, емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними, регулювання експорту та імпорту капіталу та ін.

Світова фінансово-економічна криза 2007–2009 рр. спонукала наукову спільноту та уряди зосередити увагу на контрциклічному інструментарії грошово-кредитної політики. Інструменти грошово-кредитної політики в умовах економічної рецесії та швидких змін макроекономічного середовища мають бути спрямовані на підтримання стабільності

фінансової системи і мінімізацію середньострокових і довгострокових фінансових ризиків. У зв'язку з цим важливо своєчасно здійснювати формування і використання визначеного набору ефективних для певного періоду розвитку країни інструментів грошово-кредитної політики, враховуючи можливість адаптації кращих зарубіжних практик їх використання до макроекономічних та інституційних умов України.

У період рецесії зарубіжні країни активно використовують контрциклічні інструменти грошово-кредитної політики для регулювання стійкості банківської системи та фінансової системи в цілому, наділяючи центральні банки більш широкими компетенціями¹.

Результати використання інструментів державної фінансової політики можна оцінити за допомогою індикаторів, залежно від зміни яких формується уявлення про наслідки дії окремого інструмента. Слід враховувати, що існує ймовірність невідповідності результату поставленій меті при застосуванні певного інструмента. І. Лютий справедливо зазначає, що вплив окремих інструментів монетарної політики на досягнення певної мети не завжди передбачуваний². Крім існування при застосуванні інструментів державної фінансової політики ймовірності існування невизначеності, важливо враховувати, що між часом застосування інструмента і його результатами завжди існує певний часовий лаг³.

Вагомим напрямом розвитку дієвого інструментального впливу державної фінансової політики на соціальні процеси, що потребує координації/узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики з соціальною політикою та урахування

¹ De Grauwe P. The Risks of being Chairman in the Age of Turbulence. *International Finance*. 2008. №11:1. P. 109–115.

² Лютий І. О. Концептуальні засади та суперечності реалізації фінансової політики держави. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2005. Вип. 79. С. 4–6.

³ Chugunov, I.Y., Pasichnyi, M.D. (2018) Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies. *Investment Management and Financial Innovations*. 15(4). P. 113–122.

ендогенних і екзогенних факторів впливу, зокрема макроекономічної динаміки, стану інституційного середовища, геополітичних тенденцій та ін. Ефективне узгоджене/скоординоване застосування інструментів грошово-кредитної політики та бюджетної політики залежно від стадії економічного циклу, врахування наслідків застосування кожного окремого інструмента, а також їх сукупної дії, лагу запізнення між часом застосування інструмента і його результатами є важливою складовою дієвості державної фінансової політики у системі соціально-економічного розвитку.

Стратегічна ціль державної фінансової політики – досягнення високої якості життя населення. Важливим завданням стає подолання надмірної нерівності у суспільстві через зростання якісних характеристик механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку: справедливе оподаткування, перехід від фінансування установ до фінансування соціальних послуг, переорієнтація фінансових інструментів у напрямі розповсюдження адресності соціальної підтримки населення. Останнє безпосередньо пов'язане із вдосконаленням системи врахування всіх доходів домогосподарств для визначення права на таку підтримку. Однак, слід враховувати, що це може спричинити значні транзакційні витрати. Державна підтримка має стосуватися лише тих, хто не в змозі себе забезпечити самостійно, для інших членів суспільства мають діяти чіткі та зрозумілі правила щодо реалізації можливості самозабезпечення.

За умов соціального розширення населення, можливості виникнення соціальної напруженості слід більш цілеспрямовано використовувати мотиваційні механізми залучення всіх суб'єктів соціально-економічних відносин для розв'язання соціальних проблем. Поряд з цим, слід послідовно здійснювати державну фінансову політику, орієнтовану першочергово на ендогенні фактори розвитку, при обов'язковому врахуванні екзогенних.

1.3. Зарубіжний досвід формування і реалізації фінансової політики

Сучасні процеси активного реформування ключових галузей соціальної сфери в Україні відбуваються доволі суперечливо за умов слабкого відновлення економічного зростання та необхідності проведення політики бюджетної консолідації. Враховуючи, що недостатнє фінансове забезпечення соціальної сфери за рахунок бюджетних коштів негативно впливає на якість життя населення, породжує недовіру до прогресивності здійснюваних реформ, зумовлює соціальне напруження, важливим є аналіз зарубіжного досвіду щодо визначення особливостей формування державної фінансової політики у аспекті впливу на соціальний розвиток. Дослідження кращого зарубіжного досвіду важливе для пошуку шляхів підвищення ефективності як наповнення бюджету, так і використання бюджетних коштів на соціальні цілі¹. Врахування загальносвітових тенденцій формування державної фінансової політики соціального розвитку сприятиме підвищенню ефективності виконання державою соціальної функції на різних стадіях економічного циклу.

За умов поглиблення процесів глобалізації та водночас євроінтеграції ефективне функціонування економіки сучасної держави та соціальних проблем значною мірою залежать від гармонійного співвідношення ринкового саморегулювання, внутрішньодержавного і наднаціонального регулювання економіки. Адже, як стверджував німецький соціолог і політолог У. Бек, «Економічна глобалізація як така – не механізм чи щось саморушне, це цілком політичний проект, причому

¹ Качула С.В. Зарубіжний досвід використання інструментів державної фінансової політики соціального розвитку: уроки для України. *Актуальні проблеми управління соціально-економічними системами*: матеріали III міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Луцьк, 7 груд. 2018 р.). Луцьк: РВВ Луцького НТУ, 2018. Ч. 1. С. 189–193.

проект транснаціональних акторів, інститутів і дорадчих коаліцій – Світового банку, СОТ, ОЕСР, мультинаціональних підприємств, а також інших міжнародних організацій, які проводять неоліберальну економічну політику»¹. Тобто глобалізація «підриває регулятивні можливості національної держави, змушуючи його в усе зростаючій мірі рахуватися з тими ж ТНК і станом справ в інших країнах»². При цьому слід відзначити, що діяльність наднаціональних утворень, зокрема ЄС, у сфері реалізації економічної, соціальної та інших функцій має переважно субсидіарний характер. Тому проведення внутрішніх економічних, соціальних, інституційних реформ навіть в умовах глибокої інтеграції ринків, суттєвого впливу регуляторних заходів наднаціональних утворень та міжнародних фінансових організацій, покладається на національні держави. Це актуалізує важливість вивчення можливостей імплементації на національних теренах узгодженого використання нових комбінацій інструментів державної фінансової політики для вирішення соціальних проблем та необхідне для підвищення ймовірності уникнення помилок і недопущення соціальної напруги з огляду на досвід як розвинутих зарубіжних країн, так і країн з трансформаційною економікою.

Соціальна спрямованість державної фінансової політики європейських країн формувалася поступово впродовж XIII–XIX ст. у руслі процесу становлення «соціальної держави» («держави загального добробуту»). Фінансова політика постійно адаптувалася до соціальних запитів суспільства, її формування здійснювалось у залежності від політики правлячої у певний період партії, під впливом наукових концепцій, шкіл, профспілкового руху та з роками все більш

¹ Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию. М., Прогресс-Традиция, 2001. С. 209–210.

² Эльянов А.Я. Развивающиеся страны в тенетах глобализации. *Третий мир спустя столетия*. М.: ИМЭМО РАН, 2013, С. 32.

згуртованого і сильного громадянського суспільства. Так, італійська дослідниця Аса Брігс зазначає, що держави добробуту були плодами соціал-демократії¹. У цілому до 1980-х років державна фінансова політика у соціальній сфері не лише розвинутих європейських країн, а й інших розвинутих країн світу (США, Канади, Японії) формувалась як інструмент поглиблення процесів перерозподілу створеного суспільного продукту відповідно до постійного розширення соціальної функції держави та відповідно прогресивного соціального розвитку. Період формування та розквіту індустріального суспільства на тлі стрімкого економічного зростання на основі технічного прогресу у більшості розвинутих країн світу сприяв реалізації ефективної фінансової та соціальної політики завдяки розгалуженій державній системі соціального забезпечення та соціального страхування та бюджетному регулюванню. Фінансування багатьох соціальних програм з державного бюджету надало змогу реалізувати принципи всеосяжності і солідарності у соціальному захисті, орієнтовані на універсальні показники якості життя і використання механізмів фінансування страхових ризиків переважно на солідарній основі². Сформовані системи соціального захисту, соціальні програми тощо забезпечували населенню високу якість життя. Тобто соціальна держава у загальному розумінні формувалася як держава, що забезпечує доступність соціальної підтримки всім членам суспільства, створюючи державні системи соціального забезпечення та соціального захисту, реалізуючи бюджетне фінансування соціальних програм і використовуючи механізми соціальної політики у вигляді державного

¹ Briggs A. Welfare State in Historical Perspective. 2014. 33 p. URL: http://www.econ.boun.edu.tr/content/2015/summer/EC-48B01/Lecture%20Note-3_Briggs_2006-06-29-2015.pdf

² Мальований М.І. Фінансові аспекти функціонування системи соціального захисту населення в Україні: монографія. Умань: СПД Сочинський, 2016. 496 с.

соціального страхування. Така держава стає домінуючим суб'єктом реалізації соціальної функції у суспільстві.

Тенденція зростання ролі соціальної функції держави як у кількісному, так і якісному прояві відобразилася у науковому доробку німецького економіста Адольфа Вагнера (1835–1917). Вчений сформулював закон постійного розширення фінансових потреб держави і зростання суспільних витрат, який отримав назву «закон Вагнера». На переконання А. Вагнера, розширення державних видатків є позитивним явищем і свідчить про зростання рівня цивілізованості суспільства, адже сприяє розвитку суспільних відносин¹. Така закономірність відповідає періоду розвитку держав загального добробуту, адже все більші частки в державних витратах спрямовувалися на фінансування соціальних потреб суспільства. Крім того, важливим доробком А. Вагнера є розробка основних положень теорії соціального страхування, які слугували основою формування інституту обов'язкового соціального страхування в Німеччині в кінці ХІХ ст., та обґрунтування необхідності інституційного забезпечення майнової відповідальності роботодавців за шкоду, заподіяну життю і здоров'ю робітників².

До середини ХХ ст. у розвинутих країнах частка видатків у ВВП продовжувала зростати. До цього часу час також остаточно сформувалися податкові механізми соціальної держави. Так, американський вчений Чарльз Тіллі (1929–2008), досліджуючи структуру витрат держави у ВВП на прикладі Норвегії впродовж 1875–1985 рр., продемонстрував, що частка бюджету об'єднаного уряду у ВВП зростає за десять років з 3,2 до 24,2% (в 7,6 разу), військові витрати – з 1,1 до 3,2% (в 2,9 разу), витрати на державне управління і судову систему – з 1,0 до 2,3% (в 2,3 разу), витрати на інвестиції в економіку – з 0,4 до 6,8% (в 17 разів), а витрати

¹ Вагнер А. Социальный вопрос. СПб.: Общественная польза, 1906. С. 9–10.

² Ройк В. Экономика, финансы и право социального страхования. Институты и страховые механизмы. М.: Альпина Паблишер, 2012. 258 с.

на систему соціального забезпечення – з 0,3 до 9,5% (в 31,7 разу!!!)¹. Таким чином, якщо частка бюджету об'єднаного уряду у ВВП за досліджуваний період зросла в 7,6 разу, то витрати на систему соціального забезпечення – в 31,7 разу, що підтверджує тезу про зростаючу активність державної соціальної політики.

Внаслідок негативних тенденцій в економіці, спричинених розгортанням кризових явищ у 1970–1980-х рр., коло осіб, що потребували соціальних виплат, розширювалося та відповідно зростали потреби у збільшенні видатків бюджетів щодо фінансування соціальних потреб. Якщо в 1870 р. розмір соціальних трансфертів у ВВП розвинутих країн світу не перевищував 1%, то в 1960 р. уже знаходився в межах 4,0% (Японія) – 18,1% (Німеччина), в 1980 р. в межах 11,9% (США) – 29,8% (Нідерланди), в 1990 р. в межах 11,1% (Японія) – 30,2% (Швеція), в 2000 р. – 14,5% (США) – 28,6% (Німеччина), в 2011 р. – 18,1% (Австралія) – 32,1% (Франція)². С. Роік зазначає, що перед першою світовою війною соціальні видатки європейських країн не перевищували 1,5% ВВП, то до середини 1950-х років в багатьох розвинутих європейських країнах вони склали 13% ВВП (у Німеччині, Франції), а в США – 7% ВВП³.

Таким чином, практична реалізація концепцій «держави загального добробуту» та значне зростання соціальних зобов'язань держави поступово призвели до необхідності формування все більших обсягів фінансових ресурсів на підтримання досягнутої якості життя населення та відповідно використання різноманітних інструментів державної фінансової політики її забезпечення. У цілому в XIX–XX ст. інститути фінансового забезпечення соціального розвитку у

¹ Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992 гг. /пер. с англ. М.: Территория будущего, 2009. С. 181.

² Эльянов А.Я. Государство и развитие. *Мировая экономика и международные отношения*. 2003. № 1. С. 5.

³ Роік С.М. Функции современного государства: вызовы для России. *Свободная мысль-XXI*. 2005. № 7. С. 56.

світі зміцнювалися, фінансові механізми формування доходів населення удосконалювалися. У цей період у більшості країн Європи були проведені соціальні реформи, які пом'якшили для населення руйнівні наслідки світових війн, сприяли виникненню відчуття «соціальної солідарності» в соціумі. Причому, законодавче закріплення права особи на соціальний захист та функціонування механізмів державного фінансового забезпечення у координатах становлення соціальних держав відбувалося як на національному, так і на міждержавному рівнях.

Світова фінансова криза 2008–2009 рр. суттєво вплинула на соціальні процеси в усіх країнах світу. У розвинутих європейських країнах державна фінансова політика спрямовувалася на підтримання сприятливого середовища для соціального розвитку. При цьому державне споживання у розвинутих країнах ЄС залишається значним і становило в 2009 р. у середньому 51,5% ВВП (наприклад, в Ірландії відповідний показник становив у 2010 р. 66,8%), однак має тенденцію до зниження¹. Статистичні дані свідчать, що бюджетна політика у сфері видатків у європейських країнах і на сьогодні має чітко виражений соціальний характер з високим ступенем перерозподілу ВВП. Так, впродовж 2010–2017 рр. частка державних видатків у ВВП розвинутих європейських країн у середньому знаходилася в межах 33,7 (Швейцарія) – 54,8% (Данія); у країнах ЄС з трансформаційною економікою – в межах 36,5% (Румунія) – 49,2% (Словенія). Таким чином, соціальні пріоритети стабільно зберігають важливу роль в фінансовій політиці більшості європейських держав, незначною мірою скорочуються і видатки. Загалом соціальні пріоритети бюджетної політики віддзеркалюються у видатках бюджету та свідчать, що основна його функція – перерозпо-

¹ Сколотяний Ю. Анатолій Гальчинський: «Кінець капіталізму можна цілком обґрунтовано трактувати як його тріумф». Дзеркало тижня. Україна. 2012. № 4. З лютого. URL: http://dt.ua/ECONOMICS/anatoliy_galchinskiy_kinets_kapitalizmu_mozhna_tsilkom_obgruntovano_traktuvatu_yak_yogo_triumf_do_p96778.html.

дільна. Отже, як свідчать статистичні дані, у більшості зарубіжних країн бюджетні видатки на досягнення соціальних цілей зростають як в абсолютному, так і у відносному розмірах¹. Тому, як вважають науковці, перевірені часом моделі соціальної держави стають недієздатними і вимагають негайної модернізації². Не випадково вже майже півстоліття в наукових колах лунають твердження про «кризу» соціальної держави та необхідність її трансформації синхронно з розвитком потреб суспільства, враховуючи, що принцип соціальної солідарності сприяє вирішенню соціальних проблем в умовах суттєвої майнової диференціації і водночас – недієвий в умовах соціальної однорідності суспільства та домінуванні середнього класу. Проявом виникнення кризи вважається надмірно активний і всеосяжний державний патерналізм, який різко знижує схильність індивідів до ризику і прийняття самостійних рішень щодо власних інвестицій в освіту, підвищення кваліфікації тощо. Полеміка навколо кризи держави добробуту стимулювала появі ряду емпіричних досліджень, які доводять позитивну взаємозв'язок між рівнем соціальних видатків держави і економічним зростанням³. Вчені доводять, що держава не має усуватися від виконання своєї соціальної функції, але водночас вона має проводити таку політику суспільного розвитку, зокрема соціального захисту, яка, орієнтуючись на зменшення бідності, водночас не буде фінансово обтяжливою для держави. Мова йде про оптимізацію системи соціального захисту населення.

Формування державної фінансової політики соціального розвитку в розвинутих зарубіжних країнах, зокрема в країнах

¹ Веб-сторінка Світового банку (The World Bank). URL: <http://www.worldbank.org/>;
Веб-сторінка Європейської комісії. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>

² Попова Е.А. Кризис социального государства: причины и пути выхода. *Гуманитарные научные исследования*. 2012. № 1. URL: <http://human.snauka.ru/2012/01/492>.

³ Belletini G., Ceroni C. Social Security Expenditure and Economic Growth: an Empirical Assessment. *Research in Economics*. 2000. Vol. 54, № 3.

ЄС, на сучасному етапі відбувається в ситуації загострення глобальних викликів. Згідно концепції англійського історика і соціолога А. Тойнбі (1889–1975) виклики означають різку зміну умов життя цивілізації і потребують адекватних відповідей¹. Вчений застерігав, якщо цивілізація буде розвиватися статично, орієнтуючись на стійкість відносин та спираючись на досвід попередніх поколінь, то при різких змінах умов, таке суспільство не зможе швидко (адекватно швидкості змін) трансформувати спосіб життя і адаптуватися до нових умов. Як стверджують науковці, такі глобальні зміни значною мірою стосуються держави суспільного добробуту і насамперед стосуються демографічних викликів. Зокрема, демографічна ситуація в європейських країнах доволі несприятлива, кількість пенсіонерів наближається до кількості працюючих, що становить загрозу фінансовій стійкості бюджетної та соціальної системи держави. Перехід цих країн до постіндустріальної стадії розвитку, зміни структури зайнятості населення, активізація міграційних процесів, зокрема слабо керованих, збільшення тривалості життя, зниження народжуваності, отже глибинні зрушення у демографічному складі населення приводить до гострого браку фінансових ресурсів. Так, наприклад, внаслідок підвищення кількості осіб старшого вікової групи відбувається зростання витрат на охорону здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальне обслуговування та ін. Згідно оцінок, у розвинутих країнах Євросоюзу зростання очікуваної тривалості життя і зниження народжуваності до 2060 р. складе 1,4 : 1 (для порівняння – в 2009 р. ця пропорція складала 2,7 : 1), а видатки на соціальні потреби осіб похилого віку зростуть на 4,7 % ВВП (у тому числі витрати на: пенсії – зростуть на 2,4% ВВП, охорону здоров'я – на 1,5%, довгостроковий догляд за особами похилого віку – на 1,1%, водночас знизяться витрати

¹Культурологическая концепция Тойнби: вызов-ответ. URL: <http://studfiles.ru/dir/cat6/subj325/file12677/view124196.html>; Галушко К.Ю. ТОЙНБИ Арнольд-Джозеф. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Tojnbj_A.

на допомогу по безробіттю і на освіту – по 0,2% ВВП кожен напрям), що у підсумку наблизить загальні соціальні видатки розширеного уряду у середньому до 30% ВВП¹. Збереження тенденції зростання соціальних видатків в економічно розвинутих країнах ускладнюється внаслідок підтримання значного податкового навантаження в економіці, високого рівня видатків бюджету, а також суттєвих змін в економіці і соціальній сфері. Таким чином, в країнах ЄС відбувається значне зростання фінансового навантаження та нагромадження проблем, що у недалекій перспективі потребує суттєвих змін у формуванні державної фінансової політики нового типу щодо фінансового забезпечення соціальних потреб.

Старіння населення відбувається не лише в Європі, а й у глобальному масштабі і пов'язане з тим, що чисельність людей похилого віку зростає більш швидкими темпами, ніж інших груп населення, що призводить до збільшення їх частки в загальній структурі населення планети. Це є наслідком погіршення загальносвітової економічної кон'юнктури, перманентними фінансово-економічними кризами, загостренням демографічних процесів (зростання людей похилого віку, зниження народжуваності, зменшення кількості працездатного населення). За даними ООН якщо в 2015 р. один з восьми жителів землі був старше 60 років, то, за прогнозом, до 2030 р. це співвідношення складе 1 до 6, а до 2050 р – 1 до 5. Згідно з прогнозами ООН за період 2015–2030 рр. чисельність осіб старше 60 років зросте на 56% з 901 млн до 1,4 млрд осіб, а до 2050 р чисельність населення похилого віку подвоїться, досягнувши 2,1 млрд осіб².

Нові фактори розвитку, які виникли у світі з 1990-х років спричинили до глобальної кризи традиційних інститутів

¹ Economic and budgetary projections for EU-27 Member States (2008–2060 / European Economy. 2009. № 2. April. P. 27.

² United Nation. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Ageing (ST/ESA/SER.A/390), 2015.

соціальної політики. Серед таких нових факторів, які на рубежі віків руйнують усталені інститути соціального розвитку, виділяють:

– поглиблення глобалізації, посилення її впливу на національну економіку та складний і суперечливий процес адаптації до імперативів глобального розвитку, подальша поляризація світу, зростання різниці в доходах і споживанні, майнове розшарування країн;

– послаблення ролі національних держав поряд зі зростанням впливу міжнародних фінансових інститутів, ТНК та ін.;

– зростання рівня боргового фінансування, критичне нагромадження боргів;

– суттєві демографічні зміни, зокрема так зване «старіння населення» в розвинутих країнах та країнах з трансформаційною економікою;

– зростання рухливості професійної структури, посилення міграційних процесів,

– формування нових соціальних груп та рухів та посилення їх впливу на соціальну і фінансову політику держави (люди з обмеженими можливостями, біженці, «зелені», які не сплачують податки та не здійснюють внески і водночас потребують соціального захисту).

Саме в результаті впливу окреслених вище чинників, як відмічає більшість вчених, відбувається послаблення моделі «держави загального добробуту», навіть її демонтаж, тобто вона не відповідає новим вимогам сучасного суспільного розвитку, отже існує необхідність активного реформування насамперед системи соціального захисту населення. Реформи мають бути спрямовані на зменшення частки державного фінансування на користь загальнообов'язкового державного та приватного соціального страхування, що також потребує переорієнтації державної фінансової політики соціального розвитку в бік відносного послаблення ролі держави в соціальному забезпеченні (відповідно зменшення державного

фінансування соціальних програм та їх поступове скорочення) і водночас зростання ролі інших суб'єктів економіки у сприянні соціальному розвитку суспільства .

Поряд з загостренням демографічних проблем у сучасному світі відбувається нагромадження економічних проблем, що об'єктивно вимагає зміни економічної політики урядів, скорочення державних витрат, зниження рівня державного боргу до безпечного рівня, оптимізації соціальних видатків. Отже, враховуючи, що на межі тисячоліть більшість країн світу, незалежно від типу соціально-економічних систем, стикнулися з значними проблемами фінансування соціальних програм та систем соціального захисту населення, державна фінансова політика з метою адекватного впливу на соціальний розвиток має адаптуватися до таких змін.

Вагомим чинником, що фактично підштовхнув уряди багатьох країн до формування адаптивної фінансової політики соціального розвитку, стала світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. Осередками найбільших потрясінь у зоні ЄС стали країни південної Європи, які зарубіжні вчені відносять до південно-європейської соціальної моделі¹. У Греції, Італії, Іспанії, Португалії наслідки кризи була найбільш руйнівними². Це змусило як уряди, так і європейську спільноту ввести режим жорсткої економії, перейти до стимулюючої бюджетно-податкової політики, а потім здійснювати заходи бюджетної консолідації³, балансувати між зростаючими соціальними потребами та бюджетною

¹ Karamessini M. Continuity and Change in the South European Social Model. *International Labour Review*. 2008. vol. 147. P. 43–70.

² Matsaganis M. and Leventi C. The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe. *Southern European Society and Politics*. 2014. vol. 19. P. 393–412; Petmesidou M. and Glatzer M. The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Greece and Portugal. *European Journal of Social Security*, 2015. vol. 17. P. 157–180.

³ Лисяк Л.В. Політика фіскальної консолідації в Україні як інструмент стабілізації державних фінансів. *Ефективна економіка*. 2015. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/>

стійкістю, зокрема дотримуватися бюджетної дисципліни, встановлених бюджетних правил щодо розміру і структури державного боргу та інших параметрів бюджетної політики. Досліджуючи заходи фіскальної політики в умовах кризи, зарубіжні вчені сформулювали загальні принципи фіскального стимулювання¹:

- своєчасність;
- відповідність масштабу пакету фіскальних заходів глибині кризи;
- відповідність періоду дії таких заходів тривалості кризи;
- різноманітність стимулюючих фіскальних заходів;
- наявність можливостей для додаткових заходів;
- відсутність загроз для бюджетної стійкості.

Автори окреслюють також ряд інструментів, використання яких вважається недоцільним чи неефективним для фіскального стимулювання економіки в період кризи, серед яких: тимчасове збільшення соціальних трансфертів, зниження податків чи звільнення від їх сплати підприємств, які мають фінансові проблеми. Вчені впевнені, що за відсутності адресності соціальні трансферти будуть розпорошені і можуть не надійти до тих груп населення, хто їх дійсно потребує. Крім того, відмінити їх з політичних міркувань після кризи буде доволі складно. У пакеті заходів бюджетного стимулювання важливою є структура операцій сектора загального державного управління, включаючи соціальні трансферти, видатки на заробітну плату, державні інвестиції, державні закупівлі, субсидії тощо, при цьому важливо підвищувати бюджетну стійкість.

У країнах ЄС з останньої чверті ХХ ст. відбувається реформування бюджетних відносин, удосконалення фіскальних та монетарних механізмів, посилення бюджетної адаптив-

¹ Blanchard O., Cottarelli C., Spilimbergo A., Symansky S. Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note. December 29, 2008/ SPN/08/01. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf/>

ності та транспарентності. З метою підвищення бюджетної стійкості здійснюється впровадження принципів кращої практики, активне продукування нових бюджетних правил та упорядкування процедур їх дотримання.

Одним із основних принципів кращої практики в сфері державних фінансів є прозорість державного бюджету, що розуміється як відкритість державної влади в питаннях формулювання та реалізації соціальних та економічних цілей. Дотримання цього принципу є вагомим компонентом якісного державного управління. Оскільки бюджет є основним політичним документом уряду країни, через який цілі державної політики трансформуються в конкретні дії, висока відкритість бюджетного процесу впливає на підвищення якості державного управління в цілому. Тобто підвищення вимог з боку суспільства до якості виконання державою своїх функцій стимулювали в кінці ХХ ст. процеси реформування державної фінансової системи в ряді розвинутих країн, що втілювалося у впровадженні програмно-цільових принципів у практику планування і виконання бюджету держави¹. Впровадження програмного бюджету мало за мету досягнення компромісу між трьома ключовими суб'єктами, що впливають на процес реформування системи управління суспільними фінансами – громадянським суспільством, законодавчою і виконавчою владою. З боку громадянського суспільства висувалася вимога щодо отримання достовірної інформації про результати витрати бюджетних коштів, отриманих у формі податків. Органам законодавчої влади потрібен був зрозумілий бюджет, що дозволяє відігравати активну роль в ухваленні закону про бюджет і здійсненні контролю за використанням бюджетних коштів. Органам виконавчої влади для підвищення ефективності власної діяльності необхідно мати чітке уявлення про цілі і завдання та мати можливість певного маневру при розпорядженні виділеними бюджетними

¹ Best Practices for Budget Transparency. OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/15/19906743.pdf>

коштами. Позитивний досвід окремих країн у побудові програмного бюджету стимулював інші країни до проведення реформ. В результаті сформувалася найкраща практика впровадження програмно-цільових методів складання та виконання бюджету держави, так званий «новий державний менеджмент»¹. У загальному вигляді він реалізується так. Початковим кроком на шляху впровадження програмного бюджету є прийняття відповідного фінансового законодавства², у якому формулюються стратегічні напрями державної політики і розподілу витрат, формулюються основні принципи до складання, аналізу та оцінки програм і підходи до побудови бюджету в програмному форматі. Таким чином, через зміну логіки бюджетного процесу, за якого в центрі уваги знаходиться не процес витрачання бюджетних коштів, а процес досягнення певних результатів, відбувається зміна моделі державного менеджменту, а саме: надання більшої прозорості бюджетного процесу та встановлення вимоги відповідальної й ефективної діяльності всіх учасників бюджетного процесу. Сутність бюджетного програмування полягає в розробці багаторівневої структури бюджету на основі сформульованих місій держави (глобальних завдань), далі – програм, в рамках яких реалізуються стратегічні цілі державної політики. У підсумку, структура програмного бюджету повинна бути максимально простою і відповідати тому обсягу інформації, який необхідний для аналізу і прийняття рішень по бюджету. Подібна простота обумовлює головне завдання бюджетування – забезпечення щільного зв'язку між стратегічними цілями держави і бюджетом. У програмному бюджеті фінансові ресурси можуть вільно розподілятися за програмами, оскільки їх поділ за підпрограм

¹ Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Програмный бюджет: лучшая практика. *Финансовый журнал*. 2011. №1. С. 2–5.

² Органический закон о финансовом законодательстве (2001, Франция). URL://<http://www.legifrance.gouv.fr>; Национальный закон об управлении государственными финансами (2006, Южная Корея). URL://<http://eng.kipf.re.kr>

і видам витрат бюджету є індикативним. Цей механізм обґрунтовується необхідністю підвищення гнучкості управління і реалізується одночасно з наділенням повноваженнями самостійного розподілу асигнувань між підпрограмами та видами витрат тих осіб, які несуть відповідальність за реалізацію певних програм¹. Висока ступінь автономності керівників програми врівноважується їх повною відповідальністю за власні управлінські дії, які оцінюються за допомогою індикаторів.

Незважаючи на те, що до теперішнього часу відсутня якась єдина модель побудови програмного бюджету, він застосовується у всіх країнах, що реалізують програмно-цільові принципи управління публічними фінансами. У більшості зарубіжних країн вибір пріоритетних напрямів діяльності здійснюється в рамках кожної з місій і визначених програм, проводиться опис конкретних дій в рамках програм з одночасним підбором показників (індикаторів), за допомогою яких після закінчення програми можна оцінити досягнення запланованих результатів². Поява в бюджетному плануванні місій і програм призвело до зміщення деякої послідовності дій з розробки програмного бюджету³. Тут першим кроком стає формулювання місій держави, а потім – вивчення відомчої структури витрат бюджету для вивчення пріоритетів державних витрат та формування базового елемента програмного бюджету – програми.

На початку ХХІ ст. з'явилися наукові доробки щодо необхідності звуження функцій держави у сфері розподілу фінансових ресурсів на соціальні потреби, зокрема розміру окремих соціальних допомог. Так, П. Даймонд, Д. Мортенсен

¹ Шахова Г.Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт. *Финансовый журнал*. 2009. № 2. С.99–108.

² Budget Theory in the public sector / Aman Khan, W. Bartley Hildreth (eds.). London: Quorum books, 2002. URL: <http://filespart.com/dl/frwypp.html>; Miller G.J., Hildreth W.B. Rabin J. Performance-Based Budgeting: an ASPA Classic. Colorado: Westview Press, 2010.

³ Там само.

і К. Піссарідес (лауреати Нобелівської премії по економіці за 2010 р.) виявили, що більший розмір допомоги по безробіттю сприяє підвищенню самого безробіття і подовжує час пошуку нової роботи¹. Противагу цьому у свій час визначив Ф. Хаєк, який писав, що держава має забезпечувати допомогу по безробіттю і пенсії за віком, у зв'язку з непрацездатністю (хворобою), тобто у випадках, що не обмежують індивідуальну свободу, а саме у випадках, «...за яких надання допомоги не послаблює бажання людини ухилитися від несподіванки чи її наслідків, вимагають організації соціального захисту/забезпечення на державному рівні... Лихо, якого людина не у силах ні передбачити, ні від якого не здатна ухилитися, безспірно потребують суспільної допомоги, яка полегшує участь постраждалих»².

У процесі пошуку відповідей на перелічені вище виклики, які об'єктивно сприяють розширенню існуючих соціальних зобов'язань держав, у зарубіжних країнах були розроблені нові можливі підходи до вирішення соціальних завдань. Так, сучасна фінансова політика більшості розвинутих зарубіжних країн переважно стала орієнтуватися на сімейну політику, створення умов для зміцнення сім'ї. Це втілюється, наприклад, не у кількісному стимулюванні народжуваності, а в створенні сприятливих умов для виховання дітей, забезпеченні гендерної рівності, підвищення якості життя. Важливим аспектом є формування економічних передумов для реалізації державної фінансової політики соціального розвитку.

Державна фінансова політика стосовно формування фінансових джерел для реалізації соціальної функції держави здійснюється насамперед шляхом використання такого інструменту, як податки. Залежно від рівня перерозподілу ВВП через податкову систему та часткою видатків для фінан-

¹ Diamond A. Peter, Mortensen T. Dale, Pissarides A. Christopher. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2010 URL: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2010/press.html.

² Хайек Ф. Дорога к рабству / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2005. 264 с. С. 130.

сування суспільних благ традиційно розрізняють американську, західноєвропейську, скандинавську та інші моделі розвитку економіки¹. Окремо виділяються такі країни, як Австралія, Канада та Швейцарія, які розвиваються за власною моделлю². Незважаючи на те, що податкова система кожної держави має певні тільки їй властиві особливості, важливо враховувати, що внаслідок світової фінансово-економічної кризи останніми роками не лише в країнах з трансформаційною економікою, а навіть в розвинутих країнах відбуваються перманентні податкові зміни³. При цьому загальне податкове навантаження змінюється. Так, частка загальних податкових надходжень у ВВП в США у докризовий період у середньому становила 27,2%, та починаючи з 2008 р. знизилася у середньому до 24,9%. У розвинутих країнах північної Європи, які відносять до скандинавської моделі, у докризовий період частка загальних податкових надходжень у ВВП становила у середньому 46,2% (Данія – 49,6%, Швеція – 48,2%, Норвегія – 43,2%, Фінляндія – 43,6%), для країн південної Європи – 35,3% (Греція – 31,9%, Іспанія – 36,3%, Португалія – 31,4%, Італія – 41,7%), а з 2008 року – відповідно 44,8% (Данія – 47,8%, Швеція – 45,5%, Норвегія – 42,6%, Фінляндія – 43,1%), південної Європи – 34,8% (Греція – 31,7%, Іспанія – 32,2%, Португалія – 32,1%, Італія – 43,2%). Таким чином, у країнах південної Європи, податкове навантаження навіть збільшилося в умовах рецесії. Відповідно, видатки з бюджету на соціальні цілі та з інших джерел залишаються високими. Так, наприклад, соціальні виплати домогосподарствам в країнах ОЕСР можна розділити на дві окремі категорії: соціальні пільги та соціальні трансферти в натуральній формі. Виплати по соціальним пільгам здійс-

¹ Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями. К.: КНЕУ, 2002. 387 с.

² Савчук Н.В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору. К.: КНЕУ, 2014. 325 с.

³ Zartaloudis S. The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up? *Social Policy and Administration*, 2014, vol. 48, pp. 430–449. DOI: 10.1111/spol.12069

нюються готівкою і дозволяють домашнім господарствам використовувати її невід’ємно від доходу, що надходить з інших джерел, тоді як трансферти завжди пов’язані з наданням певного товару або послуги, і тому домогосподарства не мають жодного дискреційного права їх використання. Соціальні виплати, крім соціальних трансфертів у натуральній формі, можуть бути додатково розбиті на дві основні складові: виплати на соціальне страхування та соціальну допомогу в грошовій формі. Соціальна допомога в грошовій формі складається з грошових переказів, які здійснюються урядовими установами або неприбутковими організаціями, що обслуговують домашні господарства. Соціальні готівкові виплати домогосподарствам в країнах світу у % до ВВП у за останні роки свідчить про їх відносну стабільність у більшості країн світу (рис. 1.1).

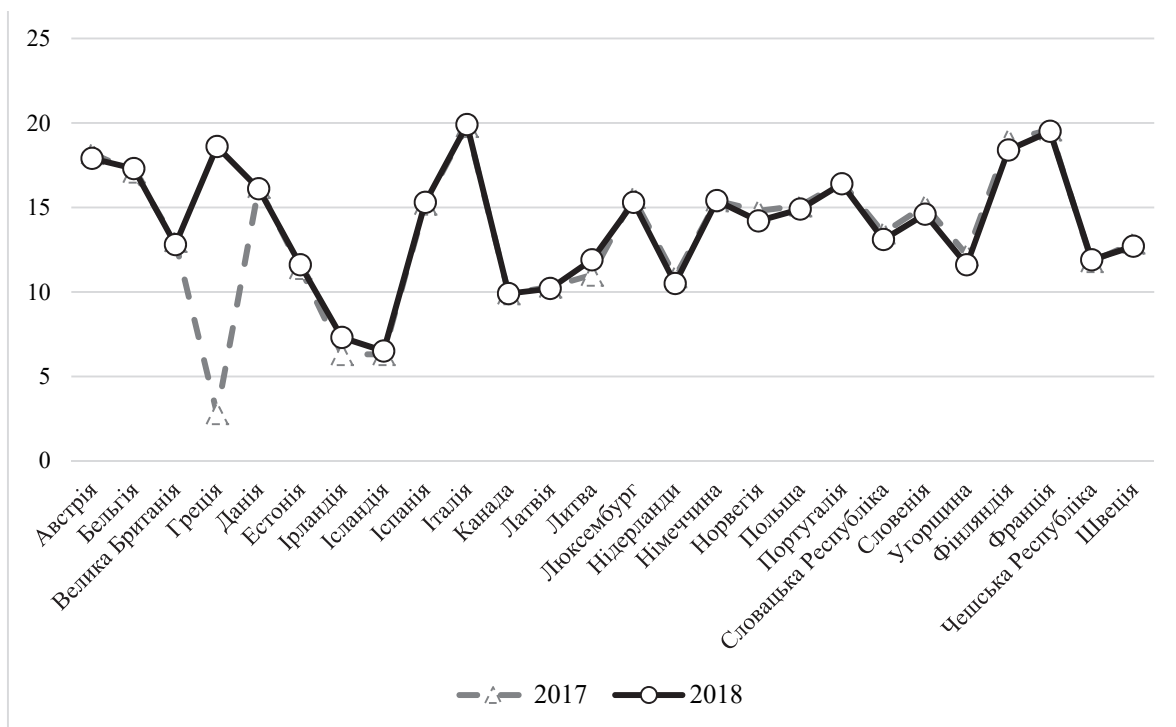


Рис. 1.1. Частка соціальних готівкових виплат домогосподарствам в країнах світу у % до ВВП¹ за 2017–2018 рр.

¹ Social benefits to households: search for OECD data. URL: <https://data.oecd.org/social-exp/social-benefits-to-households.htm#indicator-chart>

З рис 1.1 видно, частка соціальних готівкових виплат домогосподарствам в країнах світу у відсотках до ВВП у більшості країн в 2018 р. залишалася на рівні 2017 р., зростання відбулося в Ірландії (на 2%), Литві (на 0,9%) та ряді інших країн. Лише в Греції в 2018 р. питома вага соціальних виплат стрімко зросла до 18,6%, тоді як в 2017 р. вони становили 2,8% ВВП, що свідчить про погіршення соціального стану в країні.

Економічне зростання в країнах Європи з 2013 р., крім поліпшення ситуації з доходами домашніх господарств, сприяло позитивним зрушенням на ринку праці¹. Наявні доходи домашніх господарств в ЄС і в переважній більшості держав-членів збільшилися. У 2016 р. (за останніми даними) кількість населення, що знаходиться на межі бідності або соціальної ізоляції, було на 5,6 млн. осіб менше, ніж в 2012 р. (найвище значення за останні роки). Ця кількість знизилася з 2012 р. до 117 млн осіб, але на сьогодні вона все ще не досягає орієнтирів стратегічних цілей Європи до 2020 р. Також знизилася майже в усіх державах-членах ЄС матеріальна депривація – майже до 33,4 млн осіб у 2017 р., що на 16,1 млн осіб менше, ніж у піковий 2012 р. (49,5 млн осіб).

В умовах нестійкості та невизначеності економічного середовища уряди європейських країн коригують бюджетну політику, роль якої зростає, з метою забезпечення фінансової стабільності та економічного зростання. Аргументом на користь зростання ролі бюджетної політики в країнах ЄС є втрата можливостей грошово-кредитної політики у забезпеченні макроекономічної стабілізації. Тобто внаслідок переходу європейських країн до єдиної валюти право проведення країнами-учасницями самостійної грошово-кредитної політики обмежене, що обумовило специфічні вимоги до бюджетної політики. Бюджетні інструменти стали вагомими елементами механізму

¹ Review of Employment and Social Developments in Europe (2018) – Questions and Answers. Brussels, 13 July 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4394_en.htm

нейтралізації зовнішніх шоків. У зв'язку з цим, головними завданнями бюджетної політики стає згладжування циклічних коливань державних видатків (контрциклічна бюджетна політика), збереження на допустимому рівні бюджетного дефіциту і обсягу бюджетного боргу.

Сьогодні державний борг як у розвинутих країнах (які мають стабільну фінансову систему та демократичні форми правління), так і країн з трансформаційною економікою набув грандіозних масштабів. Кредити все більше стають джерелом фінансування зростаючих державних видатків, водночас, нагромаджуються значні борги, адже підвищення податків має певну межу з метою утримання рівня економічної активності. Водночас, введення у бюджетну практику багатьох країн такого обмежувачого інструменту, як бюджетні правила, послабило пряму залежність соціальної політики від боргової. Таким чином, основними тенденціями щодо регулювання бюджетної сфери, підвищення бюджетної стійкості є впровадження науково обґрунтованого довгострокового бюджетного прогнозування та планування та впровадження бюджетних правил і контроль за їх дотриманням.

Як показує зарубіжний досвід, щоб найбільш повно реалізувати всі переваги і цільове призначення довгострокового планування, важливо включати їх в річний бюджетний цикл, що складається з розробки річного бюджету, середньострокового фінансового плану і довгострокових бюджетних проектувань¹. Показники цих трьох документів, що розрізняються горизонтом планування, взаємопов'язані і щорічно піддаються коректуванню з метою врахування змін в динаміці у результаті впливу на них зовнішніх і внутрішніх чинників. Довгострокові бюджетні проекти – це проєкції результатів бюджетної політики на тривалу перспективу при

¹ Kogan R., Fiedler M. The Technical methodology underlying CBPP'S long-term budget projections. Center on Budget and Policy Priorities. 2007, January 29. URL: <http://www.cbpp.org/files/1-29-07bud-meth.pdf>; Tarschys D. Time Horizons in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2002. Vol. 2. No. 2. P. 77. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/51/33657840.pdf>.

різних варіантах припущень щодо специфіки соціально-економічного розвитку в аналізованому періоді. Отримувані результати і вихідні припущення використовуються для зміни теперішньої та майбутньої економічної і фінансової політики, адже довгострокові проекти забезпечують безперервну перевірку реальності щорічного бюджетного процесу. При щорічному уточненні показників можна виявити та врахувати проблеми, що були не враховані з початку розробки довгострокових показників¹.

Сучасний зарубіжний досвід використання бюджетних правил свідчить, що країни, які застосовували їх у процесі реалізації бюджетної політики в докризовий період, виявилися більш стійкими до зовнішніх фінансових потрясінь². Негативні наслідки впливу фінансової кризи на економіку і соціальну сферу зарубіжних країн сприяли модифікації існуючих бюджетних правил та введенні нових (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

**Бюджетні правила, що використовуються
окремими зарубіжними країнами після
фінансової кризи 2008–2009 рр.³**

Країна	Бюджетні правила
Австрія	З 2017 р. структурний дефіцит на федеральному рівні (з урахуванням витрат на соціальне страхування) не може перевищувати 0,35% ВВП, що закріплено законодавчо
Іспанія	З 2020 р. структурний дефіцит має залишатися в межах лімітів, встановлених ЄС, а також встановлюються граничні витрати на видатки бюджетів бюджетної системи. До цього часу передбачено перехідний період

¹ Шахова Г.Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт. *Финансовый журнал*. 2009. № 2. С. 99–108.

² Balancing Fiscal Policy Risks. IMF Fiscal Monitor. 2012. April. P. 27–28. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/pdf/fm1201.pdf>

³ Там само.

Закінчення табл. 1.3

Країна	Бюджетні правила
Польща	З 2011 р. введено нове правило державних витрат, яке обмежує зростання дискреційних витрат центрального уряду і всіх нових прийнятих витрат не більше ніж на 1% у реальному вимірі з урахуванням індексу споживчих цін
Португалія	З 2001 р. введено бюджетне правило, що передбачає відповідність показників бюджету країни бюджетним правилам Пакту стабільності і зростання для країн ЄС
Румунія	З 2010 р. введено бюджетне правило, за якого загальне зростання державних витрат не повинне перевищувати прогнозного зростання номінального ВВП впродовж трьох років і до досягнення профіциту бюджету. Також обмеження адміністративних видатків є обов'язковим впродовж двох років
Сербія	З 2010 р. введено бюджетні правила щодо забезпечення збалансованості бюджету, використання вбудованих стабілізаторів та встановлена гранична величина державного боргу на рівні 45% ВВП
Словенія	З 2012 р. встановлена гранична величина державного боргу на рівні 60% ВВП. Якщо величина державного боргу досягає рівня 50% починають використовуватися механізми автоматичного переналагодження бюджету
США	З 2010 р. відновлене бюджетне правило, що передбачає реалізацію принципу «жити у залежності від можливостей», стосовно доходів бюджету і обов'язкових видатків. З 2013 р. передбачено постійне секвестрування видатків за рахунок скорочення видатків на оборону та внутрішні державні програми, крім соціальних
Японія	З 2010 р. введено бюджетне правило, яке реалізує принцип «жити залежно від можливостей», тобто будь-які заходи, що передбачають зростання бюджетних видатків чи зниження доходів повинні компенсуватися (відповідно зростанням доходів чи зниженням видатків)

Економічно розвинуті країни характеризуються як високим рівнем доходів населення, так і високими ставками індивідуального прибуткового податку. При цьому в більшості країн застосовується прогресивна шкала оподаткування.

У країнах з трансформаційною економікою відбуваються процеси становлення/модернізації податкових систем, тому прогресивне оподаткування не набуло широкого впровадження. В зарубіжних країнах органам місцевого самоврядування надано досить широке право щодо податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Так, у більшості країн Європи особистий прибутковий податок належить до місцевих податків, а у ряді

країн органи місцевого самоврядування самостійно визначають ставки, за якими оподатковуються доходи громадян¹.

Крім того, необхідно зазначити, що ставки ПДФО у більшості країн світу є значно вищими, ніж в Україні. Серед держав-членів ЄС найвищі прогресивні ставки цього податку мають Бельгія – 42,8%, Данія – 38,9%, Німеччина – 39,9%, Австрія – 34%, а найнижчі – Чехія та Литва – 15%^{2, 3}.

Здійснимо аналіз використання окремих податкових інструментів у таких країнах, як Італія та Латвія. Італія – унітарна держава, як і Україна, має схожий адміністративно-територіальний поділ та останні роки складне соціально-економічне становище. Литва – також унітарна держава, одна із перших пострадянських країн, у якій відбулося ринкове реформування.

Податкова система Італії достатньо складна і специфічна щодо визначення суб'єктів оподаткування та наявності у них громадянства країни. Від цього залежить база оподаткування. У випадку, коли суб'єктами оподаткування є резиденти Італії, вони сплачують податки в казну держави з усіх видів доходів (включаючи закордонні), нерезиденти – тільки з прибутку, який вони отримують на території країни. Всі фізичні особи – резиденти і нерезиденти, які отримують доходи на території Італії, повинні платити податки та щорічно в податкову службу подавати податкову декларацію. Оподаткування доходів громадян в Італії є прогресивним, тобто чим вищий дохід, тим вища ставка податку, що підлягає сплаті. У 2018 р. податкова ставка для фізичних осіб становить від 23% до 43% (табл. 1.4).

¹ Кміть В.М., Яскевич О.І. Зарубіжний досвід функціонування системи прямого оподаткування та доцільність його застосування у національній практиці. *Український журнал прикладної економіки*. 2017. Том 2. № 3. С. 96–106.

² Summary description of R & D tax incentive schemes for OECD countries and selected economies. OECD, 2014. 130 p.

³ Європейський інформаційно-дослідницький центр. Успішний іноземний досвід проведення реформ у фінансовій сфері. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua>.

Таблиця 1.4

**Податкові ставки податку на дохід фізичних осіб в Італії
(2018 р.)¹**

Ставка податку, %	Податкова база, EUR
23	0–15000
27	15001–28000
38	28001–55000
41	55001–75000
43	> 75001

Крім прямого оподаткування (IRPEF) існує також регіональний податок у розмірі 0,7–3,33% та муніципальний податок у розмірі 0–0,9%. В Італії всі доходи, залежно від джерела доходів поділяють на 5 основних категорій: доходи від підприємницької діяльності; доходи за роботу по найму, фріланс; нерухомість і земельна власність; доходи від капіталу; інші джерела доходів². У країні існують певні податкові знижки та податкові пільги для окремих працівників, які отримують дохід. Так, витрати на соціальне забезпечення, медичне страхування, аліменти, відшкодування комерційних витрат та ряд інших вираховуються із загального розміру бази оподаткування – розміру отриманих особою доходів³. Обов'язкові внески на соціальне страхування виключаються із загального розміру бази оподаткування.

В Італії передбачено податковий кредит, який умовно можна поділити на такі категорії: пов'язаний з трудовою діяльністю, сімейний податковий кредит, пов'язаний з іншим причинам.

Податковий кредит у зв'язку з трудовою діяльністю обчислюється обернено пропорційно сумі зароблених за рік

¹ CLOSE EUROPE. URL: <http://closeurope.com/>

² Italy Income Taxes and Tax Law. URL: http://www.worldwide-tax.com/italy/italy_tax.asp

³ CLOSE EUROPE. URL: <http://closeurope.com/>

коштів. Це необхідний соціальний інструмент для осіб, які не мають високих заробітків. Так, при доході до 8 тис. євро на рік, його розмір становить 1880 євро, і далі знижується, поки рівень зарплати за рік не складе 55 тис. євро. Це межа, після проходження якої відрахування не застосовується. Така сама схема може бути застосована і до пенсій, межа тут та сама – 55 тис. євро на рік, а початкові значення дещо інші – до 7750 євро на рік – 1783 євро вирахування. Це максимальна сума відрахування, яку можна здійснити з пенсії. Для самозайнятого населення нижній поріг вирахування становить 4800 євро на рік, при цьому максимальний розмір відрахування – 1104 євро. Верхня межа незмінна – 55 тис. євро.

Також застосовується податковий кредит для сім'ї. До цієї категорії входять сім'ї, де члени родини перебувають на утриманні в одного з подружжя (батьків). Якщо дружина знаходиться на утриманні, максимальне податкове вирахування складе 800 євро (при сукупному доході до 80 тис. євро). Для дітей відрахування залежить від віку: до трьох років – 1200 євро на дитину, після трьох років – 950 євро на дитину. Якщо дітей в сім'ї більше трьох, то застосовується ще 200 євро вирахування на кожну дитину. Якщо у дитини є спеціальні потреби, то до загального розміру відрахування слід додати 400 євро. Для інших осіб, які перебувають на утриманні, розмір відрахування складе 750 євро¹.

Податкова система Латвії передбачає систему податкових ставок, знижок з податків і грошової допомоги, що дає можливість кожному платнику податків обрати оптимальну сферу діяльності і здійснювати управління своїми коштами. Система оподаткування та зборів в Латвії складається з: державних податків, об'єкт та ставки яких встановлюється Сеймом; державні збори, які застосовуються відповідно до Закону «Про податки та збори», інших законів та постанов Кабінету Міністрів; збори місцевого самоврядування; податки

¹ Italy Income Taxes and Tax Law. URL:http://www.worldwide-tax.com/italy/italy_tax.asp

та інші обов'язкові платежі, встановлені нормативними актами Європейського Союзу.

Також згідно із латвійським законодавством до прямих податків належать: податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), обов'язкові внески до державного соціального страхування, податок на мікропідприємство, податок на нерухомість та солідарний податок. До непрямих – належать: податок на додану вартість, акцизний збір, податок на електроенергію, операційний податок на транспортні засоби, податок на автомобільні компанії, мито. Окремо виділяють податок за користування природними ресурсами.

Розглянемо податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) в Латвії. З 1 січня 2018 р. податкова ставка, як і в Італії, є прогресивною. Платниками ПДФО є: фізичні особи – місцеві платники податків або резиденти; фізичні особи-іноземні платники податків або нерезиденти; фізичні особи – власники індивідуальних підприємств, а також ферми та рибні господарства, за дохід від свого підприємства (а також ферма або рибна ферма), яка не підлягає оподаткуванню податку на прибуток підприємств¹. Неоподатковуваний мінімум при нарахуванні ПДФО в Латвії впродовж 2018–2020 рр. наведено у табл. 1.5.

Таблиця 1.5

Неоподатковуваний мінімум при нарахуванні ПДФО в Латвії²

База оподаткування	2018	2019	2020
Максимальний річний неоподатковуваний мінімум, євро	2400	2760	3000
Річний дохід, до якого застосовується максимальний неоподатковуваний мінімум, євро	5280	5280	5280
Річний дохід, до якого неоподатковуваний мінімум поступово зменшуватиметься, за формулою, євро	12000	13200	14400

¹ Official website of the Ministry of Finance of Latvia URL: <http://www.fm.gov.lv/en/s/taxes/>

² Там само.

Розміри податкових ставок залежно від бази оподаткування ПДФО: річний дохід до 20004 євро – 20%; частина річного доходу, що перевищує 20004,00 євро, але не перевищує 55000 євро – 23%; частина річного доходу, що перевищує 55000,00 євро – 31,4%; дохід від приросту капіталу – 20%; 10% – отримання доходу від майна (наприклад, оренди або оренди нерухомості, лізингу рухомого майна), якщо платник не застосовує витрати на економічну діяльність (дозволено не враховувати лише податки на окрему нерухомість).

Також окремо виділяється неоподатковуваний мінімум для людей похилого віку, які отримують пенсію та надання допомоги при утриманні людини на забезпеченні. Базис, які не оподатковуються та розмір допомоги при утриманні особи, наведено у табл. 1.6.

Таблиця 1.6

**Неоподатковуваний мінімум при нарахуванні ПДФО
та розмір допомоги при утриманні особи за забезпеченні
в Латвії¹, євро**

Показник	2018	2019	2020
Розмір неоподаткованого доходу, який отримує пенсіонер	3000	3240	3600
Розмір допомоги платнику податку при утриманні особи на забезпеченні	2400	2760	3000

У результаті проведеного аналізу зарубіжного досвіду використання податків, як вагомого інструменту державної фінансової політики, та особливостей, притаманних таким країнам, як Італія і Латвія, доцільно запропонувати використання окремих інструментів державної бюджетно-податкової політики, зокрема: надання податкових кредитів та пільг (досвід Італії), удосконалення оподаткування доходів фізичних осіб (досвід Італії та Латвії). Вважаємо, зміни ставок оподаткування мають бути поступовими, наприклад, з

¹ Official website of the Ministry of Finance of Latvia URL: <http://www.fm.gov.lv/en/s/taxes>

кроком 1–2% на рік, що не призведе до ухилення від оподаткування і сприятиме спонуканню населення та суб'єктів господарювання до дотримання податкової дисципліни.

У більшості країн з трансформаційною економікою продовжуються реформи у сфері державного управління, впроваджується оцінка якості надання державних та місцевих суспільних послуг, посилюється взаємозв'язок у координатах «місія держави – витрати бюджету – результати бюджетної програми», що підвищує прозорість виконання програм, ефективність витрачання бюджетних коштів, відповідальність за нецільове чи неефективне витрачання бюджетних коштів.

Отже, активне формування та успішна реалізація державної фінансової політики соціального розвитку має здійснюватися з урахуванням особливостей використання різноманітного соціально орієнтованого фінансового інструментарію як економічно розвинутих країн, так і країн з трансформаційною економікою.

Важливими аспектами удосконалення державної фінансової політики соціального розвитку є:

- подальше реформування системи державних фінансів, зокрема бюджетної та податкової системи, бюджетного процесу;

- встановлення чітких бюджетних правил та дотримання принципу бюджетної стійкості у залежності від фази економічного циклу;

- реалізація принципу транспарентності у публічних фінансах, зокрема, забезпечення більшої доступності інформації; відкритості, прозорості формування та витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, її зрозумілості для населення;

- удосконалення програмно-цільового планування, підвищення обґрунтованості показників бюджетних програм;

- стимулювання розвитку сфери послуг;

– удосконалення середньострокового та впровадження елементів довгострокового бюджетного прогнозування і планування у бюджетний процес (розширення горизонту прогнозування та планування);

– підвищення вагомості громадянського/суспільного контролю за виконанням соціальних програм;

– досягнення макроекономічної стабілізації, зниження інфляції та безробіття.

У сучасних умовах в країнах з транзитивною економікою доцільно формувати фінансову політику соціального розвитку, яка б реалізовувала оптимальний обсяг перерозподілу ВВП через бюджет у залежності від можливостей суспільства; підтримувала активний, випереджаючий характер соціальної політики; забезпечувала активну політику щодо підтримки високої і повної зайнятості; стимулювала підвищення частки приватних і громадських організацій в наданні соціальних послуг; сприяла реалізації ідей соціальної солідарності та субсидіарності; створенню правових і соціальних умов для реалізації економічної ініціативи; дотримувалась пріоритетності соціально незалежних категорій громадян. Українська модель соціальної держави має будуватися на принципах солідарності та субсидіарності^{1,2} та здійсненні соціальних інновацій³. Адже саме солідарність передбачає єдність і цілеспрямоване об'єднання різних груп населення навколо визначених державою основних цілей і цінностей, а сама ідея солідарності базується на взаємних обов'язках держави і громадян,

¹ Удовиченко В. Социальное государство: поиск оптимально-приемлемой модели социально-экономического развития. *Социология: теория, методы, маркетинг*. 1999. № 1. С. 191–200.

² Косенко О.И. Поиск эффективной модели социального государства в условиях современного общества. *Труд и социальные отношения*. 2012. № 1. С. 139–149.

³ Financing Social Impact Funding social innovation in Europe – mapping the way forward. *Enterprise & Industry Magazine*, 2012. URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/funding-social-innovation_en.pdf.

на допомозі забезпечених та сильних менш захищеним громадянам.

Таки чином, сучасна модель соціальної держави повинна передбачати повну зайнятість населення, створення якісних, високооплачуваних робочих місць, рівність шансів для всіх, соціальний захист для кожного, участь громадян у прийнятті всіх рішень, які їх стосуються. Важливим є удосконалення державної фінансової політики соціального розвитку, враховуючи прогноз демографічної ситуації, інституційне середовище, здійснюючи подальше скорочення бюрократичної системи організації соціального захисту, притримуючись принципів адресності при наданні соціальних послуг, стимулювання ринкових механізмів надання соціальних послуг, посилення соціальної відповідальності держави, бізнесу, громадянського суспільства.

Розділ 2

МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Трансформація механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку суспільства

Реалізація функцій соціально орієнтованої держави, що втілюється у проведенні соціальної політики та реалізації ефективної державної фінансової політики як складової соціально-економічного розвитку здійснюється шляхом формування дієвого фінансового механізму. За допомогою інструментів і важелів механізму реалізації державної фінансової політики має встановлюватися певний порядок у фінансових відносинах і фінансовій діяльності з метою їх впливу на соціальний і економічний розвиток. Важливою є відповідність механізму реалізації державної фінансової політики цілям соціальної політики і завданням соціального розвитку суспільства на певних історичних етапах, узгодженість його складових на досягнення стратегічних цілей та вирішення тактичних завдань залежно від стадії та характеру економічного розвитку країни, її ресурсних можливостей.

Потреба у реальному втіленні стратегічних цілей і завдань соціального розвитку потребує подальшого удосконалення механізму реалізації державної фінансової політики в аспекті адаптації її методів, інструментів і важелів як до глобальних викликів, так і до необхідності вирішення внутрішніх завдань для забезпечення і підтримання належної якості життя населення. Важливим є узгодження стратегічних орієнтирів суспільного розвитку і бюджетних програм, ефективне задіяння складових механізму фінансового регулювання соціального розвитку (доходів і видатків бюджету, міжбюджетних

трансфертів, кредитування та ін.) і механізмів грошово-кредитного регулювання.

Соціально-економічні перетворення в Україні є важливою складовою глибокого реформування всіх сфер українського суспільства відповідно до загальносвітового вектору прогресивного розвитку. Зміна пріоритетів та механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку в Україні впродовж усіх років незалежності відбувалася з різною інтенсивністю відповідно до стратегічних напрямів розвитку суспільства та супроводжувалася розробкою відповідних стратегій і урядових програм¹.

Світова фінансово-економічна криза, що охопила й Україну, для кожної країни мала руйнівні наслідки різної сили. В Україні криза переросла в глибоку рецесію економіки, суттєво позначилася на якості життя населення. Пожвавлення економіки України в 2016–2018 рр. відбувалося занадто повільно, тому не досягло навіть докризового рівня та не сприяло реалізації соціально орієнтованих цілей державної фінансової політики. За таких обставин виникає необхідність трансформації механізму державної фінансової політики у напрямі підвищення його дієвості та адаптивності для нейтралізації негативних соціальних явищ і процесів, соціальних ризиків, створення належних умов сталого соціального розвитку².

Дослідженню теоретичних засад фінансових механізмів та їх практичного застосування для реалізації цілей і завдань різних складових державної фінансової політики присвятили свої праці зарубіжні та вітчизняні дослідники О. Василик, А. Кульман, І. Чугунов, І. Запатріна, О. Ковалюк, М. Кужелєв, М. Крупка, В. Лагутін, І. Лук'яненко, Л. Лисяк, М. Тарасюк

¹ Качула С.В. Розвиток механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку. *Актуальні проблеми економіки, управління та фінансів: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Дніпро, 19 квітня 2019 р.). Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2019. С. 53–55.

² Качула С.В. Трансформація механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку в Україні. *Економіка та держава*. 2019. № 2. С. 71–76.

та ін. Загальну теорію механізмів розробляв А. Кульман¹, фінансовий механізм організації економіки – О. Ковалюк², грошово-кредитний механізм інноваційного розвитку – Крупка М.І.³, бюджетну архітектуру та бюджетний механізм регулювання економічного розвитку досліджували І. Чугунов^{4,5}, І. Запатріна⁶, І. Лук'яненко⁷, Л. Лисяк⁸, інструменти монетарної політики зарубіжних країн в умовах нестабільності – П. Де Грауве (P. De Grauwe)⁹, механізм взаємоузгодження бюджетної та монетарної політики – В. Лагутін¹⁰. В умовах динамічних змін в економіці країн світу та в Україні подальшого дослідження потребують питання адаптації фінансових механізмів та окремих інструментів державної фінансової політики до потреб підвищення якості життя населення та водночас забезпечення стійкості бюджетної та грошово-кредитної системи.

¹ Кульман А. Экономические механизмы / А. Кульман; пер. с фр. Е.П. Островская; ред. Н.И.Хрусталева. Москва: Прогресс Универс, 1993. 192 с.

² Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : монографія. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. 2002. 396 с.

³ Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України: монографія. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. 2001. 608 с.

⁴ Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І. Я. Чугунов, А. В. Павелко, Т. В. Канєва та ін.; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.

⁵ Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи. Фінанси України. 2008. №11. С. 3–10.

⁶ Запатріна І. В. Формування фінансової політики держави: євроінтеграційний вимір. Вісник КНТЕУ. 2012. № 2. С. 59–73.

⁷ Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2004. 542 с.

⁸ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.

⁹ De Grauwe P. The risks of being chairman in the age of turbulence. International Finance. 2008. 11: 1. P. 109-115.

¹⁰ Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці. Київ : КНТЕУ, 2007. 248 с.

Метою даного підрозділу є узагальнення теоретичних засад механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку та окреслення етапів розвитку за роки незалежності України і напрямів його подальшої трансформації для підвищення якості життя населення.

Результатом наукових напрацювань вчених щодо реальної зміни пріоритетів соціально-економічного розвитку стало твердження, що прогресивний поступальний суспільний розвиток можливий лише на основі певного матеріального підґрунтя. Підґрунтям підвищення якості життя всіх членів суспільства є економічне зростання як динамічний процес, спрямований на досягнення змін щодо умов життя населення, забезпечення кількісних і якісних показників соціального розвитку.

За умови відкритості економіки та посилення процесів глобалізації важливими чинниками реалізації державної фінансової політики соціального розвитку стають фінансова стабілізація та економічне зростання. Як свідчать дані державної служби статистики, відновлення економіки України впродовж 2016–2018 рр. відбувалося занадто повільно, тому не досягло докризового рівня та не сприяло реалізації соціально орієнтованих цілей державної фінансової політики. За таких обставин постало завдання модернізації інструментів державної фінансової політики у напрямі підвищення їх дієвості та адаптивності для нейтралізації негативних соціальних явищ і процесів, соціальних ризиків, створення належних умов сталого соціального розвитку.

Підґрунтям дослідження фінансового механізму є загальна теорія механізмів, започаткована французькими економістами Ш. Рістом, А. Шеклі, А. Кульманом¹. Фінансовий механізм характеризується як «складова частина господарського механізму, сукупність форм і методів, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих

¹ Кульман А. Экономические механизмы / пер. с фр. Е. П. Островская ; ред. Н. И. Хрусталева. – М.: Прогресс; Универс, 1993. 192 с. Серия «Деловая Франция».

відносин, утворення доходів і нагромаджень, формування і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових засобів»¹.

Фінансовий механізм реалізації державної фінансової політики є невід'ємною складовою господарського механізму національної економіки. Господарській механізм розглядається вченими як сукупність механізмів, що регулюють відносини власності, техніко-економічні, організаційно-економічні та товарно-грошові відносини². Ідентифікувати фінансовий механізм можливо у разі, якщо вихідним імпульсом виступає фінансовий метод, інструмент, важіль. Таким чином, фінансовий механізм можна представити як сукупність різних форм і методів використання фінансів з метою забезпечення реалізації державної фінансової політики в межах економічної системи.

М. Крупка вважав, що доцільно використовувати поняття «фінансово-кредитний механізм», адже фінанси і кредит є його рівноправними складовими, а потоки фінансових і кредитних ресурсів практично нерозривні³. О. Ковалюк, структуруючи компоненти фінансового механізму організації економіки, виділяє у ньому такі основні елементи: фінансові методи, фінансові важелі, правове, нормативне та інформаційне забезпечення, фінансова політика⁴. За визначенням вченого, фінансова політика є сукупністю «заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення її економічного і

¹ Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна; 2-е изд., доп. и перераб.]. М.: Институт новой экономики, 2002. С. 402.

² Мочерний С. В. Економічна теорія: навч. посібник. – [3-тє вид., доп. і перероб.]. Київ: Академія, 2005. С. 229.

³ Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України: монографія. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. 2001. С. 58.

⁴ Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. 2002. С. 38.

соціального розвитку»¹. Конкретизуючи розглянутий загально-теоретичний підхід, зауважимо, що включення фінансової політики до переліку складових фінансового механізму є недоцільним, адже за загально-теоретичного підходу фінансовий механізм є втіленням фінансової політики, що охоплює сукупність форм, методів, інструментів та важелів використання фінансових ресурсів та їх впливу на соціальний і економічний розвиток. Він відображає використання державою фінансових ресурсів для здійснення фінансової політики у системі державного регулювання соціальних та економічних процесів. На наш погляд, гармонійне поєднання наукових напрацювань щодо теоретичних засад механізму реалізації державної фінансової політики та шляхів його практичної реалізації надасть можливість науково обґрунтувати вибір методів, інструментів і важелів, здатних ефективно впливати на соціальні процеси у суспільстві з урахуванням стану економіки і соціальної сфери.

Фінансовий механізм поєднує об'єктивну та суб'єктивну сторони, де об'єктивна сторона – це об'єктивна сукупність причинно-наслідкових зв'язків і категорій, дія економічних законів, суб'єктивна сторона механізму – це діяльність усіх суб'єктів фінансових та соціальних відносин на основі потреб, інтересів і цілей. Держава, виконуючи соціальну функцію, здатна вплинути на об'єктивний перебіг соціально-економічних процесів з метою узгодження інтересів суб'єктів соціально-економічних відносин.

Результати аналізу сутності фінансового механізму свідчать, що фінансовий механізм соціального розвитку необхідно розглядати як систему інструментів і важелів (імпульсів, стимулів, регуляторів), яка в змозі встановити певний порядок у фінансових відносинах, що виникають у процесі соціальних відносин, розвитку соціуму. Фінансовий

¹ Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. 2002. С. 53.

механізм соціального розвитку має загальний каркас/матрицю: фінансові методи (аналіз, планування, прогнозування, облік, координація, регулювання, контроль), фінансові інструменти (грошові фонди, нормативне фінансування), фінансові важелі (доходи установ соціальної сфери, фінансові санкції, орендна плата, ставки податків, ціни, відсотки за кредити), форми і методи фінансових відносин (пряме фінансування, регулювання, кредитування, інвестування, страхування, субсидування та ін.), а також окремі компоненти механізму (організаційне, кадрове, технологічне, інформаційне, нормативно-правове забезпечення).

Тісний зв'язок фінансового механізму і соціального розвитку дає можливість виокремити й уточнити зміст основних елементів концепції формування фінансового механізму соціального розвитку, який включає організаційне, кадрове, інформаційне і нормативно-правове забезпечення, призначене для організації, планування, стимулювання та контролю фінансових потоків з метою їх ефективного впливу на соціальний розвиток відповідно до реальних потреб суспільства та наявних ресурсів.

Результати аналізу наукової літератури^{1, 2, 3, 4} дають змогу узагальнити та виокремити функціональні підсистеми фінансового механізму: механізм фінансового забезпечення, механізм фінансового регулювання та інституціональний механізм, який створює організаційно-нормативні умови для стабільної роботи суб'єктів економіки у сфері фінансів і сприяє

¹ Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України : монографія. – Львів: Вид. центр ЛНУ, 2001. 608 с.

² Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. – Київ: НІОС, 2003. 488 с.

³ Лазебник Л. Л. Фінансові та інтеграційні механізми модернізації економіки емерджентного типу: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня докт. екон. наук: спец 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки»

⁴ Безтелесна Л. І. Управління людським розвитком та його фінансове забезпечення в Україні: оцінка та перспективи: [монографія] / Л. І. Безтелесна. – Рівне: Національний університет водного господарства та природокористування, 2010. 361 с.

ефективній реалізації поставлених державою цілей і завдань. Дія фінансових інструментів здійснюється на основі загального підходу, характерного для всіх суб'єктів фінансових відносин (єдиний рівень оподаткування, кредитування, фінансування), а також селективного чи диференційованого підходів.

Пізнання способу дії фінансових механізмів надає можливість зрозуміти логіку розвитку фінансових відносин у країні; прогнозувати їх розвиток; уникати створення ситуації конфліктності/антагонізму/неузгодженості фінансових механізмів, що призводить до загального погіршення стану економіки та, як наслідок, до уповільнення соціального розвитку. Це особливо важливо враховувати при узгодженні цілей і завдань державної фінансової політики соціального розвитку і соціальної політики.

Крім того, фінансовий механізм соціального розвитку повинен мати відповідне правове, нормативне, інформаційне й організаційне забезпечення. При цьому фінансовий механізм соціального розвитку – це складна система, яка дає можливість розв'язувати соціальні завдання і проблеми. Він має також створювати необхідні умови для функціонування установ тих галузей, що забезпечують соціальний розвиток, та об'єктів соціальної інфраструктури.

Державна фінансова політика за основними складовими/напрямами виконує своє призначення у суспільстві з використанням механізму фінансового забезпечення та механізму фінансового регулювання. Фінансове забезпечення та фінансове регулювання проявляються у цільовому спрямуванні державних фінансових ресурсів, регулюванні доходів та видатків, формуванні та використанні державного бюджету, податковому регулюванні, управлінні грошовим оборотом, впливі на курс національної валюти^{1,1}, а також у впливі на якість життя населення.

¹ Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці. Київ: КНТЕУ, 2007. 248 с.

Механізми реалізації основних складових державної фінансової політики – бюджетної та грошово-кредитної – формують системний вплив державної фінансової політики на суспільний розвиток, встановлюючи певний порядок у фінансових відносинах і фінансовій діяльності. Водночас, кожна зі складових державної фінансової політики є цілісним системним поняттям, що у загальному розумінні може використовуватися як її інструмент та водночас має власні механізми, інструменти, важелі, що застосовуються для реалізації/розв’язання конкретних проблем, досягнення цілей і виконання завдань у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Вплив державної фінансової політики на рух фінансових ресурсів, фінансові відносини та фінансову систему здійснюється за допомогою фіскального і монетарного трансмісійних механізмів, що у певному співвідношенні та водночас у тісному взаємозв’язку/єдності дозволяє вирішити завдання задоволення суспільних потреб, нейтралізації соціальних ризиків, розвитку соціальної сфери та сприяння суспільному розвитку.

Найвагомішою складовою механізму реалізації державної фінансової політики є бюджетна (бюджетно-податкова) політика. З метою її ефективної реалізації формується бюджетний механізм, який ґрунтовно дослідив професор І. Я. Чугунов щодо впливу на економічне зростання². Під бюджетним механізмом розуміють сукупність форм, методів, прийомів, інструментів, важелів формування та використання бюджетних коштів для досягнення рівноваги складових економічної системи та впливу на розвиток економіки та соціальної сфери суспільства. З одного боку, він є засобом внутрішнього впорядкування фінансових ресурсів, з іншого – становить собою зовнішню дію функціонування бюджетних коштів, за

¹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

² Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. Київ: НІОС, 2003. 488 с.

якої фінансові ресурси стають фактором впливу на соціальні та економічні процеси держави, а відтак (прямо чи опосередковано) – на соціальний розвиток. Бюджетний механізм виступає дієвим інструментом приведення бюджетної системи у відповідність до змін зовнішнього середовища шляхом застосування певних форм і методів бюджетного регулювання. Спираючись на прийняту бюджетну політику та норми фінансового права, бюджетний механізм забезпечує реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетна політика, передбачаючи визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації бюджетних коштів, вибір напрямів їх використання, управління фінансами у бюджетній сфері, регулювання економічних і соціальних процесів за допомогою фінансово-бюджетних інструментів, формує такий механізм бюджетного регулювання, який найбільшою мірою сприяв би досягненню зазначених цілей¹. Бюджетний механізм є інструментом приведення бюджетної системи у відповідність із зовнішнім середовищем, що постійно змінюється, через застосування певних форм і методів бюджетного регулювання, у зв'язку з чим І. Я. Чугунов звертає увагу на його адаптивний характер². Бюджетний механізм забезпечує реалізацію тактичних завдань і стратегії соціального розвитку. Цілком справедливо, що «на кожному етапі економічного розвитку є необхідність розробки такого механізму реалізації бюджетної політики, який забезпечив би втілення поставлених цілей і завдань стратегічного і тактичного характеру»³. У зв'язку з цим формування і реалізація дієвої, ефективної бюджетної політики потребує пошуку шляхів постійного вдосконалення бюджетного механізму з урахуванням ендогенних та екзогенних чинників впливу.

¹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. С. 178.

² Чугунов, І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. 259 с.

³ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. С. 196.

Основа бюджетного механізму складає бюджет, який використовується як найвагоміший інструмент державного регулювання соціального розвитку. Формування доходів бюджету передбачає використання такого інструментарію, як податки, неподаткові надходження, доходи від операції з капіталом, міжбюджетні трансферти, кредити, відповідні важелі збільшення доходів залежно від потреби у бюджетних коштах. При цьому важливим завданням є врахування фіскальних та соціальних функцій цих інструментів, можливостей балансування між необхідністю наповнення державного та місцевих бюджетів та реалізацією політики підтримання ділової активності шляхом оптимізації оподаткування.

Видатки бюджету є інструментами впливу на соціальний захист та соціальне забезпечення, розвиток освіти, науки, культури, охорони здоров'я та інші соціальні напрями. Посилення ефективності видатків бюджету як інструменту бюджетної політики передбачає оптимізацію їх структури у середньостроковому періоді з урахуванням встановлених граничних значень бюджетних видатків. Важливим є узгодження бюджетної політики у сфері бюджетних видатків з цілями соціальної політики, з механізмами реформування системи соціального забезпечення, дотримання принципу наукової обґрунтованості державних соціальних стандартів. Вагомими інструментами реалізації бюджетної політики і водночас механізмами впливу на соціальні процеси виступають цільові програми, які вирішують завдання управління видатками бюджету завдяки поєднанню цілей і витрат в умовах обмеженості бюджетних коштів.

Інструменти бюджетного механізму важливо застосувати як систему взаємопов'язаних заходів, що вирішують питання оптимізації структури видатків бюджету, а також макроекономічних і соціальних завдань та у підсумку сприяють соціальному розвитку. У бюджетній практиці в Україні широко використовується низка інструментів регулювання соціального розвитку: здійснення державних соціальних інвестицій, реалізація державних цільових програм, субси-

дування, формування та розподіл державних замовлень, державні закупівлі, застосування важелів, стимулів, санкцій та інших засобів. Регулюючі дії фінансових інструментів мають кількісні (обсяг грошового потоку) та якісні (фінансова достатність, повнота, дієвість, реалістичність) обмеження чи стимули стосовно впливу на соціальні відносини. Відомо, що потреба у використанні тих чи інших інструментів спричинена недосконалістю ринкового механізму, провалами ринку, що породжують соціальні проблеми чи необхідністю здійснення превентивних соціальних заходів. Архітектоніка інструментів не може бути сталою, адже як ринковий механізм здатен до саморозвитку, так і соціальні характеристики суспільства постійно змінюються під дією ендогенних та екзогенних чинників. Тобто орієнтиром має бути не період використання того чи іншого фінансового інструменту у механізмі реалізації державної фінансової політики соціального розвитку, а стан (характеристика) об'єкта регулювання чи забезпечення, що має знаходитися під впливом того чи іншого інструменту, а також врахування фази економічного циклу при синхронізації інструментів державної фінансової політики і соціальної політики.

Необхідність забезпечення фінансової стабільності як важливого чинника соціального і економічного розвитку, особливо в умовах динамічних змін макроекономічного середовища та зростання соціальних ризиків, потребує використання ефективних інструментів монетарної (зокрема, грошово-кредитної) політики. Тому вагомим значення останніми роками набуває макропруденційне регулювання, визначення його режимів залежно від циклічності економічного розвитку, зокрема, використання у системі заходів контрциклічного потенціалу монетарної (грошово-кредитної та валютної) політики, що особливо актуально в умовах кризи¹. В Україні, як країні з малою відкритою економікою, чутливою до нестабільності на міжнародних фінансових ринках, використання

¹ De Grauwe P. The risks of being chairman in the age of turbulence. *International Finance*. 2008. 11: 1. P. 109–115.

інструментарію макропрудеційного регулювання є необхідною умовою підвищення стійкості фінансової системи в цілому та за секторами¹. Вагомим чинником зростання реальних доходів населення є використання інструментарію грошово-кредитної політики для зниження інфляції. Тенденції змін у системі монетарного регулювання та застосування тих чи інших інструментів впливають на інтереси населення та відповідно на їх поведінку. Неврахування цих інтересів, прогнозованої поведінки та здатності до рефлексії (здатності економічних агентів передбачати реакцію інших агентів на свої дії), дієвість інструментів монетарної політики може значно послаблюватися чи взагалі нівелюватися, отже не привести до очікуваних результатів.

В. Лагутін зазначає, що характер механізмів та інструментів, які використовуються при проведенні монетарної та бюджетної політики, дозволяють розглядати їх як взаємодоповнюючі засоби державного фінансового регулювання економіки². На наш погляд, ефективність механізму фінансового регулювання соціального розвитку буде залежати від рівня взаємоузгодженості, координації, синхронізації інструментів не лише бюджетної та монетарної політики, а й соціальної політики, що потребує розвитку інституційно-функціональної моделі загальнодержавного управління та врахування часових лагів між застосуванням обраних інструментів та очікуваним результатом.

Трансформація механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку відбувалася в Україні впродовж усіх років незалежності з різною інтенсивністю відповідно до розроблених стратегічних документів розвитку суспільства. На різних етапах суспільного розвитку основні складові державної фінансової політики – бюджетна та грошово-кредитна – відігравали більшу чи меншу роль у

¹ Стратегія макропрудеційної політики. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=83019081>

² Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці. Київ : КНТЕУ, 2007. 248 с.

впливі на соціальний розвиток, набір та особливості використання їх інструментів і важелів змінювався залежно від фази економічного циклу, рівня розвитку економіки, стану соціальної сфери, необхідності розв'язання виникаючих соціальних проблем, ендогенних та екзогенних чинників суспільного розвитку.

Аналіз динаміки ВВП та основних соціальних індикаторів рівня життя в Україні дає змогу виокремити такі етапи трансформації фінансової політики держави у процесі забезпечення соціального розвитку суспільства.

Перший етап – інерційно-трансформаційний (1991–1999 рр.) – характеризується початком трансформаційних перетворень у країні, становленням державності, формуванням інституційних засад розвитку бюджетної системи в умовах політичної незалежності країни. Інерційність цього періоду полягала в збереженні радянської системи соціального забезпечення населення та мережі бюджетних установ, неможливості швидкої адаптації соціальної та фінансової політики до реалій часу. До 1996 р. частка видатків бюджету на економічну діяльність була практично такою самою, як і за часів адміністративно-командної економіки, але вони були розподілені, крім видатків на народне господарство, за такими напрямками фінансування: кредитування капітальних вкладень; надання кредитів підприємствам на різні цілі; фінансування заходів щодо державного регулювання цін¹. Структура видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, заробітну плату у державному секторі певний час залишалася незмінною. Збереження структури видатків державного бюджету значною мірою визначалося потребами, які сформувалися у попередні роки.

У цей період відбувалося значне скорочення обсягів виробництва, що позначилося на падінні ВВП, його обсяг у розрахунку на одну особу з кожним роком стрімко зменшувався, відповідно – суттєво знижувалася якість життя населення. Особливістю періоду стали такі чинники: уповільнене

¹ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ: Наук. думка, 2006. С. 196, 200.

формування ринкового середовища, розбалансування фінансової системи, використання грошових сурогатів, галопуюча інфляція, стрімке зростання масштабів бідності, незрілість інституційного середовища, інерційність системи соціального забезпечення, слабкість соціального захисту, його невідповідність реальним потребам населення, поглиблення розшарування населення за рівнем доходів, суттєве зниження якості життя, необхідність бюджетного фінансування розгалуженої мережі об'єктів соціально-культурної сфери та соціальних зобов'язань в умовах зниження податкової бази та зростання дефіциту бюджету, накопичення державного боргу та ін.

У 1990 р. прийнято Закон України «Про бюджетну систему України», який адаптував структуру бюджетної системи відповідно до державного устрою, визначив її правові основи, окреслив принципи функціонування, організацію бюджетного процесу, міжбюджетних відносин та встановив відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Впроваджена загальна структура бюджетної класифікації. З'являється нова для країни інституція – Державне казначейство (1995 р.) при Міністерстві фінансів України, що дало можливість у підсумку перевести касове виконання бюджетів з банківського на казначейське обслуговування, встановити державний контроль за бюджетними видатками та видатками державних позабюджетних фондів. У 1999 р. сформовано Єдиний казначейський рахунок, що упорядкувало облік коштів державного бюджету¹. У цей період прийнята Конституція України (1996 р.), створена Рахункова палата (1997 р.).

Таким чином, у цей період відбувається повільний процес «демонтажу» радянської системи бюджетного устрою та соціального забезпечення населення, водночас безсистемна трансформація соціальної політики держави і, відповідно, механізмів фінансового забезпечення її основних напрямів. Механізми формування та реалізації державної фінансової

¹ Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку: монографія / Лисяк Л.В., Гриценко О.В., Качула С.В., Роменська К.М. та ін.; за ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. С. 157.

політики були спрямовані на досягнення фінансової стабілізації, розбудову державних фінансів, створення дієвого механізму функціонування бюджетної системи та закладення основ соціального захисту населення.

Другий етап – трансформаційно-модернізаційний (2000–2008 рр.). Трансформаційні зміни відбувалися на підґрунті відновлення економічного зростання, позитивної динаміки ВВП на одну особу. Цей період характеризується посиленням соціальної спрямованості бюджету, скороченням його дефіциту, зниженням інфляції, формуванням грошової, фінансової, податкової, бюджетної, банківської систем, посиленням фіскальної функції державної фінансової політики. Водночас, з 2005 р. відбулося зниження темпів економічного зростання та різка ревальвація гривні, підвищення фіскального тиску. Викликами трансформаційних та соціально-економічних перетворень стали також: поглиблення тінізації економіки, зростання неформальної зайнятості, ухилення від оподаткування, розбалансованість податкової системи, поглиблення нерівномірності розвитку регіонів, посилення розшарування населення за рівнем доходів, штучне заниження вартості робочої сили, недосконалість законодавства, його часті зміни, неефективність системи соціального захисту та соціального забезпечення.

Вагомою подією стало прийняття Бюджетного кодексу України (2001 р.), створення у державному бюджеті спеціального фонду, включення до бюджетної системи частини позабюджетних фондів (крім Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування). Започатковувалося на концептуальному рівні впровадження прогресивних методів бюджетного планування. У 2000 р. Урядом визначено, що розпорядники бюджетних коштів повинні змінити ставлення до державних видатків та сконцентрувати свою увагу не на утриманні установ і закладів, а на визначенні цілей діяльності та шляхів їх досягнення у межах виділених асигнувань, переходу до програмно-цільового методу планування та вико-

ристання бюджетних коштів¹. Більш активно реалізація в Україні програмно-цільового методу (ПЦМ) розпочалася при формуванні Державного бюджету України на 2002 р. В Україні було створено нормативну основу для запровадження ПЦМ – Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538 «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»².

Третій етап – адаптаційно-реформаційний (2009–2016 рр.) – характеризується розгортанням кризових явищ в Україні під впливом світової фінансової кризи, зниженням ВВП (індекс фізичного обсягу ВВП в 2009 р. становив 84,9 відсотка порівняно з 2008 р., відповідно у розрахунку на одну особу – 85,2 відсотка). Такі негативні чинники, як зростання інфляції, рівня безробіття суттєво знизили якість життя населення, зменшилися реальні доходи населення, збільшилася кількість населення, яке належить до категорії бідного, причому це явище стосується і ряду працюючого населення. З'явилися нові групи населення – отримувачі соціальної допомоги та інших соціальних виплат (мігранти, біженці, внутрішньо переміщені особи та ін.), загострилися соціальні ризики, час від часу відбуваються сплески соціального невдоволення окремих категорій населення. Фактично відбувалася адаптація фінансового механізму до потреб суспільства в умовах дії негативних ендогенних та екзогенних чинників. Наслідком падіння ділової активності стало зростання безробіття та скорочення кількості якісних робочих місць. Одночасно активізується реалізація бюджетної реформи, здійснюється інтенсивне реформування системи освіти, охорони здоров'я,

¹ Про формування проекту Державного бюджету України на 2001 рік, його попередні показники та заходи щодо підготовки проекту Закону про Державний бюджет України на 2001 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2000 № 937 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=937-2000-%EF>.

² Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.

пенсійного забезпечення та ін. Активізуються міграційні процеси, загострюється демографічна ситуація.

У цей період (2010 р.) прийнято нову редакцію Бюджетного кодексу України¹ та Податковий кодекс України². Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства. Здійснювалося подальше вдосконалення формування і використання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі³. Активне розгортання процесу бюджетної системи, удосконалення міжбюджетних відносин, поглиблення бюджетної децентралізації, створення об'єднаних територіальних громад дає змогу характеризувати цей період як адаптаційно-реформаційний, формування державної фінансової політики соціально орієнтованої країни враховує національні потреби, адаптує її інструментарій до викликів глобалізації.

Четвертий етап – інноваційно-соціалізаційний (з 2017 р.) – продовжується повільне відновлення економічної динаміки – зростає реальний ВВП. Здійснено підвищення мінімальної заробітної плати. Формуються організаційні засади соціального партнерства. Активізується соціальне інвестування та поступово реалізуються соціальні інновації. Продовжуються реформи в бюджетній сфері, що стосуються таких важливих питань, як побудова середньострокових орієнтирів бюджетної політики, поліпшення інституційного середовища в бюджетній сфері,

¹ Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51, ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

² Податковий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14. № 15–16. № 17. ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

³ Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку: монографія / Лисяк Л.В., Гриценко О.В., Качула С.В., Роменська К.М. та ін.; за ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015.

узгодження бюджетного законодавства з нормативно-правовими актами, що регулюють функціонування різних сфери суспільства та ін. Продовжуються реформи у сфері охорони здоров'я, освіти та ін. Активізується реформа міжбюджетних відносин у процесі бюджетної децентралізації. Зростає фінансова спроможність місцевих бюджетів.

Таким чином, розвиток державної фінансової політики за її складовими, механізмами, інструментами та їх застосування для вирішення цілей і завдань соціального розвитку мають відповідати стадії економічного розвитку країни. Фінансово-економічна криза останніх років та її наслідки стали вагомими причинами переосмислення місця і ролі бюджетних та грошово-кредитних інструментів державної фінансової політики у соціальному та економічному розвитку суспільства. У цьому контексті важливо ідентифікувати та застосовувати адекватний економічним і соціальним завданням розвитку суспільства набір інструментів державної фінансової політики у системі державного регулювання, виходячи із оцінки їх дієвості, вагомості, відповідності та ролі в економічному і соціальному розвитку.

Реалізація стратегічних цілей і завдань соціального розвитку суспільства потребує подальшої трансформації механізму реалізації державної фінансової політики в аспекті адаптації її методів, інструментів і важелів як до викликів глобалізованого світового суспільства, так і до необхідності вирішення внутрішніх завдань для забезпечення і підтримання належної якості життя населення. Це потребує узгодження стратегічних орієнтирів і бюджетних програм.

На сьогодні доцільно використовувати такі методи державної фінансової політики, які здатні сприяти усуненню соціальних диспропорцій у суспільстві та необхідні для цього інструменти і важелі: податкове регулювання доходів фізичних осіб (податкові пільги для певних категорій громадян і різних податкових відрахувань за певних умов, введення помірно прогресивної шкали оподаткування);

- фінансування грошових виплат громадянам, які гарантовані державою (допомога, стипендії, пенсії, матеріальна допомога та ін.);
- фінансування пільг при оплаті або отриманні товарів і послуг (включаючи комунальні) таким категоріям громадян, як особи з інвалідністю; сім'ї, що мають дітей з інвалідністю; багатодітні сім'ї; сім'ї, що втратили годувальника, малозабезпечені пенсіонери та ін.;
- фінансове регулювання ринку житла з боку держави (надання органами влади державних гарантій за банківськими іпотечними кредитами, будівництво соціального житла на засадах державно-приватного партнерства та ін.);
- фінансове стимулювання підприємств/організацій до соціального партнерства, створення нових робочих місць з метою зниження рівня безробіття;
- бюджетне фінансування цільових програм соціального спрямування, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, культури та ін.;
- фінансове стимулювання відтворення населення з урахуванням світового досвіду;
- фінансове забезпечення та регулювання державних соціальних гарантій (мінімального розміру оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги та ін.);
- фінансування надання соціальних послуг на засадах адресності;
- регулювання ринку соціальних послуг;
- фінансове стимулювання розвитку соціальної відповідальності бізнесу.

Реалізація цих методів потребує задіяння узгоджених складових механізму бюджетного регулювання соціального розвитку у сферах: доходів бюджету, видатків бюджету, міжбюджетних трансфертів, кредитування та механізму грошово-кредитного регулювання. Інструменти бюджетної політики як фінансові інструменти впливають на процес мобілізації коштів до бюджету та напрями і форми бюджетних видатків,

Розділ 2. Механізми та інструменти державної фінансової політики суспільного розвитку

які або створюються з метою регулювання певних процесів, або містять у собі відповідну регулюючу дію.

Донедавна недосконалість системи міжбюджетних трансфертів та субвенцій у країні зумовлювала втрату мотивації місцевих органів влади до оптимізації видатків на соціальні програми, економії відповідних коштів та підвищення ефективності їх використання. В умовах поглиблення бюджетної децентралізації ці проблеми поступово розв'язуються завдяки удосконаленню механізму надання трансфертів від державного до місцевих бюджетів, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів. Це, на нашу думку, стане підґрунтям перегляду механізму бюджетних компенсацій вартості пільгових послуг, який на сьогодні, за дослідженням ряду вчених, є найбільш корумпованим¹.

Про результативність бюджетної складової механізму реалізації державної фінансової політики за останнє десятиліття певною мірою свідчить динаміка ряду фінансових показників (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка зміни окремих показників/інструментів бюджетної складової державної фінансової політики України у 2007–2018 рр.

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Темп зростання (зниження) ВВП, %	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,5	0,2	0,0	-6,6	-9,8	2,4	2,5	3,3
Доходи зведеного бюджету, % до ВВП	30,5	31,4	29,9	29,1	30,3	31,6	30,4	29,1	32,9	32,8	34,1	33,3
Видатки зведеного бюджету, % до ВВП	31,6	32,9	33,7	34,9	31,7	34,9	34,8	33,4	34,4	35,1	35,4	35,1

¹ Пріхно І.М. Механізми фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 23. Ч. 1. С. 105–108.

Державна фінансова політика соціального розвитку

Закінчення табл. 2.1

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Дефіцит зведеного бюджету, % до ВВП	-0,8	-1,2	-3,8	-5,9	-1,4	-3,3	-4,3	-4,3	-1,4	-2,2	-1,3	-1,9
Державний борг, % до ВВП	12,3	20,0	34,7	39,9	35,9	36,6	40,1	70,2	79,4	81,0	71,8	60,9
Частка податкових надходжень в доходах зведеного бюджету, %	73,3	76,3	76,2	74,5	84,0	80,9	79,9	80,6	77,9	83,1	81,4	83,3

*Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.
URL: www.ukrstat.gov.ua.*

Декілька хвиль криз в Україні спричинили значне падіння ВВП в 2009 р. та впродовж 2012–2015 рр. Темп зростання ВВП в останні два роки позитивний, однак не набагато перевищує значення 2008 р. Це пожвавлення не обумовлено ні поліпшенням структури економіки, ні активізацією інноваційних процесів.

Частка доходів зведеного бюджету у ВВП за останні три роки є найвищою впродовж аналізованого періоду і складає 32,8% ВВП в 2016 р., 34,1% ВВП в 2017 р. та 33,3% ВВП в 2018 р., що свідчить про зростання податкового навантаження на економічних агентів. Частка податкових надходжень у доходах зведеного бюджету становить в середньому за аналізований період 79,3 % (мінімальне значення за аналізований період, 2010 р. – 74,5 %) (максимальне значення, 2011 р. – 84,0%).

Видатки зведеного бюджету перевищили останні три роки відмітку в 35%, отже відбувається посилення державного втручання у процеси перерозподілу ВВП та збереження пріоритетності фінансування соціальних видатків. В умовах нестабільності це може бути виправданим, водночас, повинно супроводжуватися дієвим реформуванням, поліпшенням структури економіки, пожвавленням інвестиційних та іннова-

ційних процесів, зростанням економічної активності, зниженням інфляції та безробіття, створенням умов та розширенням можливостей для населення забезпечувати власними силами свої потреби. Також слід зазначити, що стрімке зростання державного боргу в 2017 р. уповільнилося, однак залишається загрозливим, його частка у ВВП виходить за допустиму межу.

Важливим є провадження відповідних єдиних правил, норм, стандартів у галузь фінансів, в організацію фінансових взаємозв'язків у суспільстві, адже це – необхідна умова проведення ефективної та відповідальної державної фінансової політики, злагодженого функціонування її фінансового механізму. Дотримання встановлених правил суб'єктами економіки виражене у фінансовій дисципліні та дає можливість проводити єдину політику у сфері фінансів, нейтралізувати чи пом'якшити соціальні ризики, захистити інтереси тих членів суспільства, які найбільшою мірою цього потребують.

Реалізація ефективної державної фінансової політики соціального розвитку залежить від налагодженості фінансових відносин, цілеспрямованості фінансового механізму, від його дієвості, адаптивності, функціональності, адекватності часу, місцю та стану соціальних та економічних процесів. З цих позицій методи, інструменти і важелі державної фінансової політики важливо застосовувати як взаємопов'язану адаптивно-динамічну систему, що сприятиме: оптимізації структури державних фінансових ресурсів, вирішенню комплексу макро-економічних завдань, економічному зростанню на інноваційній основі та соціальному розвитку.

Сьогодні вимагає адекватних механізмів реагування на динамічні зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, створення механізмів превентивної дії на виникнення соціальних ризиків. Процес трансформації механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку має здійснюватися з дотриманням таких вимог: прозорості, адекватності та своєчасності; забезпечення кількісного та якісного

оцінювання витрат на зміни; урахування впливу внутрішніх та зовнішніх чинників, соціальних ризиків. Зважаючи на зарубіжний досвід, все більш вагоме місце у механізмі реалізації державної фінансової політики має займати механізм фінансування соціальних інновацій.

Враховуючи особливості менталітету і психології громадян, які звикли до патерналістської поведінки держави, в умовах високого рівня недовіри до дій органів державної влади і місцевого самоврядування важливо не лише вдосконалювати методи фінансового регулювання соціальних процесів, а також формувати умови щодо підвищення відповідальності населення за фінансове забезпечення власних потреб. Роль держави полягає у створенні умов та механізмів реалізації прагнень населення до самозабезпечення, зокрема формування сприятливого інституційного середовища, розвитку інституту підприємництва, інституту права, інституту захисту власності, ефективного використання ресурсів. Ефективне забезпечення функціонування фінансового механізму та його складових також передбачає належну організацію системи фінансового планування, прогнозування та контролю.

Стратегічними завданнями державної фінансової політики є досягнення високої якості життя населення. Важливо використовувати адекватні економічним і соціальним завданням інструменти державної фінансової політики у системі державного регулювання, виходячи з оцінки їх ролі в економічному і соціальному розвитку. Вагомим напрямом розвитку інструментального впливу державної фінансової політики на соціальні процеси є подолання надмірної нерівності, що передбачає: справедливе оподаткування, перехід від фінансування установ до фінансування соціальних послуг, переорієнтацію фінансових інструментів у напрямі розповсюдження адресності соціальної підтримки населення. Останнє безпосередньо пов'язане із вдосконаленням системи врахування всіх доходів домогосподарств для визначення права на таку підтримку. Однак, у зв'язку з цим слід враховувати ймовірність виникнення значних трансакційних витрат. Державна

підтримка має стосуватися лише тих, хто не в змозі себе забезпечити самотійно, для інших членів суспільства мають діяти чіткі та зрозумілі правила щодо реалізації можливості самозабезпечення.

2.2. Важелі та інструменти бюджетно-податкової політики реалізації соціальної функції держави

Від державної фінансової політики та її вагової складової – бюджетно-податкової політики у сфері державних видатків значною мірою залежить збалансований розвиток країни. Держава, формуючи і реалізуючи бюджетну політику, має змогу задіяти значні ресурси для забезпечення населення доступними та якісними послугами. Тому бюджетна політика України у цій сфері останніми роками сконцентрована саме навколо соціальних заходів.

Проблематика бюджетно-податкової політики, ролі податків у виконанні державою соціальної функції знайшли своє відображення у дослідженнях вітчизняних вчених: М. Кужелева¹, Л. Лисяк², Т. Паєнтко³, А. Соколовської⁴, В. Тропіної⁵, М. Тарасюка⁶, І. Чугунова⁷ та інших. Проте, в умовах кризових

¹ Kuzelev M.O. Corporate social responsibility paradigm formation in Ukraine. Економічний часопис ХХІ. 2015. № 3–4(1). С. 60–63.

² Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія. Київ : НДФІ, 2009. 600 с.

³ Паєнтко Т.В. Інституціоналізація фіскального регулювання фінансових потоків: монографія. Київ: ДСК центр, 2013. 294 с.

⁴ Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення: монографія. Київ: Знання-прес, 2014.

⁵ Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства: монографія. Київ: НДФІ, 2008. 368 с.

⁶ Тарасюк М., Руденко І. Місцеві податки і збори у контексті реформування оподаткування в Україні. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2012. № 6. С. 92–103.

⁷ Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку. *Фінансова політика як складова економічного розвитку*: Всеукр. наук.-практ. конф., тези доп. Київ : КНТЕУ, 2017. С. 40–43.

явищ в Україні питання щодо оцінки ефективності впливу податкових інструментів і важелів для виконання державою соціальної функції набуває особливого значення та потребує подальших досліджень.

Доробок сучасної фінансової думки стосовно використання серед сучасного спектра найбільш дієвих у певному інституційному середовищі інструментів щодо впливу на соціальні процеси є практично безсумнівним – до них належать інструменти бюджетно-податкової політики¹. Водночас, потребують подальшого дослідження теоретичні і практичні засади використання податково-бюджетних інструментів та важелів для реалізації соціальної функції держави в нестабільних макроекономічних умовах та удосконалення бюджетно-податкової політики в аспекті реалізації соціальної політики в країні.

На необхідності вироблення нових підходів до більш ефективного використання інструментарію бюджетно-податкової політики акцентують увагу багато вчених. Так, колектив вчених застерігає: «Наразі у виборі моделі бюджетної політики складається патова ситуація. З одного боку, держава обмежена в проведенні лібералізаційної бюджетної стратегії і скороченні видатків через край слабку еластичність переважної більшості останніх. З іншого – вона також неспроможна до повноцінної патерналістської політики – з достатніми обсягами фінансування поточних видатків і видатків розвитку – оскільки переобтяжена фіскальним пресом економіка не створює належного бюджетного ресурсу. Відтак утворюється деформована модель фіскалізованої хронічно дефіцитної економіки, орієнтованої на «проїдання» ресурсів розвитку»². Потреба у вирішенні гострих питань підвищення дієвості державної фінансової політики соціального розвитку

¹ Козарезенко Л. В. Фінансова політика розвитку людського потенціалу: монографія. Київ: Центр навч. літ., 2016. 412 с.; Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства: монографія. Київ: НДФІ, 2008. 368 с.

² Аврамченко К.В., Дешко А.Л., Жаліло Я.А. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень. Київ: СТ-ДРУК, 2016. С. 65.

потребує врахування щільного зв'язку між необхідністю забезпечення економічного розвитку і розв'язання соціальних проблем. Йдеться про оптимальну комбінацію інструментів і важелів державної фінансової політики, їх взаємоузгоженість та взаємопідсилення. Насамперед, важливим є розкриття економічної сутності і особливостей податків як вагомого інструменту реалізації соціальної функції держави та визначення напрямів посилення соціалізації бюджетно-податкової політики інших її інструментів і важелів для вирішення комплексу соціальних питань в умовах макроекономічної нестабільності.

Інструменти бюджетно-податкової політики впливають на процес мобілізації коштів до бюджету та напрями і форми бюджетних видатків, які використовуються з метою регулювання соціальних процесів, адже містять відповідну регулюючу дію. Потреби суспільства у гармонійному поєднанні фіскального та регулюючого спрямування бюджету розширили його функціональне призначення. Він розглядається як дієвий, активний інструмент, що виконує відтворювальну, регулюючу, стимулюючу, планову, фіскальну, соціальну функції, які визначають соціально-економічну сутність бюджету та його призначення¹. Бюджет є важливим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, головною складовою бюджетного механізму реалізації бюджетної політики. Досягається це за допомогою різних інструментів: податків, регулювання бюджетної сфери, бюджетного фінансування загальнодержавних програм соціального розвитку, надання соціальних гарантій населенню; фінансової підтримки окремих галузей, створення за рахунок коштів бюджету спеціальних фондів, резервів для підтримки непрацевдатних і бідних членів суспільства, які формують підсистеми бюджетного механізму формування доходів і видатків бюджету.

¹ Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України: монографія. – Львів: Вид. центр ЛНУ, 2001. С. 189.

Важливими інструментами бюджетно-податкової політики, як вагомої складової державної фінансової політики є податки.

Податки є категорією, яка нерозривно пов'язана із бюджетом. Співвідношення таких категорій, як бюджет і податки, відображає співвідношення як «загальне» (бюджет) та «особливе» (податки). Податки відображають імперативні грошові відносини, пов'язані з формуванням централізованого фонду грошових коштів.

Сутність податків, як і інших економічних категорій, проявляється в їх функціях, серед яких фіскальна і регулююча визнається всіма вченими. Розширення спектра досліджень вченими сутності та інструментального характеру податків дало можливість визначити, крім фіскальної та регулятивної, їх соціальну функцію. Витоки такого підходу, який був спочатку неоднозначно сприйнятий, – у працях видатних вчених минулого. Так, ще свого часу німецький вчений А. Вагнер (1835–1917), висвітлюючи власне оригінальне розуміння принципів податків і умов оподаткування, зробив, за твердженням сучасних вчених, суттєвий крок вперед для свого часу, адже його теорії і до цього дня не втратили актуальності¹. Так, він розкрив не тільки фіскальну, а й соціальну функцію оподаткування, відводячи значну роль питанню справедливості в податковому розподілі (виокремлюючи як принцип оподаткування соціальну справедливість).

Здобутки вчених, аналіз практичного зарубіжного досвіду надають орієнтири для вирішення проблемних питань оподаткування в Україні, серед яких: нерівність оподаткування при різних рівнях доходу, податкові пільги та інші особливості для реалізації їх соціальної орієнтації. Водночас, таке складне питання потребує врахування інституційних умов країни, стан її інституційного середовища та узгодження інтересів держави, бізнесу, кожного члена суспільства. Не випадково

¹ Афанасьев П.М., Афанасьев Я.М. Методологические и теоретические основы формулировки Закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2009. № 3. С. 47–69.

В.М. Пушкарьова зазначає: «Сфера державних фінансів – особлива сфера зіткнення матеріальних інтересів, які зачіпають кожного члена суспільства, який отримує доходи у зв'язку з обов'язковістю сплати податків...»¹.

Податки призначені для формування доходів державного і місцевих бюджетів, їх частка у сукупних доходах бюджету є відображенням рівня ринкових відносин у суспільстві. Не випадково вони посідають провідне значення у формуванні доходів бюджету у всіх сучасних державах. Податки, як справедливо стверджує А.М. Соколовська, є найбільш надійним джерелом доходів бюджету держави, адже зростання у загальній сумі доходів держави неподаткових надходжень ускладнює виконання бюджету та знижує ступінь його стабільності². Якщо йдеться про можливість неконтрольованого використання позикових інструментів, які суттєво збільшують боргове навантаження, що і відбувається у сучасних умовах, то слід зазначити, що неконтрольоване використання всіх інструментів державної фінансової політики спроможне внести значні дисбаланси в процес суспільного розвитку. Тому сучасна фінансова наука все більше утверджується в тому, що податки є одним із найважливіших інструментів бюджетно-податкової політики реалізації соціальної функції держави³. Динаміка частки податкових надходжень до бюджету у ВВП характеризує ступінь втручання держави у перерозподільні процеси через податкову систему та водночас свідчить про її можливість щодо розширення чи звуження діапазону виконуваних функцій, включаючи соціальну.

¹ Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М.: Финансы и статистика. 2003. С.11.

² Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення: монографія. Київ: Знання-прес, 2014 С. 305.

³ Качула С.В. Податки як інструмент реалізації соціальної функції держави в умовах макроекономічної нестабільності. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2017. № 10/1. Т. 25, Вип. 11 (1). С. 38–45.

Для реалізації соціальної функції держава має вибудувати справедливу та достатню податкову систему, активніше використовувати податки як інструмент регулювання, що може реалізуватися внаслідок податкового реформування. Це можливо, адже в ринкових умовах господарювання домінуючим і найдієвішим джерелом формування доходів державного та місцевих бюджетів України є податки і збори, які надходять у формі обов'язкових систематичних платежів від платників податків згідно із законодавством. Відповідно до Податкового кодексу України¹ податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку. Збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, за умови отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значущих дій.

Використання податків ґрунтується на запровадженні різноманітних інструментів регулювання економічних пропорцій, забезпечення необхідного рівня соціальних гарантій тощо. Вагому роль у реалізації соціальної функції держави відіграє регулююча функція податків, адже вона реалізує непрямий (економічний) вплив держави на розвиток різноманітних сфер господарського життя країни, включаючи і соціальну сферу та соціальні процеси. Такий вплив може бути стимулюючим або стримуючим. Тобто регулююча та соціальна функції податків тісно взаємопов'язані (за загального підходу і фіскальна, і соціальна функції взаємопов'язані). У цьому

¹ Податковий кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

аспекті важливо узагальнити підходи вчених до тлумачення регулюючої та соціальної функції податків (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Наукові підходи до визначення сутності регулюючої та соціальної функції податків у працях науковців

Автори	Зміст визначення
Василик О.Д.	Основою податкового регулювання є правові та організаційні засади податкового процесу. Будь-який податок має соціальні та економічні функції і насамперед вплив на матеріальне становище кожної людини. Сплачуючи податки, людина втрачає частину доходів, проте від держави одержує безплатні блага й послуги. Податки є ціною суспільних благ, а теоретичні висновки щодо податків тісно пов'язані з теорією суспільного добробуту ¹
Жарко Р. П.	Комплекс дій державних органів, спрямованих на зміну параметрів податкової системи та податкового механізму з метою досягнення певних соціальних та економічних цілей ²
Іванов Ю. Б.	Цілеспрямований вплив держави на учасників економічних відносин шляхом використання засобів та інструментів податкової політики. Саме за допомогою податкової політики держава не тільки формує джерела фінансування суспільно необхідних витрат, реалізуючи фіскальну функцію податків, але й забезпечує створення необхідних передумов для структурної перебудови національної економіки та її зростання ³
Лисяк Л.В.	За допомогою податків відбувається перерозподіл вартості ВВП між державою та її суб'єктами і через елементи оподаткування держава має змогу впливати на вартісні пропорції розподілу. Ця функція дає можливість державі активізувати інноваційну, інвестиційну діяльність, стимулювати пріоритетні напрями суспільного розвитку ⁴

¹ Василик О.Д. Податкова система України: навч. посіб. Київ: Поліграфкнига, 2004. 478 с.

² Жарко Р. П. Теоретико-методичні засади удосконалення податкового регулювання підприємницької діяльності. Автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2006. 24 с.

³ Податковий менеджмент: навч. посіб. / Іванов Ю. Б. та ін. Київ: Знання, 2008. 525. с.

⁴ Фінанси: навч. посіб. / за ред. Л.В. Лисяк. Дніпро: Акцент ПП, 2017. С. 110.

Закінчення табл. 2.2

Автори	Зміст визначення
Литвиненко Я.В.	Зміст соціальної функції полягає у тому, що повинна змінюватися структура сплати податкових та інших обов'язкових платежів, особливо між тією часткою, що іде до державного бюджету та тією, що залишається в місцевому ¹
Опарін В. М.	Полягає у впливі податків на різні сторони діяльності їх платників. Держава може свідомо використовувати податки з метою регулювання певних пропорцій у соціально-економічному житті суспільства ²
Юрій С.І., Федосов В.М.	Завдяки податкам держава отримує можливість регулювати різні аспекти соціально-економічного життя на макрорівні, впливати на конкретну поведінку платника податків на макрорівні ³ .

Джерело: складено автором

Узагальнення наукових підходів вчених до тлумачення сутності регулюючої та соціальної функції податків надає можливість зробити такий висновок. Соціальна функція податків реалізується у процесі перерозподілу доходів та передбачає наявність звільнень і пільг для осіб з невисокими і фіксованими доходами, осіб з інвалідністю тощо. Зміст соціальної функції проявляється у процесі формування оптимального співвідношення розподілу сплачених податкових та інших обов'язкових платежів між державним та місцевими бюджетами⁴. В Україні ці пропорції постійно змінюються під дією різних чинників у процесі реформування системи державних фінансів та удосконалення міжбюджетних відносин.

Таким чином, податки можуть стати вагомим та дієвим інструментом фінансового регулювання реалізації соціальної функції держави.

¹ Литвиненко Я.В. Податкова політика : навч. посіб. Київ: МАУП, 2013. 224 с.

Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія. Київ: КНЕУ, 2005. 240 с.

³ Фінанси: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. Київ, 2012. 687 с.

⁴ Литвиненко Я.В. Податкова політика : навч. посіб. Київ: МАУП, 2013. 224 с.

Виконання функцій держави у повному обсязі потребує формування та реалізації виваженої податкової політики, за якої реалізація податками фіскальної функції, яка переважно більшістю науковців визначається як головна, гармонійно поєднувалася з виконанням ними соціальної функції.

Для здійснення правильної і виваженої діяльності у сфері оподаткування та забезпечення високої ефективності бюджетно-податкової політики важливо дотримуватись основоположних принципів побудови соціально орієнтованої податкової системи, соціалізації податкової політики, тобто наповнення її новим змістом.

У міру досягнення фінансової стабілізації та економічного розвитку, покращення добробуту населення виконання державою соціальної функції зменшуватиметься.

Важливими завданнями держави в умовах макроекономічної нестабільності є проведення реформ оздоровлення соціальної сфери, підвищення рівня життя населення, сприяння розвитку людського потенціалу. Саме потреба держави у вирішенні зазначених завдань змушує її розширювати соціальну функцію і вдосконалювати механізми її реалізації. Тобто в умовах кризи та макроекономічної нестабільності посилюється потреба а активізації соціальної політики держави, формуванні середнього класу. За підрахунками вчених, в Україні тільки від 4 до 20% населення країни (не враховуючи тіньовий сектор), може вважатися «середнім класом», водночас у структурі населення розвинутих країн частка громадян, що належать до «середнього класу», становить приблизно 70%¹. Також слід зазначити, що в умовах макроекономічної нестабільності зростає значення держави у підтримці незахищених верств населення, отже питання соціалізації податкової політики держави актуалізується.

Соціалізація податкової політики соціально орієнтованої держави – це процес, інституційні умови, реальний прояв

¹ Варналій З.С., Кузнєцова І.С. Державна регуляторна політика у сфері малого підприємництва. Київ: Ін-т економ. прогнозів., 2002. 104 с.

і певний результат формування податкової системи у суспільстві. Соціалізація податкової політики передбачає формування соціально орієнтованого оподаткування, що сприятиме реалізації прав людини в соціально-трудої сфері, у забезпеченні добробуту всіх членів суспільства, усуненні нерівності доступу до різних благ, мінімізація поляризації суспільства. Така політика відображає гармонізацію загальнодержавних та місцевих інтересів.

На сьогодні існують проблеми щодо соціалізації податкової політики України. Вони пов'язані з:

- відсутністю науково обґрунтованої та офіційно затвердженої концепції податкової політики як невід'ємної компоненти бюджетної політики,

- неефективним витрачанням бюджетних коштів внаслідок відсутності чи недоопрацьованості й нереалістичності мінімальних державних соціальних стандартів, бюджетних нормативів, стандартів мінімального споживання суспільних благ і послуг.

- використанням показника мінімального прожиткового доходу, за якого у платника податку не виникають зобов'язання щодо сплати податків.

Ураховуючи, що зараз в Україні відбуваються системні реформи і зокрема реформа державних фінансів, важливим є продовження процесу усунення диспропорцій закріплення податків і соціальних зобов'язань між місцевими бюджетами та державним бюджетом.

Соціально орієнтована податкова політика має ґрунтуватися на основі дотримання принципу досягнення соціально значущих цілей. Іншими важливими принципами мають бути: обґрунтованість, цілісність, адаптивність, прозорість, збалансованість. Емпіричний рівень соціалізації податкової політики передбачає побудову соціально орієнтованого механізму оподаткування. Водночас, принципи оподаткування необхідно розширити для повноцінного виконання податками їх соціальної функції. Обмеження, які існують у суспільстві

щодо реалізації податкової політики (реалізація принципу бюджетної забезпеченості, забезпечення достатності податкових надходжень та недопущення посилення податкового навантаження на суб'єктів господарювання) потребують виокремлення соціальних пріоритетів.

Податкова політика соціального спрямування має орієнтуватися на використання податків як інструменту реалізації соціальної функції держави щодо розв'язання соціальних проблем і завдань та охоплювати й утримувати у своїй орбіті соціальне страхування і забезпечення домогосподарств за умови існування високих соціальних ризиків, надання допомоги малозабезпеченим, сприяння самозайнятості населення, розширення кількості робочих місць.

Основними пріоритетами податкової політики соціального типу в умовах макроекономічної нестабільності, на нашу думку, мають бути: удосконалення системи оподаткування податку на доходи фізичних осіб як одного з ключових джерел доходів бюджету, диференціація податкової бази (зокрема, при даруванні, отриманні спадщини, виграшу); підвищення дієвості та ефективності реалізації податкової політики шляхом впровадження соціально спрямованого податкового адміністрування, податкового контролю тощо. У середньостроковій перспективі реалізація визначених пріоритетів підвищить фінансові можливості держави та певним чином забезпечить формування інституту соціальної справедливості та довіри населення до фіскальних дій держави.

Крім того, держава має сприяти створенню інституційних умов формування соціальної відповідальності бізнесу в суспільстві, зосереджувати інструментарій бюджетно-податкової політики на покращання загального ділового клімату та сприяти створенню більшої кількості нових робочих місць¹. При цьому необхідно формувати адекватні правила

¹ Качула С.В. Фінансова політика держави і розвиток малого підприємництва: соціальний аспект. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія Економіка*. 2016. №10/1. Т. 24. С. 3–12.

гри і прозорі механізми застосування інструментів фінансової політики держави у сфері оподаткування, доступу до кредитних ресурсів тощо. Ефективне використання інструментарію фінансової політики держави для виконання нею соціальної функції потребує врахування сформованих у країні «правил гри», отже особливостей інституційного середовища. Тобто податкова система має бути спрямована на досягнення компромісу між завданнями розвитку бізнесу і наповнення державного і місцевих бюджетів.

Одним із результатів податкового реформування в Україні стало зниження податкового навантаження на фонд оплати праці. У 2016 р. прийнятий розмір єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що складає 22%. Законодавчі зміни, що були прийняті наприкінці 2015 р. торкнулися єдиного внеску і запровадили єдиний розмір для всіх 22% та підвищили максимальну базу нарахування єдиного внеску до 25 мінімальних заробітних плат. Так відбулася спроба виведення фонду оплати праці з «тіні», оскільки знижено розмір єдиного внеску та сприяло детінізації доходів громадян. Другим етапом виведення фонду оплати праці з «тіні» стало те, що з 01.01.2017 була підвищена мінімальна заробітна плата до 3200 гривень. Такою дією уряд підвищує мінімальні соціальні стандарти громадян та забезпечує збалансоване надходження коштів від сплати єдиного внеску, які йдуть до фондів соціального страхування. Поряд з цим до підвищення мінімальної заробітної плати до 3200 гривень наприкінці 2016 р. був прийнятий Верховною Радою України і підписаний Президентом України Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» №1774-VIII від 06.12.2016, який стосувався Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 2464-VI від 08.07.2015. Згідно з цими змінами фізичні особи підприємці, які не одержують доходу, зобов'язані здавати декларації (фактично пусті) та платити єдиний внесок. Це стосується тих підприємців, які під час простою в

справах перейшли з єдиного податку на загальну систему оподаткування, а також про підприємців другої і третьої груп спрощеної системи оподаткування¹.

Отже, реформа щодо зменшення податкового тиску на доходи населення має вивести доходи фізичних осіб з «тіні» та розмежувати платників податків за їхніми доходами для справедливого оподаткування.

Макроекономічна нестабільність та необхідність цільового і ефективного використання бюджетних коштів для реалізації державних соціальних програм потребує адаптивної гнучкої фінансової політики держави та її вагомих складових – бюджетної і податкової політики.

Реформи, які проводяться в податковій системі мають орієнтуватися на наукові розробки та дослідження, статистичний аналіз і проведені розрахунки. Податкова система України має стати прозорою, стабільною та гнучкою для збільшення надходжень до Державного та місцевих бюджетів України як основи реалізації державою її соціальної функції.

В умовах макроекономічної нестабільності вагомим стає питання узгодження цілей бюджетно-податкової та соціальної політики, зокрема у стратегічно важливих та проблемних питаннях: стабілізація і зростання чисельності населення, подолання бідності; збільшення тривалості життя; підвищення частки середнього класу у суспільстві. Виважена й збалансована бюджетно-податкова політика має усувати диспропорції у доходах населення, забезпечення доступності життєво необхідних благ і послуг, зокрема, житла, якісної освіти, охорони здоров'я, культурних та духовних цінностей тощо.

Для виявлення існуючих проблем бюджетно-податкової політики потребують оцінки динаміка податкових надходжень до Державного та місцевих бюджетів України як основи виконання державою соціальної функції. Згідно з Бюджетним

¹ Качула С.В., Бодня Д.А., Поривай А.А. Податки як основа реалізації соціальної функції держави. *Економічний вісник університет*. 2017. Вип. 34/1. С. 251–259.

кодексом України державний та місцеві бюджети, що входять до складу бюджетної системи України, об'єднують у зведеному бюджеті¹. Призначення зведеного бюджету – аналітичне, тобто його показники (зокрема, зведені доходи та видатки, які отримує вся бюджетна система країни) слугують для аналізу та визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку країни².

У ринкових умовах в Україні домінуючим і найдієвішим джерелом формування доходів зведеного бюджету країни є податкові надходження, які надходять внаслідок виконання платниками податкового законодавства у формі обов'язкових платежів – податків і зборів. Згідно з Податковим кодексом України³ податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку. Збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значущих дій.

Використання податків ґрунтується на запровадженні різноманітних інструментів регулювання економічних пропорцій, забезпечення необхідного рівня соціальних гарантій тощо. Для здійснення правильної і виваженої діяльності у сфері оподаткування та забезпечення високої ефективності бюджетно-податкової політики важливо дотримуватись осно-

¹ Бюджетний Кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 №2456-VI (із змінами і доп.) URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

² Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку. *Фінансова політика як складова економічного розвитку*: Всеукр. наук.-практ. конф., тези доп., Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. С. 40–43.

³ Податковий кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

воположних принципів побудови податкової системи¹, які охоплюють: принципи податкової політики (цілеспрямованості; стабільності; гнучкості; прозорості і зрозумілості; фіскальної достатності); принципи оподаткування (економічної ефективності; визначеності; законності; обов'язковості; всезагальності; справедливості); принципи формування податкової інфраструктури (суспільно-економічної відповідальності; компетентності; зручності; доступності).

Основне призначення податкових надходжень – забезпечення державного та місцевих бюджетів фінансовими ресурсами з метою фінансування видатків, а їх розмір залежить від стану розвитку економіки країни, а також потреб держави щодо перерозподілу ВВП і реалізації покладених на неї функцій, фінансового забезпечення реалізації державних, місцевих соціальних та інших програм.

У структурі доходів Зведеного бюджету України податкові надходження становлять найбільшу частку. Так, у 2012 р. частка податкових надходжень до Зведеного бюджету України становила 79,4%. У 2013 р. вона зменшилась на 1,9%. У 2014 р. частка податкових надходжень становила 78,5%, у 2015 р. знизилася до 78%, впродовж 2016–2018 рр. Такі показники свідчать, що роль податкових надходжень у формуванні доходів в умовах ринкових відносин є визначальною, отже ефективність здійснення державою покладених на неї функцій та соціальний розвиток суспільства в основному залежить від розміру сплачених податків.

Для того, щоб визначити як змінювались обсяги податкових надходжень до Зведеного бюджету в Україні за останні сім років, проведемо аналіз на основі офіційних статистичних даних. З цією метою дослідимо динаміку податкових надходжень до Зведеного бюджету України в гривнях та доларах США за середньорічним курсом НБУ впродовж 2012–2018 рр. (табл. 2.3).

¹ Турянський Ю.І. Податки як джерело формування бюджетних надходжень держави. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23. С. 229–234.

Таблиця 2.3

Динаміка податкових надходжень до Зведеного бюджету України (за середньорічним курсом НБУ в млрд дол. США), 2012–2018 рр.

Показник	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження у Зведеному бюджеті України, млрд грн.	361	354	368	508	651	828	986
Середньорічна ціна 100 дол. США в гривнях за даними НБУ	799,10	799,30	1188,67	2184,47	2555,13	2659,66	2720,05
Середньорічна ціна 1 дол. США в гривнях (середньорічний курс за даними НБУ)	7,9910	7,9930	11,8867	21,8447	25,5513	26,5966	27,2005
Середньорічна ціна 1 гривні в доларах США (1/(середньорічний курс НБУ))	0,1251	0,1251	0,0841	0,0458	0,03914	0,03760	0,03676
Податкові надходження до Зведеного бюджету України, млрд дол. США	45	44	31	23	25	31	36

Джерело: побудовано автором за даними^{1, 2, 3, 4}.

Динаміка податкових надходжень до Зведеного бюджету України дає змогу проаналізувати податкові надходження у часі. Аналіз рядів динаміки є найефективнішим засобом

¹ Доходи бюджету України Ціна держави URL: <http://cost.ua/budget/revenue>

² Середньорічний курс долара в гривнях URL: https://bank.gov.ua/files/Exchange_r.xls

³ Офіційний сайт Міністерства фінансів України // URL: <http://index.minfin.com.ua/index/gdp/>

⁴ Офіційний сайт Державної казначейської служби України / <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=264515>

оцінки тенденцій і закономірностей розвитку явищ. Розглянемо спочатку податкові надходження у Зведеному бюджеті України у млрд дол. США. Враховуючи, що з 2014 р. відбулося різке підвищення ціни 1 долара США в гривнях, тобто зниження курсу національної валюти, то відповідно податкові надходження різко збільшилося у доларовому еквіваленті (на 26% порівняно з 2013 р.). Ціна гривні відносно долара продовжує знижуватися. Податкові надходження у гривневому еквіваленті є відносно сталими до 2014 р., адже курс гривні до долара був відносно стійким, але після підвищення курсу у 2–3 рази від рівня 2014 р., відбулося різке підвищення абсолютної суми податкових надходжень у Зведеному бюджеті, яке зберігає тенденцію до зростання. Наголосимо, що основним чинником такого різкого зростання стало зниження курсу національної валюти.

Таким чином, підвищення курсу долара по відношенню до національної валюти збільшує величину абсолютних надходжень до бюджету, водночас інфляція стає вагомим чинником їх знецінення. У цьому аспекті важливим стає вжиття заходів інших складових державної фінансової політики, зокрема, задіяння інструментарію грошово-кредитної політики¹.

Результати аналізу доводять, що податкові надходження мають тенденцію до зниження внаслідок постійного зниження курсу національної грошової одиниці відносно долара США, яке останнім часом стабілізувалося. Тому для збільшення надходжень як до державного бюджету, так і до місцевих бюджетів необхідно здійснювати безперервний моніторинг центральними органами виконавчої влади подат-

¹ Качула С.В. Інструменти грошово-кредитної політики у забезпеченні соціального розвитку. *Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 16 лютого 2019 р.). Ужгород: Ужгород. нац. ун-т, 2018. Ч. 2. С. 67–70.

кових надходжень. Також для збільшення податкових надходжень важливим є реформування діючої податкової системи, яка буде орієнтована на збільшення податкових надходжень до усіх бюджетів бюджетної системи України та створення сприятливих умов для ведення малого та середнього бізнесу. Одночасно необхідно задіяти інструменти грошово-кредитної політики для стабілізації валютного курсу.

Слід зазначити, що реформування податкової системи має відбуватися виважено, враховувати загальну економічну ситуацію, рівень доходів громадян, дієвість законодавчої бази, розвиненість формальних і неформальних інститутів/інституцій тощо.

На місцевому рівні головним завданням податкового регулювання має стати створення сприятливих умов для розвитку реального сектору економіки, фінансової стабілізації підприємств за рахунок зниження податкового навантаження, створення дієвих фіскальних умов для розвитку малого і середнього бізнесу, спрощення адміністрування податків і зборів, що сплачуються до відповідних бюджетів. Зниження податкових ставок податків і зборів, зважаючи на зарубіжну практику, потенційно може сприяти активізації виробничої та інвестиційної діяльності підприємств адміністративно-територіальних утворень та, відповідно, збільшенню надходжень до бюджетів як у короткостроковому, так і в довгостроковому періоді. Вчені вважають, що це також сприятиме детінізації економіки^{1, 2}. У процесі реформування податкових відносин та реалізації таких заходів місцевим органам влади та місцевого самоврядування необхідно надати право більш активно застосовувати податкові механізми для збільшення доходів місцевих бюджетів.

¹ Kuzelev M.O. Corporate social responsibility paradigm formation in Ukraine. Економічний часопис XXI. 2015. №3-4(1). С. 60 – 63.

² Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку. *Фінансова політика як складова економічного розвитку*: Всеукр. наук.-практ. конф., тези доп., Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. С. 40–43.

Однією з цілей податкових реформ в Україні є зниження податкового навантаження на фонд оплати праці. Законодавчі зміни, що були прийняті наприкінці 2015 р. торкнулися єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і запровадили єдиний розмір для всіх 22% та підвищили максимальну базу нарахування єдиного внеску до 25 мінімальних заробітних плат. Так відбулася спроба виведення фонду оплати праці з «тіні», оскільки було знижено розмір єдиного внеску, що мало сприяти детінізації доходів громадян. Другим етапом виведення фонду оплати праці з «тіні» стало те, що з 01.01.2017 була підвищена мінімальна заробітна плата до 3200 гривень з подальшим її зростанням. Такою дією уряд підвищує мінімальні соціальні стандарти громадян та забезпечує збалансоване надходження коштів від сплати єдиного внеску, які спрямовують до фондів соціального страхування. Крім підвищення мінімальної заробітної плати до 3200 гривень наприкінці 2016 р. Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1774-VIII від 06.12.2016, який стосувався Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 2464-VI від 08.07.2015. Згідно з цими змінами фізичні особи-підприємці, які не одержують доходу, зобов'язані здавати не тільки пусті декларації, а й платити єдиний внесок. Це стосується тих підприємців, які під час простою у справах перейшли з єдиного податку на загальну систему оподаткування, а також про підприємців другої і третьої груп спрощеної системи оподаткування.

Динаміка податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів України як основа виконання державою соціальної функції, впливає на реалізацію пріоритетних напрямів бюджетної політики у сфері видатків, зокрема видатків соціального спрямування. Незаперечним є той факт,

що пріоритетними в Україні в 2013–2018 рр. є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення.

Для реалізації соціальної функції держава має вибудувати справедливу та достатню податкову систему, що може реалізуватися внаслідок податкового реформування. Реформи щодо зменшення податкового тиску на доходи населення має вивести доходи фізичних осіб з «тіні» та розмежувати платників податків за їхніми доходами для справедливого оподаткування.

Нестабільність податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, про що свідчить їх динаміка, потребує безперервного моніторингу та дослідження з метою попередження небажаних для соціально-економічного розвитку країни наслідків. На податкові надходження суттєво впливає курс долара: чим він нижчий, тим більшою є абсолютна сума податкових надходжень до бюджету, і навпаки. До 2014 р. податкові надходження до усіх бюджетів були відносно стабільними, а починаючи з 2014 р. вони суттєво знизилися. На це вплинули політичні, економічні та соціальні чинники. Реформування діючої податкової системи є необхідним, але воно має відбуватися поступово. Проведення реформ має орієнтуватися на наукові розробки та дослідження, ґрунтовний аналіз і проведені розрахунки. Податкова система України має стати прозорою, стабільною та гнучкою для збільшення надходжень до Зведеного бюджету України та реалізації державою її соціальної функції.

Таким чином, податки в соціальній державі є головним джерелом фінансування державних соціальних видатків, матеріальною основою бюджетної політики та одночасно – дієвим інструментом регулювання соціально-економічних процесів. Однією з необхідних умов успішної реалізації соціальної функції держави є дієва бюджетно-податкова політика соціального спрямування.

2.3. Фінансові механізми формування державних фондів соціального страхування

Використовуючи фінансовий механізм, структура якого визначається рівнем економічного, соціального та політичного розвитку суспільства, держава формує фінансову політику, яка насамперед повинна сприяти соціальному розвитку суспільства. Побудова демократичного суспільства та забезпечення соціального розвитку першочергово потребує соціальної захищеності його громадян. У кожній країні світу в загальній системі соціального захисту населення вагомим місцем належить державному соціальному страхуванню, рівень розвитку якого свідчить про стан економіки, зрілість ринкових відносин і є показником соціальної справедливості, солідарності і стабільності у суспільстві. Кошти на його здійснення акумулюються у спеціальних фондах, які по суті є страховиками у системі соціального страхування, адже їх діяльність спрямована на акумуляцію фінансових ресурсів та здійснення соціальних виплат застрахованій особі у разі настання певного страхового випадку. На сучасному етапі розвитку України триває реформування фондів соціального страхування, здійснюється пошук найбільш ефективних механізмів формування фінансових ресурсів, удосконалення руху фінансових потоків і підвищення ефективності їх використання. Важливим аспектом цього процесу є фінансове забезпечення діяльності державних фондів соціального страхування¹.

Вітчизняні вчені акцентують увагу на проблематиці зростання стабілізаційної ролі системи соціального захисту населення, формуванні системи соціального страхування в цілому, розкривають теоретичні погляди на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в контексті мінімізації соціальних ризиків, функціонуванні окремих фондів

¹ Качула С.В. Фінансове забезпечення діяльності державних фондів соціального страхування в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2018. № 10(38). С. 68–72.

державного соціального страхування, регулювання їх ресурсної бази¹. Водночас, нестабільність соціально-економічних процесів потребує більш глибокого науково-теоретичного дослідження фінансових механізмів формування фондів державного соціального страхування в процесі реформування системи соціального захисту з метою покращання фінансового забезпечення їх діяльності.

Важливим є визначення напрямів розвитку фінансових механізмів формування фондів державного соціального страхування в Україні в складних соціально-економічних умовах.

В умовах реформування державних фінансів актуальним є питання підвищення дієвості фінансових механізмів формування державних фондів соціального страхування з метою підвищення їх доходів (тобто забезпечення повноти/достатності), як необхідної умови належного виконання цими фондами їх суспільного призначення. Розвиток та поглиблення ринкових відносин супроводжується зростанням соціальних ризиків, що потребує фінансування державних соціальних гарантій для забезпечення потреб громадян, які внаслідок реалізації певних ризиків не можуть брати участі (постійно або тимчасово) в процесі виробництва валового внутрішнього продукту.

¹ Дудченко Н.В. Теоретичні аспекти функціонування системи соціального страхування: *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 10. С. 75–78; Кириченко А. В. Розвиток соціального страхування в Україні: монографія. Київ КОМПРИНТ, 2017. 197 с.; Лисяк Л.В. Роль державного бюджету у зміцненні доходів Пенсійного фонду України. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія Економіка*, 2016. Вип. 10(2). С. 38–45; Надрага В.І. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування як механізм компенсації соціальних ризиків/ *Демографія та соціальна економіка*. 2014. № 1(21). С. 145–157; Насібова О. В. Фінансування видатків на соціальний захист громадян з державних цільових фондів: *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2017. Вип. 2. С. 198–204; Нечипоренко С.Д. Сутність та значення соціального страхування в системі соціального захисту населення: *Агросвіт*. 2017. № 6. С. 55–60; Топішко Н. П. Система соціального захисту населення як соціальний, економічний та політичний стабілізатор розвитку суспільства. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2014. Вип. 27. С. 108–113.

Соціальне страхування є елементом фінансової системи, а також складовою соціально-економічної політики держави та базується на економічних відносинах з перерозподілу валового внутрішнього продукту і передбачає фінансову допомогу реципієнтам, що за певних життєвих обставин її потребують, яка виплачується зі страхових фондів і врегульовані нормативно-правовими актами¹. Соціальне страхування – система прав, обов’язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту населенню у випадках, передбачених законодавством². У цілому соціальне страхування є однією зі складових системи соціального захисту громадян.

Соціальне страхування передбачає формування механізмів, які координують рух коштів та створюють матеріальне підґрунтя виконання зобов’язань перед реципієнтами. Адже внески сплачуються до соціальних фондів, які перерозподіляють їх безпосередньо між суб’єктами соціального захисту. Науковці акцентують увагу на системному характері соціального страхування^{3,4}. Відповідно, система державних страхових фондів створена в нашій країні з метою забезпечення виконання положень Конституції України та для забезпечення різних видів соціального страхування в процесі розбудови соціально орієнтованої держави. Згідно з Конституцією України громадяни мають право на забезпечення достатнього життєвого рівня, надання кваліфікованої медичної допомоги, пенсійного забезпечення, надання допомоги у випадку

¹ Нечипоренко С.Д. Сутність та значення соціального страхування в системі соціального захисту населення: *Агросвіт*. 2017. № 6. С. 55–60.

² Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 № 16/98-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. Дата оновлення: 11.08.2013. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80/ed20131017> (Дата звернення 16 липня 2018 р.).

³ Дудченко Н.В. Теоретичні аспекти функціонування системи соціального страхування: *Економіка та суспільство*. 2017. Вип.10. С. 75–78.

⁴ Топішко Н. П. Система соціального захисту населення як соціальний, економічний та політичний стабілізатор розвитку суспільства. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2014. Вип. 27. С. 108–113.

хвороби, інвалідності, на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Страхові фонди – некомерційні організації, які згідно зі Статутом проводять збір та акумуляцію страхових внесків, здійснюють фінансування передбачених виплат застрахованим особам та контролюють витрачання коштів. Для належного забезпечення населення соціальним страхуванням в Україні за роки незалежності були створені такі державні позабюджетні страхові фонди:

- Пенсійний фонд України;
- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Донедавна діяльність кожного названого фонду залежно від виду здійснюваного страхування чітко регламентував окремий закон, зокрема Закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23.09.1999 № 1105-XIV; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці», прийнятий 28 грудня 2014 р., яким у новій редакції викладено Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Зокрема, цим Законом визначено об'єднати Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, створивши натомість Фонд соціального страхування України. Метою об'єднання фондів була економія коштів на адміністративні витрати, яка, за розрахунками Міністерства соціальної політики, мала становити 600 млн грн. 3 листопада 2015 р. було прийнято Закон України № 736-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації». Фонд соціального страхування України з 1 серпня 2017 р. повною мірою почав виконання всіх завдань і функцій, визначених законом¹.

Потреба у зміцненні доходів та покращанні діяльності державних страхових фондів зростає під дією низки чинників. Затяжна рецесія економіки України, високий рівень інфляції, особливо в 2014–2015 рр. (індекс споживчих цін відповідно становив 124,9 та 143,3%) спричинив значне знецінення гривні, зниження реальної заробітної плати, що суттєвого вплинуло на добробут населення та загострило соціальні ризики, знизило рівень захищеності населення. Так, Н. Топішко зазначає, що провідним чинником базової соціальної незахищеності громадян є низькі доходи працюючого населення як результат несправедливого розподілу національного

¹ Історія виникнення і розвитку соціального страхування / Фонд соціального страхування України: офіційний сайт. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/947780>

доходу¹. Серед вагомих чинників ускладнення діяльності фондів державного соціального страхування слід відзначити скорочення офіційних робочих місць, зростання офіційного рівня безробіття, значну за обсягами неформальну зайнятість населення, тіньові доходи у приватному секторі економіки.

За таких умов першочерговими стали питання реформування системи державних фондів соціального страхування та легалізації фонду заробітної плати як основи забезпечення їх діяльності. Адже повноцінна діяльність фондів соціального страхування неможлива без належного фінансового забезпечення, яке характеризує процес формування фінансових ресурсів дохідної частини бюджету відповідного фонду, спрямованих на матеріальну захищеність застрахованих осіб для забезпечення стабільності системи соціального страхування, відображаючи кількісну сторону фінансового механізму².

Фінансовий механізм соціального страхування – сукупність форм і методів, що регулюють формування, розподіл та використання фінансових ресурсів державними страховими фондами та іншими інституціями, що здійснюють надання послуг із соціального страхування з метою попередження соціальних ризиків та соціального забезпечення населення у разі настання страхових випадків³.

Основними джерелами фінансового забезпечення діяльності державних фондів соціального страхування є обов'язкові внески роботодавців та застрахованих осіб, асигнування та інші кошти. Тобто особливістю соціального страхування є

¹ Топішко Н. П. Система соціального захисту населення як соціальний, економічний та політичний стабілізатор розвитку суспільства. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2014. Вип. 27. С. 108–113.

² Вікнянська А.О. Схема фінансового механізму соціального страхування: *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 11. С. 668–672. URL: <http://global-national.in.ua/issue-11-2016/19-vipusk-11-cherven-2016-r/2186-viknyanska-a-o-skHEMA-finansovogo-mekhanizmu-sotsialnogo-strakhuvannya>

³ Кириченко А. В. Розвиток соціального страхування в Україні: монографія. Київ: КОМПРИНТ, 2017. С. 33.

його зв'язок із трудовою діяльністю людини та нейтралізації/компенсації соціальних ризиків¹. Ці обставини зумовлюють об'єктивну необхідність формування системи соціального страхування в країні як джерела фінансування державних соціальних гарантій та забезпечення соціальної стабільності. У Конституції України визначено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування людини, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом².

Серед невідкладних сучасних завдань є налагодження чіткого функціонування фінансового механізму забезпечення пенсійного страхування, що має базуватися на принципах соціальної справедливості та сприяти гідному рівню життя пенсіонерів. Передумовами створення централізованих механізмів пенсійного захисту населення стали, насамперед, індустріалізація, міграція, демографічні зміни. З'являються та трансформуються методи, форми, способи фінансування пенсійного захисту населення, що супроводжується створенням відповідного фінансового механізму системи пенсійного забезпечення³. І.Я. Чугунов, О.В. Насібова, О.П. Кириленко, В.С. Толуб'як та інші вчені зазначають, що пенсійне забезпечення – це комплекс інститутів, відносин та фінансових механізмів, за допомогою яких здійснюється формування фінансових ресурсів та створення відповідних умов для їх розподілу серед непрацездатного населення (пенсіонерів), при цьому форми і методи пенсійного забезпечення формуються у результаті здійснення пенсійної політики як

¹ Надрага В.І. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування як механізм компенсації соціальних ризиків/ *Демографія та соціальна економіка*. 2014. № 1(21). С. 145–157. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2014_1_14.

² Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 25 липня 2018 р.). Ст 46.

³ Чугунов І.Я., Насібова О.В. Еволюція фінансового механізму пенсійного забезпечення. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 45–54.

складової соціальної і фінансово-економічної політики держави і реалізуються через механізм пенсійного страхування¹.

Реалізація механізму пенсійного страхування передбачає страхове відшкодування (пенсійні виплати) у випадку постійної непрацездатності особи. З липня 2003 р. пенсійне страхування в Україні регулюється Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який в подальшому зазнав змін та доповнень.

Сучасні процеси реформування пенсійного забезпечення не відбуваються виключно в нашій країні, в останнє десятиліття воно поширилося на країни Європи та світу, що пов'язано з загостренням соціальних викликів, зокрема несприятливих демографічних змін, в умовах необхідності відновлення економічної динаміки².

Реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення, збирання та акумулювання страхових внесків, та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, контроль за цільовим використанням коштів здійснює Пенсійний фонд України³. Роль пенсійного страхування у системі соціального захисту населення постійно зростає. За офіційними даними, у 2018 р. ПФУ здійснювалася виплата пенсій 11,3 млн громадян, у першому півріччі 2018 р. призначено 166,8 тис. нових пенсій, перераховано пенсій 2,9 млн осіб відповідно до частини 4 статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та призначено пенсії за особливі заслуги перед Україною 4,6 тис. осіб⁴.

¹ Кириленко О.П. Соціальне страхування : підруч. / за ред. О.П. Кириленко та В. С. Толуб'яка. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 516 с.

² Holzmann R., Hinz R. Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Doi: <https://doi.org/10.1596/0-8213-6040-X>.

³ Офіційний сайт Пенсійного фонду України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/1394-postanova-kabinetu-ministriv-ukrayin/>

⁴ Звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007–2018 рр. / Пенсійний фонд України: офіційна сторінка веб-порталу. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzheth/arhiv-zvitnist-byudzheth/>

**Розділ 2. Механізми та інструменти державної фінансової політики
суспільного розвитку**

Фінансове забезпечення діяльності Пенсійного фонду України (ПФУ) здійснюється за рахунок власних надходжень та коштів Державного бюджету України (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Джерела фінансового забезпечення діяльності
Пенсійного фонду України, млрд грн**

Доходи бюджету ПФУ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доходи ПФУ, всього (з урахуванням залишку) в тому числі:	199,8	224	252,4	244,3	266,5	256,7	293,2	353,9
Власні надходження, в тому числі:	139,1	158,0	166,9	165,9	169,9	111,7	158,9	202,1
сума єдиного внеску, роз- поділена на загальнообо- в'язкове державне пенсійне страхування	135,6	154,0	162,6	159,5	165,4	107,1	154,3	196,9
Кошти Державного бюджету України	58,3	64,5	83,2	75,8	94,8	142,6	133,5	150,1
Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття	0,09	0,08	0,06	0,07	0,08	0,07	0,00	0,00
Кошти Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань	0,09	0,08	0,08	0,07	0,01	0,00	0,00	-

Джерело: складено автором за¹

Для формування доходів бюджету ПФУ через вплив різних чинників недостатньо власних надходжень, тому з Державного бюджету України здійснюються дотації, які за 2012–2016 рр. зросли більше як удвічі. У 2017 р. розмір дотацій знизився, однак в 2018 р. сума надходжень з державного бюджету перевищила надходження 2016 р.

¹ Звітні матеріали про виконання бюджету ПФУ / Пенсійний фонд України: офіційний сайт. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzheth/>

Слід ураховувати, що стрімке зростання ролі бюджетних коштів у формуванні доходів бюджету ПФУ та покритті його дефіциту, про що свідчать дані табл. 2.4, може стати суттєвою причиною нестійкості бюджетної системи. Адже спрямування значних обсягів бюджетних коштів на покриття дефіциту ПФУ збільшує видаткову частину державного бюджету, потребує підвищення доходів, акумуляція яких в умовах затяжної економічної рецесії та існування значної тіньової складової в національній економіці є практично неможливою і призводить до недофінансування інших бюджетних програм¹.

У результаті активізації пенсійної реформи з 2004 р. в Україні передбачалося запровадження трирівневої пенсійної системи:

– перший рівень – солідарна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності й субсидування, а також здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду України (ПФУ);

– другий рівень – накопичувальна система державного пенсійного страхування, що передбачає накопичення частини обов’язкових внесків з відсотка від заробітної плати працівника в єдиному Накопичувальному фонді та їх обліку на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян;

– третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян і роботодавців у формуванні пенсійних нагромаджень.

Перший етап пенсійної реформи в Україні, що розпочався з 1 жовтня 2017 р., передбачав реформування солідарної

¹ Лисяк Л.В. Роль державного бюджету у зміцненні доходів Пенсійного фонду України. Вісник Дніпропетровського університету. Серія Економіка, 2016. Вип. 10(2). С. 38–45. URL: [nbuv.gov.ua/j-pdf/vdumov_2016_24_10\(2\)__2.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdumov_2016_24_10(2)__2.pdf)

системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Інституційна реформа, впроваджена в країні, внесла певні зміни у фінансове забезпечення діяльності фондів соціального страхування. Однак, на практиці ці зміни відбуваються доволі повільно. Так, частка власних надходжень у доходах ПФУ знизилася від 71% в 2012 р. до 64% в 2015 р., або на 7%, то в 2016 р. відбулося її різке зниження майже до 44% у загальній сумі доходів ПФУ, або на 20% порівняно з 2016 р. і на 27% порівняно з 2012 р., що спонукало Уряд до активного реформування пенсійної системи. І, як наслідок, в 2017–2018 рр. частка власних надходжень в доходах ПФУ зросла до 54 та 57% відповідно, водночас, ще не досягла навіть рівня, який був впродовж 2011–2015 рр.

Основним джерелом формування власних надходжень бюджету ПФУ є єдиний соціальний внесок (ЄСВ). Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 675 (зі змінами та доповненнями) «Про затвердження пропорцій розподілу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» єдиний соціальний внесок на сьогодні розподіляється у відсотковому значенні:

– 85,6215% – на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (до солідарної системи);

– 9,1472% – на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;

– 5,2313% – на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття.

Динаміку надходження суми ЄСВ, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, наведено у табл. 2.5.

Таблиця 2.5

**Надходження суми ЄСВ, розподіленого
на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування**

Рік	Надходження суми ЄСВ, млрд грн		% виконання
	план	факт	
2011	143,6	136,6	94,4
2012	159,1	154,0	96,8
2013	164,3	162,6	99,0
2014	160,5	159,5	99,3
2015	168,1	165,4	98,4
2016	105,1	107,1	101,9
2017	156,4	154,3	98,7
2018	201,7	196,9	97,6

Складено за джерелом [1]

Дані табл. 2.5 свідчать, що за період 2011–2018 рр. лише в 2016 р. відсоток виконання по сплаті суми ЄСВ було перевиконано на 1,9%. В інші роки планові показники по надходженнях не були виконані в діапазоні 0,7% (2011 р.) – 5,6% (2014 р.). Вагомою причиною дефіцитності бюджету ПФУ вважається заборгованість зі сплати ЄСВ.

З 2017 р. відбулися зміни у механізмі формування бюджету ПФУ, що стосуються розподілу ЄСВ. Так, із суми ЄСВ, що сплачуються роботодавцем, в бюджет ПФУ на пенсійне страхування розподіляється 82,52%. Однак і цих коштів виявилось недостатньо і покриття дефіциту бюджету ПФУ здійснюється за рахунок коштів державного бюджету (табл. 2.6).

¹ Звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007–2018 рр. / Пенсійний фонд України: офіційна сторінка веб-порталу. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzhzet/arhiv-zvitnist-byudzhzet/>

Таблиця 2.6

**Дефіцит Пенсійного фонду України та його покриття
за рахунок коштів Державного бюджету**

Показники	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Дефіцит ПФУ, млрд грн	0,02	2,4	29,8	34,5	30,1	27,2	22,1	15,7	94,8	140,2	141,3	97,4
% у ВВП	3,7	0,3	3,3	3,2	2,3	1,9	1,5	1,0	4,8	5,9	4,7	3,0
Сума покриття дефіциту із державного бюджету, млрд грн	0,02	2,4	13,8	26,6	17,8	15,3	21,8	14,7	94,8	142,6	141,3	97,4

Складено за джерелами^{1, 2}

Як свідчать дані табл. 2.6, стрімке зростання дефіциту ПФУ розпочалося з 2009 р. в умовах розгортання фінансово-економічної кризи: дефіцит бюджету зріс на 27, 4 млрд грн порівняно з 2007 р. та на 23,8 млрд. грн. порівняно з 2008 р. (у якому дефіцит бюджету ПФУ становив 6 млрд грн).

У наступні роки (2011–2013 рр.) відбувалося повільне зниження дефіциту ПФУ. У 2014 р. дефіцит ПФУ мав найнижче значення порівняно з попередніми роками (починаючи з 2010 р.), а в 2015 р. відбулося його стрибкоподібне зростання. При цьому, за офіційними даними Державної казначейської служби України, сума покриття дефіциту ПФУ із державного бюджету коливалася від 26,6 млрд грн у 2010 р. до 14,7 млрд грн у 2014 р. Слід зазначити, що в 2018 р., порівняно з відповідним періодом 2017 р., власні доходи ПФУ зросли на 22,4 млрд грн (або на 30,7%), що пов'язано з підвищенням

¹ Звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007–2017 рр. / Пенсійний фонд України: офіційна сторінка веб-порталу. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzhet/arhiv-zvitnist-byudzhet/>

² Дефіцит бюджету Пенсійного фонду України / Ціна держави. URL: <http://cost.ua/budget/deficit/pension/>

темпів зростання фонду оплати праці, розміру мінімальної заробітної плати, частковою легалізацією заробітної плати.

У ВВП дефіцит ПФУ мав впродовж 2009–2014 рр. стійку тенденцію до зниження. Так, якщо у 2009 р. частка дефіциту ПФУ у ВВП становила 3,3%, то в 2010 р. – 3,2%, в 2011 р. – 2,3%, а в 2014 р. – 1%. Поряд з різким зростанням дефіциту ПФУ в 2015 р., значно зросла і його частка у ВВП – в 4,8 разу порівняно з 2014 р. У 2016 р. частка дефіциту ПФУ у ВВП була найбільшою за весь досліджуваний період – 5,9%. За прогнозними розрахунками в 2019 р. і дефіцит ПФУ і його частка у ВВП знизяться, що ймовірно є наслідком розпочатої 1 жовтня 2017 р. реформи пенсійної системи, яка впроваджена в повному обсязі з 1 січня 2018 р.

Однак майже до кінця 2017 р. пенсійна реформа не сприяла формуванню ефективних фінансових механізмів, вона була недієвою: на першому рівні власні фінансові потоки ПФУ були не в змозі забезпечити його повноцінне функціонування; а фінансовий механізм накопичувальної системи державного пенсійного страхування (другий рівень) взагалі не запрацював. Завдання першого етапу пенсійної реформи 2017 р. – реформування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та підготовка поступового переходу до другого етапу – запровадження другого рівня пенсійної системи (загальнообов'язкового накопичувального страхування) і одночасно вдосконалення третього рівня системи пенсійного забезпечення (добровільного накопичувального страхування).

Законодавчо встановлена дата впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування – 1 січня 2019 р., але для цього необхідна чітка і повна нормативно-правова основа формування і функціонування інституту пенсійного страхування. Враховуючи, що накопичені внески необхідно інвестувати у різні фінансові інструменти, а після виходу на пенсію учасник отримує право на одержання пенсії, яка обчислюється з накопиченої суми внесків та

інвестиційного доходу, слід врахувати розвиток інститутів фінансового ринку та надійність фінансових інструментів. Такий підхід докорінно відрізняється від нинішньої солідарної системи, де розмір пенсій обчислюють за встановленою методикою.

Спроби впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування спричинили значний резонанс серед практиків, експертів, науковців. Так, представник Світового банку в Україні Фарук Кхан, стверджує, що «Пенсійна реформа допомогла підвищити адекватність забезпечення та стабілізувати фіскальні видатки. Додаткові ініціативи у сфері пенсійного забезпечення не мають підривати ці основні засади пенсійної системи», тому «запровадження накопичувальної системи з січня 2019 року має бути відкладене, оскільки це може негативно вплинути на внески до нинішньої системи та створити додаткові фіскальні зобов'язання. Крім того, розвиток фінансових інструментів є недостатнім»¹. На сьогодні проведення другого етапу пенсійної реформи відтерміновано².

Водночас, здійснювана пенсійна реформа в Україні насамперед повинна бути спрямована на дотримання принципу соціальної справедливості у суспільстві, а подолання дефіциту ПФУ та зниження сум покриття його дефіциту із державного бюджету є важливим завданням, виконання якого має бути поступовим одночасно зі стабілізацією економічного зростання. У зв'язку з цим, актуальною є порада П.О. Нікіфорова: «Якщо ж мова йде про великі групи населення, тобто широкі верстви, то, мабуть, треба прислухатися до аргументів градуалістів: пенсіонерам, споживачам медичних, освітніх послуг тощо бажано давати час на адаптацію, адже різкі

¹ У Світовому банку порадили відкласти запровадження накопичувальних пенсій. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/04/10/635865/>.

² Калачова Г. Пенсійна реформа: другий етап. Яких ще змін чекати українцям? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/10/18/630199/>

зміни можуть викликати зустрічну хвилю агресії та популізм»¹.

Якщо бюджет ПФУ формується переважно за рахунок надходжень ЄСВ та дотацій з Державного бюджету України, то Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонд соціального страхування України фінансуються більш як на 90% за рахунок страхових надходжень.

Фінансове забезпечення соціальних зобов'язань державних фондів соціального страхування відбувається через механізм загальнообов'язкового державного соціального страхування, тобто видатки на соціальний захист здійснюються із застосуванням страхового методу. Це обумовлено ризиковим характером ринкової економіки та необхідністю створення належних умов фінансування державних соціальних гарантій. Існування подібних спеціалізованих соціальних інститутів та особливості їх функціонування зменшують навантаження на державний бюджет та дають змогу збалансувати принципи індивідуальної відповідальності громадянина і солідарності всіх членів суспільства при компенсації соціальних ризиків². Тобто держава, виконуючи соціальну функцію, виступає свого роду гарантом фінансової стійкості фондів соціального страхування і реалізації програм обов'язкового соціального страхування.

Слід зазначити, що вагомого значення в Україні набувають питання функціонування фінансових механізмів форму-

¹ Нікіфоров П.О. Інституціональний вимір трансформаційних процесів у фінансовій системі України: теоретичні підходи та прикладні аспекти. *Сучасні тенденції інституціональних трансформацій фінансової системи України: колект. монографія*. За заг. ред. О.О.Нікіфорова. Чернівці: Технодрук, 2018. С. 19.

² Насібова О. В. Фінансування видатків на соціальний захист громадян з державних цільових фондів: Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2017. Вип. 2. С. 198–204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkd_2017_2_27

вання фондів медичного страхування¹, особливо зважаючи на поточний стан фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я. Так, впродовж 2010–2018 рр. частка видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я у ВВП в середньому становила 3,8%, що не відповідає ст. 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

**Видатки на охорону здоров'я у Зведеному бюджеті
України та ВВП**

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Видатки ЗБУ всього, млрд грн	377,8	416,9	492,5	505,8	523,1	679,9	835,6	1056,8	1250,2
Видатки ЗБУ на охорону здоров'я, млрд грн	44,7	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,4	102,4	115,9
ВВП, млрд грн	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2	2982,9	3558,7
Частка видатків ЗБУ на охорону здоров'я у ВВП,%	4,1	3,7	4,2	4,2	3,7	3,6	3,2	3,4	3,3

Джерело: розраховано автором за².

Дані табл. 2.7 свідчать, що видатки Зведеного бюджету України на охорону здоров'я за період 2010–2018 рр. постійно зростають, крім незначного зменшення в 2014 р., що пов'язано з нестабільною політичною ситуацією в країні, яка вплинула на стан формування та виконання Зведеного бюджету України.

Водночас, частка видатків на охорону здоров'я у ВВП із року в рік знижується. Так, якщо в 2010 р. вона становила 4,1%, то в 2018 р. – на 0,8% менше (3,3%). Це свідчить про неспроможність бюджету задовольнити потреби галузі в повному обсязі та на належному рівні. При цьому, за даними звіту Health at Glance 2017, видатки на охорону здоров'я

¹ Качула С.В. Формування інституту медичного страхування у системі суспільного розвитку. *Economics and Finance*. № 1/2019. Р.40–53.

² Звітність про виконання Державного бюджету України за 2010–2018 рр.: Державна казначейська служба України: офіційний сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> (дата звернення 25.05.2019)

в країнах ОЕСР становили в середньому 9% ВВП: від 4,3% у Туреччині та до 17,2% у Сполучених Штатах¹.

Активізація процесу фінансової децентралізації в Україні сприяла зміцненню бюджетного потенціалу місцевих бюджетів й удосконаленню системи міжбюджетних трансфертів. З 2015 р. введено нові види трансфертів для місцевих бюджетів – медичну та освітню субвенцію. Головною метою надання медичної субвенції стала допомога з державного бюджету місцевим бюджетам для фінансування видатків на охорону здоров'я. Дані щодо стану фінансового забезпечення охорони здоров'я з місцевих бюджетів України наведено в табл. 2.8.

Таблиця 2.8

Видатки на охорону здоров'я у структурі місцевих бюджетів України в період поглиблення бюджетної децентралізації

Показники	2015	2016	2017	2018	Темп приросту, %		
					2016 до 2015	2017 до 2016	2018 до 2017
Видатки місцевих бюджетів України, всього з урахуванням міжбюджетних трансфертів, млрд грн	280,08	350,41	496,09	570,58	25,1	41,6	15,0
Видатки місцевих бюджетів України на охорону здоров'я, млрд грн	59,55	62,95	85,66	93,23	5,7	36,1	8,8
Медична субвенція, млрд грн	46,18	44,43	56,22	61,65	-3,8	26,5	9,7

Джерело: розраховано автором за².

¹ OECD (2017), Health at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. URL: http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en

² Звітність про виконання Державного бюджету України за 2010–2018 рр.: Державна казначейська служба України: офіційний сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

У цілому видатки з місцевих бюджетів на охорону здоров'я зростають, причому більшими темпами в 2017 р., порівняно з 2016 р., ніж у 2016 р. порівняно з 2015 р. та в 2018 р. порівняно з 2017 р. Щодо медичної субвенції, то в 2016 р. її розмір дещо знизився, але в 2017–2018 рр. знову відбулося зростання майже на 10 млрд грн, порівняно з 2015 р. та 2016 р. відповідно. Причому розмір медичної субвенції коливається від 78% в 2015 р. до 65% в 2017 р. від загальних видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я. Тобто на сьогодні місцеві бюджети ще неспроможні самостійно, за рахунок лише власних фінансових ресурсів, утримувати галузь.

У ст. 49 Конституції України, записано, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена¹. Значення терміна «безоплатність медичної допомоги» чітко встановлено рішенням Конституційного Суду України: неможливість стягнення з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я у будь-яких варіантах розрахунків (готівкою або безготівкових): чи у вигляді «добровільних внесків» до різноманітних медичних фондів, чи у формі обов'язкових страхових платежів (внесків) тощо². Також Конституційний Суд України визначив, що безоплатність медичної допомоги у державних і комунальних

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.01.2019)

² Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#n54>

зкладах охорони здоров'я не виключає можливості фінансування галузі «Охорона здоров'я» за рахунок розвитку позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів, у тому числі і шляхом створення лікарняних кас (спілок, фондів), діяльність яких має бути врегульована законом. Тобто витрати на медичну допомогу повинні відшкодовуватися за рахунок державного або місцевих бюджетів, страхових фондів або інших джерел, що визначені законодавством. Особливу увагу в Україні в умовах обмеженості бюджетних коштів слід звернути на медичне страхування, яке є невід'ємною складовою систем охорони здоров'я розвинутих країн світу. Важливим є те, що страхова медицина дозволяє вирішити питання залучення додаткових фінансових ресурсів у сферу охорони здоров'я.

Обов'язкова форма соціального медичного страхування використовується, як правило, в тих державах, де вагоме значення має державне фінансування та належна організація охорони здоров'я. Вибір форми медичного страхування залежить від особливостей розвитку галузі охорони здоров'я та держави в цілому. Отже, кожна держава пристосовує моделі фінансування охорони здоров'я відповідно до тенденцій та особливостей соціально-економічного розвитку¹.

Згідно з Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я² в Україні пропонується модель державного солідарного медичного страхування, яка враховує кращі сучасні практики та досвід трансформації систем охорони здоров'я у світі, зокрема у Центральній та Східній Європі. Основним джерелом фінансування оновленої системи охорони здоров'я є кошти Державного бюджету України, а виплати для лікування окремої особи не залежать від розміру її індивідуальних внесків.

¹ Кириченко А. В. Розвиток соціального страхування в Україні: монографія. Київ: КОМПРИНТ, 2017. 197 с.

² Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>

Рівень життя населення України на сьогодні є низьким (табл. 2.9). Його рівень – найнижчий серед європейських країн.

Таблиця 2.9

**Окремі показники рівня життя населення України
та рівень безробіття**

Показники (станом на початок року)	Мінімальна заробітна плата, грн	Середня заробітна плата по Україні, грн	Мінімальна пенсія, грн	Середня пенсія по Україні, грн	Рівень безробіття, %
2011	941	2297	750	1151,9	8,8
2012	1073	2722	822	1253,3	8,6
2013	1147	3000	894	1470,7	8,1
2014	1218	3148	949	1526,1	7,7
2015	1218	3455	949	1581,5	9,7
2016	1378	4362	1074	1699,5	9,5
2017	3200	6008	1247	1828,3	9,7
2018	3723	7711	1452	2479,2	9,9
2019	4173	9223	1497	2645,7	9,1

Джерело: складено автором за¹

Враховуючи низькі показники рівня життя населення України, наведені у табл. 2.9, уведення обов'язкового медичного страхування в Україні буде більш ефективним за сприятливої економічної кон'юнктури, зниження безробіття, підвищення доходів населення. Це завдання може бути вирішене тільки на макрорівні, за безпосередньої участі держави.

Таким чином, введення системи обов'язкового медичного страхування в Україні сприятиме поліпшенню загального стану фінансування медицини в країні. При цьому зниження бюджетних видатків на охорону здоров'я буде компенсуватися іншими джерелами фінансування та сприятиме зміцненню фінансової стійкості бюджету. Формування коштів системи обов'язкового медичного страхування та цільовий

¹ Державна служба статистики: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

характер їх використання мають бути прозорими та підконтрольними суспільству. А відтак видатки бюджету та страхових фондів стануть більш ефективними, якісними та задовольнятимуть попит споживачів на медичні послуги. Для оцінки рівня задоволеності населення наданням медичних послуг слід запровадити моніторинг і на основі його результатів необхідно впроваджувати заходи щодо вдосконалення соціальних послуг населенню та подальшого покращання фінансового забезпечення галузей соціальної сфери в Україні.

Фінансове забезпечення діяльності державних фондів соціального забезпечення безпосередньо залежить від грошових доходів громадян. Тобто, чим менший рівень безробіття в країні, тим більша кількість працюючого населення зможе сплачувати єдиний соціальний внесок, який нараховується на фонд заробітної плати, а рівень мінімальної та середньої заробітної плати впливає на страхові відрахування до державних цільових фондів.

Необхідно і надалі здійснювати інституційну реформу щодо усунення негативних чинників та удосконалення механізмів фінансового забезпечення фондів соціального страхування, покращання інституційного середовища системи соціального страхування в Україні.

Розділ 3

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИДАТКІВ

3.1. Формування видатків соціального розвитку зведеного, державного бюджету

Соціальний розвиток можливий за справедливого розподілу ресурсів у суспільстві та реалізації принципу соціальної відповідальності держави перед громадянами. Державна фінансова політика органічно пов'язана з характером і цілями держави, її функціями, завданнями сталого розвитку суспільства та є важливим інструментом впливу держави на соціальні процеси у країні.

У сучасних економічних умовах розв'язання соціальних проблем потребує нових підходів, оскільки пов'язано з нестабільністю динаміки економічного розвитку. Видатки бюджету є вагомим інструментом бюджетної політики як складової державної фінансової політики, соціальне призначення якого забезпечувати виконання державою її соціальної функції.

Для реалізації соціальної політики в Україні найбільш вагоме значення мають соціальні видатки державного та місцевих бюджетів, розмір яких щороку зростає. Триваючі широкомасштабні реформи в Україні, зокрема, бюджетна та податкова сприяють пошуку шляхів підвищення рівня життя населення, однак на сьогодні суттєво не розв'язують існуючі соціальні проблеми. Тому питання щодо формування соціальних видатків надзвичайно актуалізується на сьогодні, особливо у зв'язку з проведенням бюджетної реформи та поглибленням процесу децентралізації місцевих бюджетів. Необхідність спрямування значних бюджетних коштів на соціальні цілі з метою підтримки належного рівня життя населення та недопущення зниження соціальних стандартів у суспільстві в умовах макроекономічної нестабільності загострює окреслену проблему. В умовах фінансово-економічної нестабільності України обмеженість бюджетних коштів знижує

можливості бюджетів щодо фінансування видатків у цілому і соціальних зокрема. Визначення пріоритетності у напрямках видатків бюджету є важливою складовою структурних перетворень у соціальній сфері. Бюджет займає вагоме місце у здійсненні державної соціальної політики та забезпеченні соціального розвитку. Склад та структура видаткової частини бюджету є втіленням бюджетної політики впливу держави на соціальні процеси. Проблематика розвитку соціальної сфери надзвичайно актуалізується в умовах економічної кризи та необхідності спрямування значних коштів на соціальні цілі з метою підтримки належного рівня життя населення та недопущення зниження соціальних стандартів у суспільстві.

Аналіз структури видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією за 1999–2018 рр. (табл. Д. 1) свідчить, що на соціальні видатки спрямовується в середньому 55 % усіх видатків зведеного бюджету. У тому числі найбільший відсоток становив у 2013 р. – 64,4%; 2010 р. – 63,7%; 2012 р. – 60,7%; 2005 р. – 60,4% та 2011 р. – 60,3%. Найменша частка видатків соціального спрямування у видатках Зведеного бюджету України за 1999–2018 рр. становила у 1999–2000 рр. 37,9% та 39,3% відповідно (рис. 3.1).

При цьому прослідковується циклічність формування частки видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення – вона то зростає, то зменшується. Так, якщо з 1999–2001 рр. прослідковується стрімке зростання частки видатків майже вдвічі, то з 2002 р. по 2004 р. відбувається зменшення, хоча в 2004 р., порівняно з 2003 р. і відбулося зростання видатків більш ніж на 2%, але показник 2004 р. не перевищив показник 2002 р. У 2005 р. частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення стрімко зросла до 28,2%, але вже у наступному році знову зменшилася. За період 2006–2012 рр. частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення була більш-менш стабільною з незначним зростанням /падінням. Низхідна тенденція продовжувалася з 2013 р. (28,7%) до 2015 р. (25,9%) і після сплеску в 2016 р. (30,9 %) в

2017 р. знову продовжився спад (27,1%), але меншими темпами порівняно з попереднім роком. У 2018 р. частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у загальній сумі видатків Зведеного бюджету України становила 24,7%, що є найнижчим значенням за останні дев'ять років.

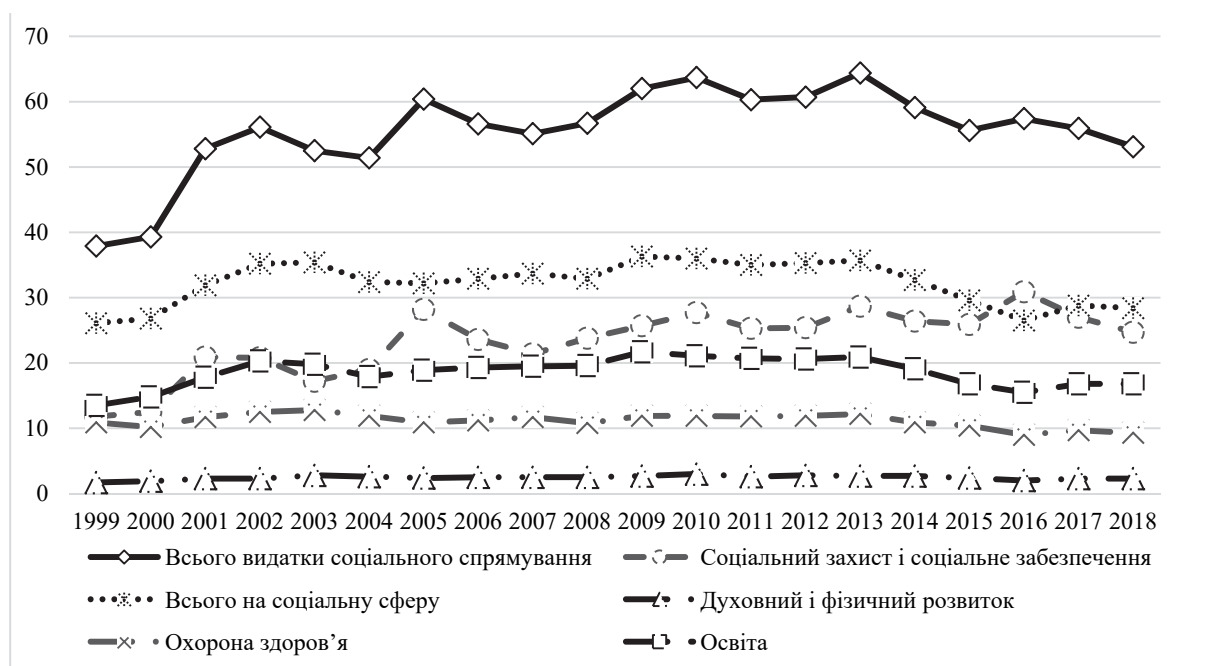


Рис. 3.1. Частка видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України¹ за 1999–2018 рр., %

За досліджуваний період величина соціальних видатків у Зведеному бюджеті України зросла з 4,1 млрд грн до 309,4 млрд грн, або більш ніж у 75 разів. Різке підвищення відбулося у 2016 р., де частка таких видатків порівняно з попереднім роком зросла на 5,6%, у 2017–2018 рр. знову відбулося її зниження. Водночас, у цілому частка видатків на

¹ Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>

соціальний захист та соціальне забезпечення у структурі видатків Зведеного бюджету України має тенденцію до зниження, за винятком 2016 р., де спостерігається її підвищення на 5,6% порівняно з 2015 р., який має найнижчий показник за роки спостереження, хоча обсяг соціальних видатків за досліджуваний період зростав. Винятком став 2014 р., на який припадає початок антитерористичної операції на сході України, анексія АР Крим, і впродовж 2013–2016 рр. збільшився на 113,2 млрд грн, або на 78% (з 145,1 млрд грн до 258,3 млрд грн відповідно). Видатки зведеного бюджету на соціальну сферу: тобто на охорону здоров'я, освіту, духовний і фізичний розвиток за досліджуваний період коливалися – то зростали, то знижувалися. У 2018 р. частка жодної із цих статей видатків не досягала рівня 2013 р.

Динаміка видатків Зведеного бюджету України соціального спрямування свідчить про їх нестабільний характер. Через військові дії і високий рівень державного боргу та вартість його обслуговування знижуються і видатки бюджету соціального спрямування. Це свідчить про ослаблення бюджетного потенціалу, обмеженість бюджетних ресурсів, що потребує підвищення ефективності їх використання та більш виваженого підходу до визначення соціальних пріоритетів бюджетної політики. Тобто, якщо у 2013–2016 рр. відбулося зниження динаміки зазначених видатків, то у 2017–2018 рр. ситуація стабілізується.

Аналіз структури видатків соціального спрямування Державного бюджету України за функціональною класифікацією за 1999–2018 рр. (табл. Д. 2) свідчить, що на соціальні цілі спрямовується в середньому майже 40% усіх видатків. Причому найбільший відсоток становив у 2005 р. – 51,6%; 2010 р. – 49,7%; 2009 та 2013 рр. 47,8%; 2006 р. – 46,6% та 2012 р. – 45,1%. Найменша частка видатків соціального спрямування у видатках Державного бюджету України за 1999–2018 рр. становила у 1999–2000 рр. 19,5% та 23,7% відповідно (рис. 3.2).

Розділ 3. Бюджетна політика у сфері видатків

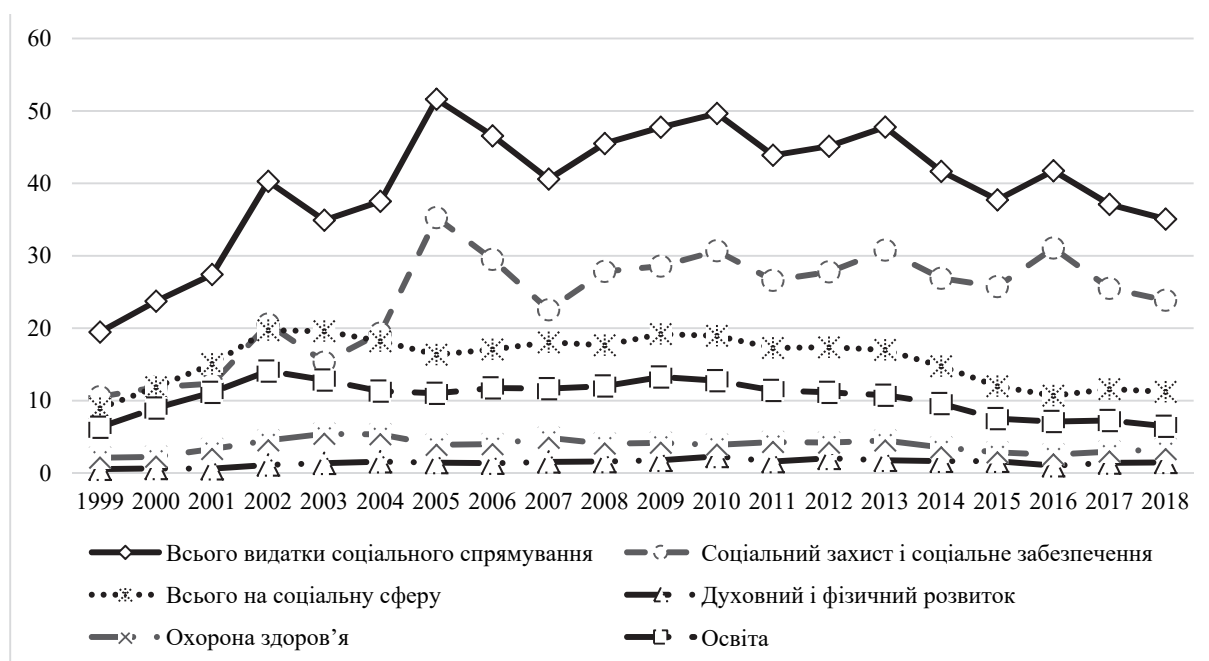


Рис. 3.2. Частка видатків соціального спрямування Державного бюджету України¹ за 1999–2018 рр., %

У видатках соціального спрямування Державного бюджету України, як і в Зведеному бюджеті, прослідковується циклічність формування частки видатків. Пік зростання частки видатків соціального спрямування припадає на 2005–2013 рр. коли вона становила від 51,6 до 40,59%. І якщо за період з 1999 р. по 2005 р. частка видатків соціального спрямування мала тенденцію до збільшення (з 19,47% в 1999 р. до 37,52% в 2004 р.), то з 2013 р. по 2018 р. вона спадає (з 47,77% в 2013 р. до 35,07% в 2018 р.). Впродовж 2013–2015 рр. посилювалась низхідна тенденція зниження частки видатків соціального спрямування у структурі видатків державного бюджету. У 2016 р. частка таких видатків порівняно з попе-

¹ Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>

реднім роком зросла на 5,6 %. Проте, підвищення обсягу видатків відбулося за рахунок трансфертів пенсійному фонду та на фінансування програми житлових субсидій на комунальні послуги для населення здебільшого в опалювальний період, що свідчить про низький рівень життя населення. Дана ситуація притаманна видаткам на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту та духовний та фізичний розвиток, з незначними відмінностями. А от частка видатків на охорону здоров'я хоча і зменшувалася до 2016 р., у 2017–2018 рр. почала зростати, але на рівень 2013 р. так і не повернулася.

Разом з тим, за період 2007–2018 рр. планові показники видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України не було виконано, за винятком видатків на охорону здоров'я в 2007 р. та 2010 р., коли відсоток виконання планових показників становив 100,7 та 100,2% відповідно, на духовний та фізичний розвиток в 2007 р., коли відсоток виконання планових показників становив 100,1%. Планові показники видатків соціального спрямування Державного бюджету України за 2007–2018 рр. жодного разу виконані не були (рис. 3.3).

За досліджуваний період по галузі «Освіта» відсоток виконання планових показників Державного бюджету України в середньому становив 92%. Причому найменший відсоток виконання планових показників припадає на 2018 р. – 88,3, а найбільший на 2007 р. – 94,7. По галузі «Охорона здоров'я» відсоток виконання планових показників в середньому становив 94%. Відповідно найменший відсоток виконання планових показників припадає на 2015 р. – 90,5, а найбільший на 2007 р. – 97,7. По галузі «Духовний і фізичний розвиток» відсоток виконання планових показників у середньому становив 92,7%. Відповідно найменший відсоток виконання планових показників припадає на 2012 р. – 85,2, а найбільший на 2016 р. – 97,7. По галузі «Соціальний захист і соціальне забезпечення» відсоток виконання планових показників у середньому становив 97,7%. Відповідно

найменший відсоток виконання планових показників припадає на 2014 р. – 92,2, найбільший на 2018 р. – 99,8.

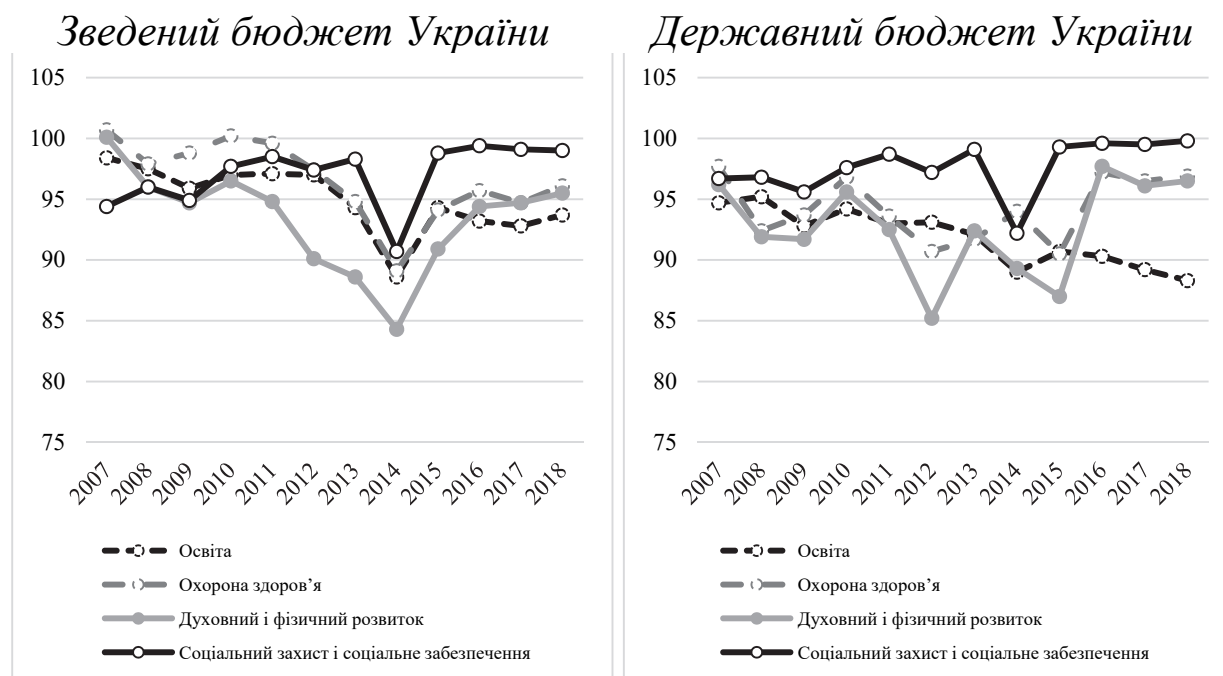


Рис. 3.3. Виконання планових показників видатків соціального спрямування Зведеного та Державного бюджету України¹ за 2007–2018 рр., %

Аналіз виконання планових показників видатків соціального спрямування за 2007–2018 рр. свідчить про недостатність коштів бюджету, що негативно позначається на виконанні бюджетних статей, які повинні забезпечити достатнє існування громадян України. Суспільство, що прагне максимізації свого добробуту, тяжіє до організації забезпечення себе необхідними благами переважно колективними засобами і

¹ Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>

меншою мірою індивідуальними»¹. Бюджет в цьому сенсі має забезпечувати потреби населення. Ще у 1880-х роках німецький економіст Адольф Вагнер сформулював «закон зростання державних витрат». Тим самим фактично передбачив, що розвиток сучасного індустріального суспільства призведе до посилення політичного «тиску на соціальний прогрес» та постійне підвищення витрат на «соціальні виплати». Як наслідок, слід очікувати постійного розширення державного сектору та його частки в економіці².

Відповідно до ст. 1 Конституції України, а також до євроінтеграційного вибору, Україна взяла курс на розбудову соціально-орієнтованої економіки ринкового типу, що передбачає значні обсяги фінансування галузей соціальної сфери і соціального захисту населення. Проте Україна є унітарною державою, для якої характерна дворівнева бюджетна система з чітким розподілом повноважень між центральною і місцевою владою. Закріплення видатків за різними рівнями зведеного бюджету здійснюється відповідно до принципу субсидіарності. Внаслідок цього фінансування видатків на охорону здоров'я, духовний і фізичний розвиток, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення відбувається здебільшого за кошти місцевих бюджетів³.

«Нині у виборі моделі бюджетної політики складається патова ситуація. З одного боку, держава обмежена в проведенні лібералізаційної бюджетної стратегії і скороченні видатків через українську слабку еластичність переважної більшості останніх. З іншого – вона також неспроможна до повноцінної

¹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки; пер. з нім. С.І. Терещенко О.О. Терещенка; передмова та наук. редактування В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. 654 с.

² Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave Public finance in theory and practice. International edition: McGRAW-HILL BOOK COMPANY 1989. 650 p.

³ Кіт В.І., Михасюк І.Р. Ефективність бюджетного фінансування видатків на соціальну сферу і соціальний захист населення. *Економічні науки*. 2016. URL: <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/2-53/17.pdf>

патерналістської політики – з достатніми обсягами фінансування поточних видатків і видатків розвитку – оскільки переобтяжена фіскальним пресом економіка не створює належного бюджетного ресурсу. Відтак утворюється деформована модель фіскалізованої хронічно дефіцитної економіки, орієнтованої на «проїдання» ресурсів розвитку»¹.

Враховуючи вплив інфляційних процесів, динаміка видатків Зведеного та Державного бюджету України суттєво змінюється (табл. Е.1, Е.2). Зростання видатків відбувалося під впливом значних темпів інфляції. Великі обсяги фінансових ресурсів, які держава акумулює в централізованому фонді – бюджеті та соціальне призначення і соціальна відповідальність держави перед суспільством потребують вирішення актуального питання – підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Роль держави у регулюванні соціального розвитку значною мірою характеризується часткою видатків бюджету у ВВП. З метою більш детального аналізу необхідно провести оцінку місця видатків соціального спрямування Зведеного та Державного бюджету України у ВВП (табл. 3.1, 3.2, рис. 3.4). У країнах світу видатки соціального спрямування включають соціальні та натуральні допомоги та податкові пільги, які мають соціальні цілі. Соціальні видатки спрямовуються на малозабезпечених, літніх людей, осіб з інвалідністю, хворих, безробітних та молодь.

Але на відміну від України, коли майже всі видатки соціального спрямування здійснюються за рахунок державного або місцевих бюджетів України, на світовому рівні чисті сукупні соціальні витрати включають як державні, так і приватні витрати. Так, в 2018 р. п'ятірку країн-лідерів з найбільшою часткою державних видатків соціального спрямування в ВВП очолила Франція – 31,2%. За нею слідують

¹ Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / Аврамченко К.В., Дешко А.Л., Жаліло Я.А. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 112 с.

Бельгія 28,9%, Фінляндія – 28,7%, Данія 28,0%, Італія 27,9% ВВП.

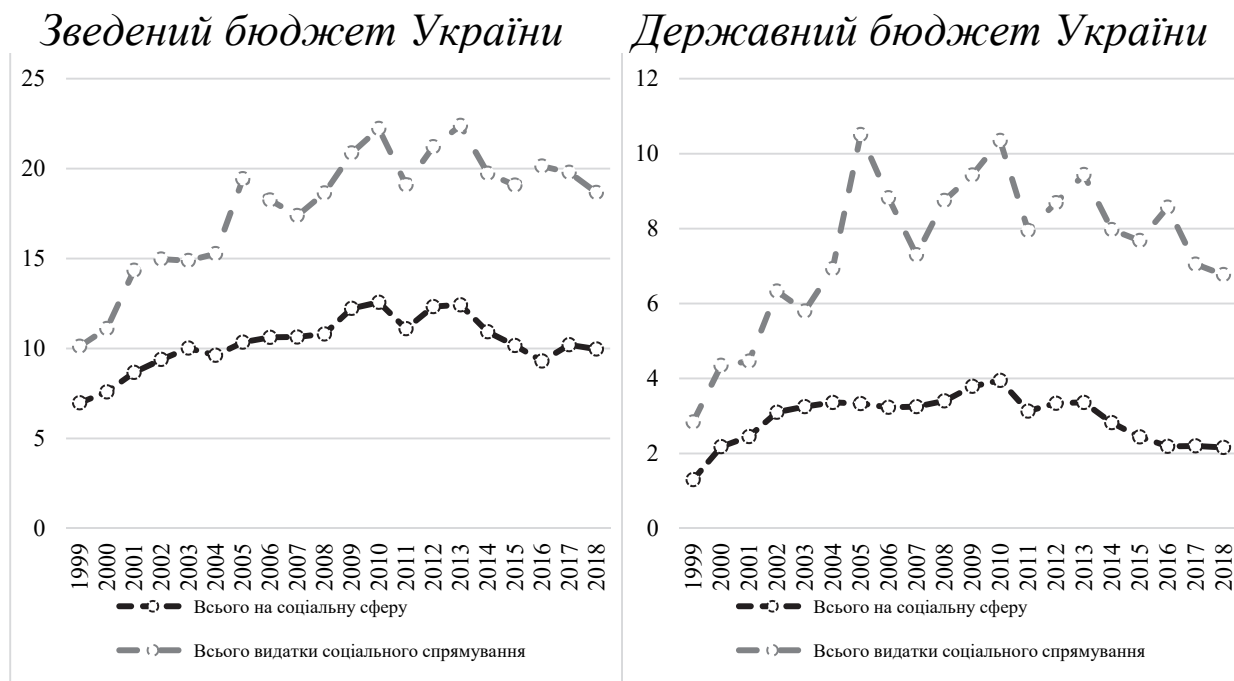


Рис. 3.4. Частка видатків соціального спрямування Зведеного та Державного бюджету України¹ за 1999–2018 рр. у ВВП, %

До п'ятірки країн з найменшою часткою у ВВП, хоча і відсутні дані по деяких країнах за 2018 р., входять Мексика, Чилі, Корея, Туреччина та Ірландія (табл. Й.1). У цілому по Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), в 2018 р. частка видатків соціального спрямування у ВВП становила 20,1%, майже як і в Україні. Але потрібно враховувати, що у країнах світу є ще можливість приватного фінансування соціальних виплат, а в Україні такої можливості практично немає.

За окремими статтями видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України найбільшу частку у ВВП зай-

¹ Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>

мають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, в середньому 7,6%. Згідно з Законом України «Про освіту» ст. 78, держава повинна забезпечувати асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством¹. Але частка видатків Зведеного бюджету на освіту за аналізований період тільки в 2009–2010 рр. та 2012–2013 рр. становила більше 7%, в інші роки Закон України не дотримано.

Подібна ситуація і з видатками по галузі «Охорона здоров'я». Згідно зі ст. 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», держава формує політику охорони здоров'я, яка забезпечує бюджетними асигнуваннями галузь у розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу². Але частка видатків на охорону здоров'я у Зведеному бюджеті України за аналізований період становила в середньому 3,6%, що значно менше від вимог законодавства.

В Україні ще в 1999 р. з ініціативи Міністерства праці та соціальної політики України за технічної підтримки Міжнародної організації праці (МОП) та Світового банку розроблена модель соціального бюджету. Впровадження в практику, удосконалення та постійна підтримка моделі соціального бюджету здійснюється науковцями Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України.

У моделі соціального бюджету використовується бюджетний підхід, відповідно до якого доходи та видатки представлені у вигляді балансу. Так, витратна частина бюджету передбачає розрахунки витрат на освіту, охорону

¹ Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

² Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, а також витрат з бюджетів цільових соціальних фондів. Крім того, в моделі соціального бюджету використовуються методи актуарних розрахунків, кількісного аналізу, узагальнення, екстраполяції, моделювання та метод імітації.

Використання цих економіко-математичних методів дає змогу побудувати адаптовану до умов ринкових перетворень систему стратегічного прогнозування, яка поєднує в собі механізми прогнозування як економічного, так і соціального розвитку країни. Також автоматизація розрахунку вартості соціальних виплат дозволить уникнути суб'єктивного впливу на цей процес.

3.2. Планування соціальних видатків місцевих бюджетів

Ефективність місцевих бюджетів як інструменту реалізації соціальних пріоритетів бюджетної політики характеризується їх можливостями регулювання процесів соціального розвитку суспільства та стійкості до негативних впливів зовнішнього середовища. Формуванню збалансованих, стійких місцевих бюджетів у сучасних умовах сприятиме забезпечення макроекономічної стабільності, зокрема за рахунок формування та реалізації скоординованої податково-бюджетної політики.

Формування динамічно прогресуючої економіки інвестиційного типу та підвищення якісних характеристик життя населення в Україні безпосередньо залежить від реформування та адаптації суспільних фінансів до умов ринкового господарства і демократичних відносин, що утверджуються в нашій державі. Ключовим напрямом зміцнення фінансової системи країни є подальший розвиток її невід'ємної складової – місцевих фінансів.

В Україні система місцевих фінансів здебільшого представлена місцевими бюджетами, водночас, як і в інших країнах, поступово розвиваються і зміцнюються такі фінансові інститути автономної місцевої влади, як позабюджетні фонди, фінанси підприємств комунальної форми власності, комунальний кредит, місцеве оподаткування¹.

Місцеві бюджети посідають ключове місце в бюджетній системі України. Вони є головним інструментом реалізації регіональної економічної політики та її ваговою складовою – бюджетно-податкової політики на рівні територіальних утворень. До 2015 р. у процесі міжбюджетного регулювання здійснювалася вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей серед них. Останніми роками відбувалося збільшення абсолютних розмірів бюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та цільових субвенцій. Головними завданнями сьогодення є подальше впровадження децентралізації влади і передача додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів. Тобто завданням сучасного етапу розвитку бюджетної системи України є її розбудова та подальша трансформація, відповідно до потреб кожної громади, всіх ланок місцевих фінансів.

В умовах реформування державних фінансів бюджетне планування виступає вагомим інструментом фінансового регулювання соціального розвитку суспільства. Завдання досягнення збалансованості державного та місцевих бюджетів і необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів потребують задіяння сучасних методів бюджетного планування. Основним завданням бюджетного планування як інструменту фінансового регулювання соціального розвитку суспільства, є формування та виконання збалансованої

¹ Ламський М. Д. Доходи місцевих бюджетів як інструмент забезпечення повноважень органів самоврядування. *Бізнес Інформ*. 2013. № 11. С. 142–147.

державної фінансової політики, спрямованої на підвищення соціального розвитку країни.

Українські вчені наголошують на зростанні ролі держави як суб'єкта фінансової політики у регулюванні соціально-економічних процесів. Так, І. Г. Лук'яненко стверджує, що на сучасному етапі розвитку продуктивних сил суспільства зростає роль держави як специфічного внутрішнього стабілізатора соціально-економічного розвитку будь-якої економіки, тобто суспільство делегує державі не тільки частину своїх соціальних та політичних прав, а й певну частину прав економічних, внаслідок чого підвищується роль держави в координації економічної взаємодії¹.

Державна фінансова політика має чіткі цілі залежно від визначених стратегічних і тактичних пріоритетів, відповідні завдання та сформований фінансовий механізм їх реалізації. Головною метою державної фінансової політики є формування максимального обсягу фінансових ресурсів та раціональний розподіл їх між суб'єктами фінансових відносин з метою забезпечення соціального розвитку суспільства. Досягнення головної мети державної фінансової політики реалізуються через фінансовий механізм. Він має забезпечувати практичне втілення фінансового регулювання держави, відобразити певну спрямованість бюджетно-податкових відносин на вирішення соціальних завдань на конкретному етапі розвитку суспільства². Способом впливу фінансових відносин на регулювання соціального розвитку суспільства є фінансові методи. На практиці широко застосовують такі фінансові методи: бюджетне планування, оперативне управління, фінансовий контроль, фінансове забезпечення і фінансове регулювання.

В умовах реформування бюджетної системи України особливо гостро постає питання щодо визначення пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, виявлення джерел фінан-

¹Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти: монографія. Київ, 2004. 584 с.

²Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. Київ, 2003. 488 с.

сування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням коштів. І саме бюджетне планування є тим інструментом, за допомогою якого визначаються джерела формування і напрями використання фінансових ресурсів в економіці держави з метою забезпечення соціального розвитку суспільства.

Бюджетне планування як організаційна форма фінансового механізму є невід'ємною компонентою системи державного фінансового регулювання. О. Д. Василик визначає бюджетне планування як науково-обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку¹. На думку В.М. Федосова, В.М. Опаріна та Л. Д. Сафонові, бюджетне планування – це своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямований на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору, що здійснюється шляхом встановлення бюджетних цілей не тільки на наступний (плановий) рік, а й на перспективу, зокрема середньострокову². В. Г. Дем'янишин вважає, що за допомогою бюджетного планування забезпечується поступове зростання темпів соціально-економічного розвитку³.

Узагальнюючи підходи вчених, можна констатувати, що бюджетне планування – це інструмент реалізації державної фінансової політики щодо економічного регулювання соціального і економічного розвитку суспільства. Процес фінансового регулювання соціального розвитку суспільства передбачає застосування певних методів планування, які найбільш вдало можуть задовольнити умови та цілі даного процесу. Відомі авторитетні фінансисти серед таких методів виділяють такі:

¹ Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. Київ, 2004. 608 с.

² Бюджетний менеджмент: підручник / В. М. Федосов, В. М. Опарін, Л. Д. Сафонова [та ін.]; за ред. В. М. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.

³ Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.

коефіцієнтів, нормативний, балансовий та методи економіко-математичного моделювання (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Підходи науковців до визначення методів бюджетного планування

Метод	Характеристика методу	Науковці
Коефіцієнтів	Базується на вивченні економічної кон'юнктури у минулих періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів до фактичних результатів виконання бюджетів	Юрій С.І., Стоян В.І., Даневич О.С. ¹ , Василик О.Д., Павлюк К.В. ² , Федосов В.М.,
Нормативний	Передбачає використання у плануванні системи взаємопов'язаних норм і нормативів	Опарін В. М., Сафонова Л. Д. ³ , Чугунов І. Я. ⁴
Балансовий	Дає можливість погодити видатки з джерелами їх покриття, встановити взаємозв'язок наявного обсягу фінансових ресурсів у державі з відповідними потребами	
Економіко-математичного моделювання	Передбачає побудову фінансових моделей, що імітують рух реальних економічних і соціальних процесів	

Джерело: складено автором.

Кожен метод має як позитивні моменти, так і недоліки. Так, метод коефіцієнтів, який ще називають аналітичним, базується на застосуванні певних коефіцієнтів щодо визначення фактичного виконання показників бюджету.

Метод коефіцієнтів досить простий у використанні і тому, на сьогодні, його часто застосовують при плануванні

¹ Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система: підручник. 2-ге вид. змін. й доп. Тернопіль, 2006. 816 с.

² Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. Київ, 2004. 608 с.

³ Бюджетний менеджмент: підручник / В. М. Федосов, В. М. Опарін, Л. Д. Сафонова [та ін.]; за ред. В. М. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.

⁴ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. 259 с.

доходів та видатків бюджету, розраховуючи, наприклад, вплив індексів-дефляторів на кількісні показники фінансових ресурсів держави. Але даний метод має суттєвий недолік: він опирається на минулі досягнення, тому сам процес планування не стимулює до пошуку фінансових резервів, що досить не актуально при здійсненні фінансових реформ.

Нормативний метод, за якого планування доходів та видатків здійснюється на основі певних норм і нормативів, взагалі зарекомендував себе з негативної сторони. І причина цього не стільки в самому методі, скільки в неправильному його застосуванні. Так, наприклад, нормативний метод бюджетного планування широко застосовувався при плануванні видатків по галузі «Охорона здоров'я». Витрати визначалися з розрахунку на одне ліжко-місце, що у результаті через хронічне недофінансування призвело до зубожіння більшості медичних закладів. Розпочата реформа фінансового забезпечення галузі «Охорона здоров'я» змінила насамперед сам принцип фінансування. Тобто нормативний метод продовжує застосовуватися, але розмір бюджетних коштів розраховується на одного пацієнта, що уклав договір з лікарем-терапевтом. Слід зазначити, що розмір фінансування на одного пацієнта залежить в першу чергу від вікової категорії пацієнтів. На нашу думку, підхід щодо визначення норм фінансування одного пацієнта потребує доопрацювання. Це визнається і на урядовому рівні, отже заплановані норми витрат на обслуговування пацієнтів медичних закладів у подальшому будуть збільшуватися.

Наступний метод – балансовий. Ми погоджуємося з думкою більшості науковців, що балансовий метод є узагальнюючим методом бюджетного планування, який забезпечує збалансування доходів та видатків бюджету. Важливим є формування збалансованого бюджету, недопущення нагромадження значного державного боргу, що загрожує фінансовій безпеці держави, забезпечує соціально-економічний розвиток суспільства. Використовується також у процесі аналізу і перевірки

узгодження планових і фактичних показників виконання бюджету.

Досить часто науковцями при бюджетному плануванні пропонується застосовувати методи економіко-математичного моделювання. Моделювання вважається доволі ефективним інструментом прогнозування через використання математичного програмування, програмно-цільового планування, кількісного та якісного прогнозування тощо. При стабільному соціально-економічному розвитку суспільства бюджетне планування на основі використання методів економіко-математичного моделювання досить успішне. Але, на нашу думку, їх застосування у процесі бюджетного планування на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства є проблематичним. Так, наприклад, популярний серед дослідників метод екстраполяції (або трендів) достовірний лише при відносно стійкій динаміці показників. Як суто математичний, даний метод не враховує коливань як в економічному, так і в політичному житті суспільства, тобто при його застосуванні у процесі бюджетного планування недостовірні прогнозні значення здатні значно поглибити дисбаланс доходів і видатків державного та місцевих бюджетів.

Реалізація домінантних напрямів суспільного розвитку, зокрема стимулювання інноваційної активності, сприяння розвитку людського потенціалу, передбачає ефективне використання коштів бюджету. Від раціонального використання бюджетних коштів та ефективного застосування бюджету як інструменту державного фінансового регулювання значною мірою залежить швидкість руху до реалізації стратегічної цілі суспільства¹. Бюджетна політика як складова державної фінансової політики є одним із найефективніших інструментів фінансового регулювання соціально-економічного роз-

¹ Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / Л.В. Лисяк, О.В. Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська [та ін.]; за ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.

витку країни. Її метою, як і будь-якої іншої політики, є конкретний результат, відмінний від того, що вже існує, або такий, який сприяє поліпшенню, розвитку й підвищенню ефективності процесу чи кінцевого продукту/ послуги¹.

Досягненню такого результату сприяє використання сучасних та достовірних методів бюджетного планування. Методи бюджетного планування, розглянуті нами, забезпечують розподіл доходів і видатків бюджету відповідно до законодавчих вимог та нормативного регламентування. Згідно з Бюджетним кодексом України, планування видатків місцевих бюджетів здійснюється на основі функціональної, економічної, відомчої та програмної класифікації витрат. Здійснюється чіткий розподіл видатків за галузями економіки: державне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення та інші галузі (функціональна класифікація), за економічними ознаками: заробітна плата та нарахування на неї, харчування, медикаменти, поточний та капітальний ремонт та інші видатки (економічна класифікація), за розподілом між розпорядниками бюджетних коштів: видатки на фінансування апарату Верховної Ради України, Державної судової адміністрації України, Національної академії наук України, обласних державних адміністрацій тощо (відомча класифікація). Згідно з цими класифікаціями здійснюється чіткий розподіл бюджетних видатків. Водночас, при використанні функціональної, економічної та відомчої класифікації витрат незрозумілим залишається питання щодо ефективного витрачання бюджетних коштів. Цю прогалину заповнює програмна класифікація витрат бюджету та застосування сучасних методів бюджетного планування.

Як справедливо стверджує професор І. Я. Чугунов, перетворення системи бюджетного планування значною мірою пов'язане зі зміною інституційного середовища суспільства,

¹ Сучасні інструменти фінансового планування: навч. посіб. / [під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД, Київ, 2012. 128 с.

складові бюджетної політики вдосконалюються, виходячи зі стану соціально-економічного розвитку, економічної стратегії та характеризують адаптаційні можливості архітекtonіки бюджетної системи¹.

Методи бюджетного планування, орієнтованого на соціально значущий результат, використовуються в багатьох країнах. Незважаючи на те, що в кожній країні вони називаються з певними відмінностями (бюджетування, орієнтоване на результат управління продуктивністю або ефективністю, програмно-цільовий метод тощо), однак всіх їх об'єднує спільна мета – досягнення конкретного результату, який максимально відповідає потребам соціально-економічного розвитку суспільства. А оскільки такий результат повинен бути також достатньо об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним, відмінною рисою таких методів бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг і результативності бюджетної політики в цілому².

Програмно-цільовий метод є ефективним методом бюджетного планування на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства. Головна його особливість полягає в тому, що він ґрунтується на раціональному управлінні бюджетними коштами та спрямований на вирішення соціальних питань, що стоять перед суспільством.

Останнім часом все гостріше постає питання зростання ефективності забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та виконання ними функції сприяння економічному і соціальному розвитку певної території. Формування та планування видаткової частини місцевих бюджетів останні роки здійснюється в особливо складних умовах, що пов'язано з фінансово-економічними, політичними факторами, анексією частини української держави та військовими діями на сході

¹ Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. Київ, 2003. 488 с.

² Сучасні інструменти фінансового планування / [під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД, Київ, 2012. 128 с.

України. Питаннями загальнодержавного рівня у контексті реалізації фінансової децентралізації стали: обмеженість фінансових ресурсів, нестійкість дохідної частини місцевих бюджетів, а також недостатня фінансова самостійність місцевих органів влади.

В умовах децентралізації роль місцевих бюджетів стрімко зростає. Так, на сьогодні на місцеве самоврядування покладається багато функцій щодо забезпечення регіонального розвитку територій та добробуту населення. Ступінь децентралізації влади значною мірою відображають видатки місцевих бюджетів, адже вони характеризують обсяги задоволення потреб населення певного адміністративно-територіального утворення. Слід визнати, що формування бюджетних соціальних пріоритетів у сфері видатків потребує створення інституціональної основи для визначення оптимального співвідношення між індивідуальним та суспільним споживанням.

Місцеві бюджети сьогодні, як основна ланка бюджетної системи держави та фінансова база органів місцевого самоврядування, концентрують до 80% загального обсягу фінансових ресурсів місцевого самоврядування. При цьому роль місцевих бюджетів у кожній країні зумовлюється типом економічної системи, визначеними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

В Україні місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, розв'язання соціальних проблем, підвищенні рівня добробуту населення. Вони концентрують значну частину фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства.

У сучасних умовах особливого значення набуває самодостатнє місцеве самоврядування, яке здатне забезпечити виконання своїх завдань та володіє необхідним обсягом фінансових ресурсів для покриття власних витрат. Більшість країн із сильною економікою та розвинутою системою соціального захисту розпочинали свої реформи з проведення бюджетної децентралізації. Пріоритетними напрямками в

Україні у цьому контексті є: децентралізація влади, формування більш значних бюджетних ресурсів на місцевому рівні управління, їх використання на рівні громад, зміцнення фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних та доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

У процесі фінансової децентралізації передбачається передача відповідальності у сфері планування, управління, а також залучення та розподілу фінансових ресурсів від державних органів влади до місцевих. При цьому державна влада повинна виконувати лише ті завдання, які неможливо виконати більш ефективно на локальному рівні. Децентралізація призначена для створення умов взаємодоповнюючого функціонування державних та місцевих органів влади, що виключає дублювання обов'язків та повноважень¹.

Підвищення спроможності територіальних громад до зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб є метою бюджетної децентралізації. Цілі соціального й економічного розвитку досягаються внаслідок підтримки чи створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності². Все це відбувається за рахунок заохочення підприємницької ініціативи, ефективного використання місцевих ресурсів, створення нових робочих місць, розширення податкової бази місцевих бюджетів тощо³.

¹ Соколова О.М., Ковальчук А.В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)*. 2016. № 4. С. 117–124.

² Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2017. Випуск 1 (7). С. 132–136.

³ Лисяк Л.В., Сальникова Т.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.

Видатки місцевих бюджетів відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку території. За допомогою видатків органи місцевого самоврядування повинні вирішувати основні завдання та функції, покладені на них законодавством України.

У структурі видатків місцевих бюджетів видатки соціального спрямування за 1999–2018 рр. у середньому становлять 77%. Найбільша частка соціальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів України становила 86,3% в 2013 р., а найменша в 1999 р. 60,1% (табл. Д.3). Впродовж 2013–2018 рр. прослідковується зниження частки видатків соціального спрямування з 86,26% у 2013 р. до 75,15% в 2018 р. Постатейно серед видатків соціального спрямування найбільшу частку у структурі видатків місцевих бюджетів займають видатки на освіту. Їх частка в середньому становить 30%. Видатки на охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення становлять у середньому за аналізований період 21,5%, видатки на духовний і фізичний розвиток займають зовсім незначну частку – 3,8%. Зазначені показники мають двоїстий характер та певні соціальні наслідки: з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення – це позитивний момент, який забезпечує реалізацію досягнення справедливості та рівності в суспільстві; з іншого – зростання соціальних витрат спричиняє додатковий тиск на місцеві бюджети та обмежує фінансові можливості здійснення видатків розвитку.

Структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2008–2018 рр. (рис. 3.5) свідчить, що невелика частка коштів спрямовується на фінансування капітальних видатків (мінімальне значення 6,2 у 2014 р., максимальне – 18,6% у 2008 р.), хоча саме вони пов'язані з розвитком інноваційної та інвестиційної діяльності та спрямовані на реалізацію соціально-економічних програм. Частка

капітальних видатків почала зростати, починаючи з 2015 р. та за 3 роки збільшилася з 6,2% до 15,0%.

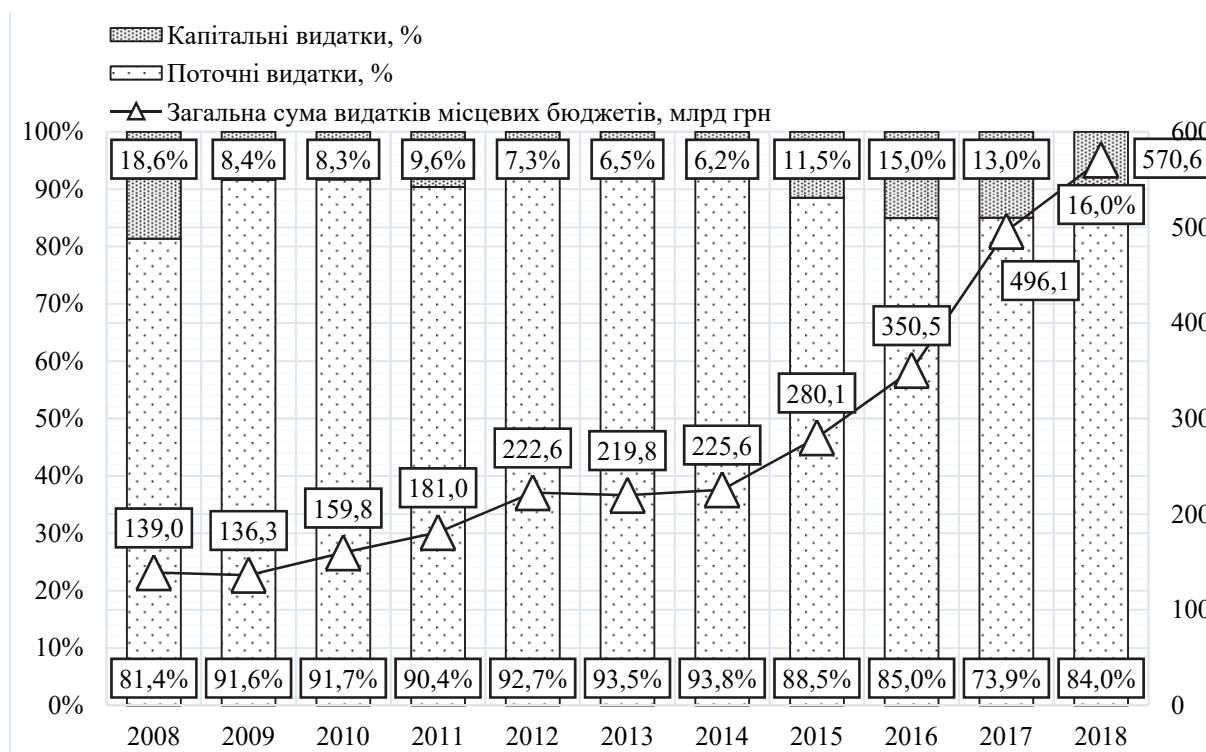


Рис. 3.5. Структура видатків місцевих бюджетів¹ у 2008–2018 рр. за економічною класифікацією

У структурі видатків місцевих бюджетів у 2015–2018 рр. підвищилася частка трансфертів з місцевих бюджетів до державного бюджету, частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, економічну діяльність, державне управління, без змін залишається частка на фізичну культуру і спорт, а всі інші показники знизилися.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними повноваженнями органів місцевого самоврядування

¹ Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>

базового рівня у сфері соціального захисту населення визначено забезпечення розвитку об'єктів соціального та культурного призначення та надання соціальної допомоги через територіальні центри. У зв'язку з цим слід зазначити, що органи місцевого самоврядування наділені більш широкими повноваженнями щодо фінансового забезпечення соціального захисту населення, водночас, мають обмежені власні джерела і залежать від трансфертів з державного бюджету, частка яких у доходах місцевих бюджетів із року в рік збільшується.

Суттєвий вплив на планування видатків соціального спрямування має інфляція, оскільки впоратися зі зростанням інфляції буде дуже важко. Повільні темпи зростання промислового розвитку, нестабільність вітчизняної економіки, дефіцит бюджету не дають можливість владі зменшити податкове навантаження, тобто у цьому випадку бюджет недоотримає кошти у вигляді податкових відрахувань, що ускладнить виконання соціальних програм. Аналіз динаміки видатків соціального спрямування з урахуванням індексів-дефляторів, вказує на зниження видатків соціального спрямування (табл. Е.3). Застосування індексів-дефляторів у плануванні соціальних видатків місцевих бюджетів країни дасть можливість здійснювати прогнози щодо соціального розвитку країни в найближчому майбутньому. Індокси-дефлятори мають один істотний недолік, що виявляється через специфіку розрахунків. Річ у тому, що цей коефіцієнт здійснює аналіз соціально-економічного розвитку країни з трохи зниженим реальним значенням інфляційних прогнозів.

Позитивним моментом є зростання частки соціальних видатків у ВВП, хоча і прослідковується незначне зниження в 2018 р., з 2000 р. по 2017 р. їх частка зросла в цілому на 15,3% (табл. 3.3). Пік зростання частки видатків соціального спрямування у ВВП припадає на 2009–2013 рр., коли вона зростала з 11,41 до 12,94%.

Ще однією проблемою формування та планування соціальних видатків місцевих бюджетів є хронічне невиконання планових показників. Так за період 2007–2018 рр. планові показники видатків соціального спрямування були виконані та/або перевиконані лише шість разів: у 2007 р. по галузях «Освіта» та «Духовний та фізичний розвиток» (100,4 та 102,3% відповідно) та по галузі «Охорона здоров'я» в 2007, 2009–2011 рр. (101,7; 100,2; 101,1 та 101,4 відповідно). По галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» планові показники за період 2007–2018 рр. жодного разу виконані не були (табл. Ж.3).

Варто зазначити, що з 2011 р. по 2017 р. (в 2018 р. дефіцит місцевих бюджетів склав 8,2 млрд грн) місцеві бюджети є профіцитними, однак це більшою мірою спричинено великою часткою міжбюджетних трансфертів у структурі доходів, ніж зростанням власних надходжень місцевих бюджетів. Місцеві бюджети все ще залишаються фінансово залежними, що свідчить про неефективність наявної бюджетної політики й потребу швидких, скоординованих дій для внутрішньої стабілізації та забезпечення соціально-економічного розвитку в середньостроковій перспективі. Важливим завданням бюджетної політики як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку України й адміністративно-територіальних утворень в умовах децентралізації є гармонізація структури дохідної та видаткової частин бюджету¹.

Фінансова децентралізація, крім позитивного впливу (перспектив ефективного реформування системи державного управління, підвищення фінансової спроможності місцевих громад, надання автономності органам місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, результативного

¹ Лисяк Л.В., Сальникова Т.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.

й своєчасного визначення та задоволення потреб місцевого населення), може мати наслідком дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій, процвітання корупції, неефективність управлінської діяльності¹.

Видатний економіст Віто Танці, у минулому директор Управління з бюджетних питань МВФ, вважав, що запровадження реформи фінансової децентралізації є необхідною умовою суспільного розвитку, аргументуючи, що у великих, централізованих державах зростає ймовірність корупції та зловживання владою. Проте сильна індивідуальна взаємодія бюрократів і громади може мати і зворотний соціальний ефект, сприяючи корупції за рахунок тісних особистих зв'язків². Тому важливим є посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад; за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства.

Для вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, надання якісних суспільних послуг населенню, отже і зростання соціальних наслідків бюджетної децентралізації необхідно:

- розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів;
- забезпечення ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів;
- вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- стимулювання розвитку державно-приватного партнерства;

¹ Соколова О.М., Ковальчук А.В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)*. 2016. № 4. С. 117–124.

² Tanzi Vito. Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working papers. 2001. № 19. URL: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>.

- посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад; за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства;
- сприяння створенню нових робочих місць з достойною заробітною платою;
- викорінення неформальної зайнятості, зниження детінізації системи оподаткування, збільшення податкоспроможності регіону.

Таким чином, місцеві бюджети залишаються соціально спрямованими бюджетами. Проте, на місцевому рівні спостерігається нестача власних фінансових ресурсів та нестійкість дохідної частини місцевих бюджетів. У процесі бюджетної децентралізації суми доходів місцевих бюджетів зростають, однак водночас спостерігається висока концентрація міжбюджетних трансфертів в їх структурі (більше 50%), що свідчить про доволі високу залежність територій від центру.

Хоча у 2015–2018 рр. зроблено перші важливі кроки на шляху створення умов для соціального й економічного розвитку України та її територій, місцеві бюджети все ще не мають достатньо автономії та фінансових ресурсів для реалізації перспективних проєктів, реалізації соціальних програм.

Повною мірою виконання соціальних зобов'язань місцевих бюджетів можливе за умови забезпечення самодостатності місцевого самоврядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами достатньої кількості дохідних джерел. Тому, на нашу думку, для дієвого функціонування місцевих бюджетів, забезпечення виконання соціальних зобов'язань органами місцевого самоврядування, сприяння економічному зростанню та забезпечення позитивних соціальних наслідків децентралізації необхідно вирішити такі завдання:

- здійснити подальший розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування з відповідним розширенням бази дохідних джерел

формування місцевих бюджетів, а також узгодження інтересів держави, бізнесу та громадян;

- залучати додаткові джерела надходжень до бюджетів;
- підвищити прозорість та ефективність витрачання бюджетних коштів;
- вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання;
- впровадити систему оцінки фінансового стану та якості управління фінансами місцевого самоврядування.

Подальше впровадження децентралізації повинно ґрунтуватися на вирішенні наявних проблем, сприяттні стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та забезпеченні реальної фінансової самостійності органів місцевої влади у вирішенні суспільно важливих завдань локального рівня та посиленні позитивних соціальних наслідків.

3.3. Середньострокові пріоритети бюджетної політики

Загострення соціальних ризиків, геополітичні потрясіння, криза та наступне повільне пожвавлення економіки у посткризовий період – перебіг цих та інших процесів в Україні актуалізує пошук нових шляхів забезпечення вирішення важливих завдань стабільного соціального розвитку суспільства на середньострокову перспективу. Науково обґрунтовані пріоритети бюджетної політики України на середньострокову перспективу, що ґрунтуються на основних напрямках соціально-економічного розвитку країни та регіонів і сприяють розв’язанню проблем збалансованості та стійкості бюджетної системи, потребують підвищення результативності процесу бюджетного планування та прогнозування, що своєю чергою, позитивно впливатиме на соціальний розвиток

суспільства. При цьому підґрунтям визначення пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері як вагової складової державної фінансової політики мають бути стратегічні цілі соціальної політики, які спрямовані на мінімізацію/нейтралізацію соціальних ризиків та повинні стосуватися всіх членів суспільства. Вектором розвитку соціальної політики України в умовах глобалізації та євроінтеграційних прагнень є досягнення більшої справедливості розподілу ВВП та забезпечення сталого суспільного розвитку¹.

Проведення цілеспрямованої бюджетної політики передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найважливіших проблем державного впливу на економічний розвиток². Перші кроки запровадження середньострокового планування бюджету були здійснені з прийняттям Бюджетного кодексу України (БКУ) 2010 р. шляхом доповнення ст. 21 «Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди». Так, БКУ регламентував, що при складанні проекту бюджетної політики на наступний рік необхідно затверджувати індикативні прогнозні показники на три роки. Водночас, реальне планування здійснювалося формально. У 2017 р. Уряд схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 рр., тобто відбулось реальне втілення середньострокового бюджетування на три роки. У зв'язку з цим у січні 2019 р. набули чинності зміни до БКУ щодо середньострокового планування, в тому числі і відміна ст. 21. Згідно з чинним БКУ для середньострокового бюджетного планування середньостроковий період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Початковою

¹ Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І. Я. Чугунов, А. В. Павелко, Т. В. Канєва та ін.; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ: Київ. нац. торг-екон. ун-т, 2015. 376 с.

² Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 5. С. 64–77.

стадією бюджетного процесу є складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них¹.

Основна мета бюджетної політики полягає у забезпеченні економічного зростання на засадах інституційного, інвестиційного розвитку та структурних перетворень, ефективного використання природно-ресурсного, людського потенціалу; створенні сприятливих умов для збільшення обсягів виробництва відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку, у тому числі розбудова високотехнологічної, наукоємної інфраструктури промисловості, підтримка розробки та впровадження нанотехнологій; зміцненні фінансової основи місцевого самоврядування; підвищенні якості соціального захисту та рівня життя населення².

Виходячи зі стратегічної мети – побудова конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки та інтеграція в європейське співтовариство, основними завданнями бюджетної політики на довгострокову перспективу залишаються:

- висока якість життя громадян;
- конкурентоспроможність економіки;
- ефективна та справедлива влада;
- інтегрована у глобальні процеси та сильна держава.

Бюджетна політика є дієвим засобом управління бюджетними відносинами та активним елементом фінансової політики, якщо вона ґрунтується на таких основних принципах: об'єктивності (наукового підходу), наступності (послідовності), обов'язковості, дієвості, гласності, раціональності, композиції, безпеки, еквівалентності³. Основні напрями бюджетної

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України № 2646-VIII від 06.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

² Павелко А., Чугунов І. Бюджетна політика економічного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 2. С. 64–73.

³ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

політики на 2018–2020 рр. базуються на таких головних принципах, закладених в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»¹:

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

Запровадження середньострокового бюджетного планування дасть змогу розширити можливості щодо формування бюджетної політики за межами річного бюджетного плану. Хоча затвердження Закону про Державний бюджет України на поточний рік залишається ключовим етапом, на якому приймаються важливі рішення щодо пріоритетів бюджетної політики, більшість бюджетно-податкових заходів об'єктивно виходять за межі звичайного річного бюджетного циклу. Як правило, середньострокове планування передбачає підго-

¹ Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 рр.: Верховна Рада України: офіційний веб-портал URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047 (дата звернення 01.03.2019)

товку, виконання та моніторинг планів бюджету на три роки та містить прогнози витрат і доходів, а також отримані бюджетні залишки. Загалом, середньострокові бюджетні цілі можуть сприяти забезпеченню дотримання бюджетно-податкової дисципліни, демонструючи більш наглядний/прозорий вплив бюджетної політики на формування бюджету держави на найближчі роки. Аналогічно, середньострокове планування може полегшити моніторинг шляхом встановлення орієнтирів, за якими з часом можна оцінити формування та виконання бюджету. Загалом, науково обґрунтована середньострокова бюджетна політика повинна відображати вплив попередніх бюджетних зобов'язань, а також майбутні витрати на соціальний розвиток суспільства. На нашу думку, середньострокові прогнози державних фінансів є інструментами, які слугують досягненню глобальнішої мети, ніж виступають тільки як інструмент контролю за ефективним формуванням та використанням фінансових ресурсів держави. Середньострокова перспектива формування бюджетної політики буде сприяти ефективному перерозподілу бюджетних коштів. Тобто, якщо при плануванні бюджету на один рік більшість витрат була фіксованою і будь-які можливості для здійснення суттєвих змін були обмежені, то при середньостроковому плануванні регулювання доходів та витрат стає можливим.

Середньострокове планування дає змогу поліпшити бюджетно-податкову дисципліну завдяки використанню фіскальних цілей та моделей прогнозування. Особлива увага повинна приділятися забезпеченню послідовності та якості прогнозів. Розробка середньострокової бюджетної політики стосується практично всіх аспектів підготовки бюджету. Виходячи з макроекономічних прогнозів на поточний і майбутні періоди, розраховуються макроекономічні показники економічного і соціального розвитку. Так, в Основних напрямках бюджетної політики на 2019–2021 рр. прогноз

економічного і соціального розвитку України на 2019–2021 рр., схвалений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 546, розроблений за трьома сценаріями. Сценарії ґрунтуються на аналізі розвитку економіки у 2017 р. та двох попередніх роках, поточної економічної ситуації, припущеннях, що враховують вплив зовнішніх та внутрішніх чинників і ризиків, та містить бачення перспективи розвитку економіки України у 2019–2021 рр. (у цілому та за секторами економіки)¹. У табл. 3.2 наведено розрахунки темпів зростання основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку на 2019–2021 рр. за сценарієм 1 (базовим), який є найбільш консервативним, ніж два інші.

Як видно з табл. 3.2, темп зростання прогнозованих основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку позитивний. Приріст номінального ВВП у 2021 р. становить майже 26 та 11% порівняно з 2019 р. та 2020 р. відповідно. Приблизно така сама ситуація з іншими показниками. Але, як зазначалося вище, це – лише середньорічне планування, яке може коригуватися у разі впливу різних чинників. Так, за даними Міністерства фінансів України, дохідна частина державного бюджету України в 2018 р. виконана у сумі 928,1 млрд грн, що становить 101,1% планового показника, а от видаткова частина виконана у сумі 987,4 млрд грн, що становить лише 94,9% планового показника. Дефіцит бюджету склав 59,2 млрд грн².

¹ Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019-2021 роки: Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-prognozu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-ukrayini-na-20192021-roki>

² Виконання державного бюджету за 2018 р.: Міністерство фінансів України: офіційний сайт. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/MinFin_budget_2018_.pdf

Таблиця 3.2

Прогноз основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку на 2019–2021 рр.

Показники за сценарієм 1 (базовим)	2019	2020	2021	Темп зростання, %	
				2021/2019	2021/2020
ВВП, номінальний, млрд грн	3946,9	4450,9	4972,6	126,0	111,7
ВВП, у % до попереднього року	108,7	103,8	104,1	95,8	100,3
Індекс споживчих цін, %	107	106,7	105,5	98,6	98,9
Індекс цін виробників промислової продукції, %	110,1	108,2	105,9	96,2	97,9
Рівень безробіття населення у віці 15–70 р., у % до економічно активного населення відповідного віку	8,9	8,5	8,3	93,3	97,6
Кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15-70 років, млн. осіб	16,36	16,46	16,52	101,0	100,4
Середньомісячна заробітна плата працівників, номінальна, грн.	10129	11451	12835	126,7	112,1
Продуктивність праці, відсотків до попереднього року	102,4	103,2	103,7	101,3	100,5
Експорт товарів і послуг, млн доларів США	63006	68007	74650	118,5	109,8
Імпорт товарів і послуг, млн доларів США	74753	80202	87625	117,2	109,3

Джерело: Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019-2021 роки: Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/nras/pro-shvalennya-prognozu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-ukrayini-na-2019-2021-roki>

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування¹, показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3% прогнозного номінального обсягу ВВП України на відповідний рік, що в 2018 р. дотримано.

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

Формування середньострокових пріоритетів бюджетної політики потребує попередньої інформації щодо формування факторів, які можуть вплинути на середньострокові плани та, як наслідок, стимулювати до певних дій. Очевидним прикладом є контрциклічна фіскальна політика в цілому та програми боротьби з безробіттям зокрема. Отримавши ранне попередження про збільшення рівня безробіття, Уряд має кращі можливості для впровадження своєчасних та відповідних умов заходів бюджетної політики щодо зменшення впливу циклічних коливань на формування та виконання бюджету держави. Уряд і Верховна Рада України повинні бути добре поінформовані про формування витрат протягом середньострокового періоду, щоб оцінити можливості для нових соціально-економічних ініціатив або необхідності скорочення витрат для забезпечення фіскальної стійкості. Це потребує ретельного моніторингу обмежених фінансових ресурсів для недопущення порушення ліміту витрат.

Бюджетна політика України має бути спрямована на забезпечення економічної і фінансової стабільності, стійкого економічного розвитку держави. Збалансованість доходів і видатків бюджетної системи, ефективне управління дефіцитом і державним боргом з метою інвестиційного забезпечення зростання рівня конкурентоспроможності економіки є ключовими факторами результативного виконання функцій держави, підвищення якості державних послуг, зниження соціальних ризиків. В умовах фіскальних ризиків і бюджетних обмежень важливо підтримувати мінімальні державні соціальні стандарти, фінансування освіти, науки, охорони здоров'я тощо. Реалізації цих завдань підпорядковані пріоритети бюджетної політики, які розробляються на середньострокову та довгострокову перспективу з урахуванням основних засад економічного та соціального розвитку країни.

На нашу думку, відправною точкою для процесу підготовки бюджету є оцінка різниці між прогнозованими витра-

тами та лімітом витрат, яка може бути використана як для додаткових витрат, так і, у разі недостатньої або негативної оцінки, застосування економії ресурсів. Щоб зробити таку оцінку, початковий прогноз ґрунтується на припущенні, що середньострокові пріоритети бюджетної політики, які вже подано до Верховної Ради України, будуть впроваджені. Іншими словами, жодні зміни у програмах, які призведуть до збільшення або зменшення витрат, не включаються до прогнозів. Метою створення такої базової оцінки є можливість розділити наслідки попередньо визначеної урядової політики від нових ініціатив. Базову оцінку порівнюють з граничними витратами, а Уряду надають різницю, яка вказує на можливість проведення відповідної бюджетної політики.

Також необхідним є моніторинг середньострокового прогнозу доходів для стабільності державних фінансів. Велику роль при середньостроковому прогнозі доходів відіграють прогнози окремих статей доходу, таких як, наприклад, податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість та податок на прибуток, надходження яких відіграє ключову роль у формуванні соціально-економічних показників.

Середньостроковий характер бюджетного процесу надає можливість розділити сукупний розмір видатків між державним та місцевими бюджетами. Місцеві бюджети значною мірою виграють від впровадження середньострокового планування. Адже з початком процесу децентралізації можливості місцевих бюджетів сильно коливаються через стрибкоподібне та слабо прогнозоване зростання власних надходжень та передачу повноважень (видатків) на базовий рівень. Середньостроковий підхід покращить планування на рівні органів місцевого самоврядування і дозволить якісніше розподіляти ресурси на тривалі складні проекти (в тому числі інфраструктурні)¹.

¹ Піонтківська І. Бюджет на три года. Зачем Украине среднесрочное планирование. URL: <https://finance.liga.net/ekonomika/opinion/byudjet-na-tri-goda-zachem-ukraine-srednesrochnoe-planirovanie>

Важливим є підхід, за якого бюджетна політика забезпечення та регулювання пріоритетів подальшого розвитку суспільства повинна враховувати відповідну переорієнтацію економіки на переважно ендогенні чинники економічного зростання з огляду на євроінтеграційні процеси¹.

Фінансове забезпечення соціальних потреб суспільства є вагомою складовою системи бюджетного регулювання та потребує науково обґрунтованого планування. З метою проведення збалансованої бюджетної політики необхідно розвивати методологічні засади середньострокового бюджетного прогнозування, програмно-цільового методу планування видатків бюджету, посилювати взаємозв'язок річного і перспективного бюджетного планування, застосовувати сучасні форми і методи управління бюджетними коштами².

В умовах обмеженості бюджетних коштів першочерговим завданням стає визначення науково обґрунтованих пріоритетів при їх розподілі, виявлення джерел фінансування видатків і дієвий контроль за цільовим та ефективним використанням коштів. Досягнення цих завдань можливе при застосуванні програмно-цільового методу планування (ПЦМ) формування та використання бюджету. Програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків є одним із вагомих інструментів державного регулювання суспільного зростання^{3,4}. Його особливість – встановлення взаємозв'язку між бюджетними видатками та отримуваними суспільно значущими результатами, підвищення рівня результативності бюджетного процесу. Програмно-цільовий метод планування

¹ Максюта А.А., Чугунов І.Я. Бюджетна складова суспільного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 45–54.

² Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин. *Вісник КНТЕУ*. 2011. № 4. С. 13–22.

³ Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. *Фінанси України*. 2008. № 5. С. 3–14.

⁴ Чугунов І.Я., Ігнатюк І. М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни *Економічний вісник університету*. 2016. № 28/1. С. 217–226.

бюджету дає можливість сконцентрувати обмежений обсяг ресурсів на досягненні поставлених пріоритетних соціальних цілях бюджетної політики. Як справедливо зазначають вчені, саме ПЦМ забезпечує фінансування тих суспільних благ, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких більшою мірою відповідає потребам суспільства і характеризується найвищими показниками соціально-економічної ефективності при заданих ресурсних обмеженнях¹.

У багатьох країнах світу впровадження ПЦМ було пов'язане з бюджетними реформами і стало невід'ємною складовою процесу реформування державного управління. Більшість демократичних країн запровадили основні риси програмно-цільового бюджету з середини 1970-х до початку 1990-х рр., що полягають у такому:

- планування бюджету на 3–5 років;
- класифікація витрат за програмами;
- встановлення вимірюваних завдань для таких програм;
- вимірювання та оцінка виконання цих завдань за допомогою відповідних індикаторів.

Активному реформуванню бюджетних відносин у зарубіжних країнах сприяла світова фінансова криза. Погіршення стану державних фінансів та катастрофічне зростання державного боргу спонукало уряди використовувати нові способи прийняття рішень стосовно доходів і витрат бюджету. Практично в усіх розвинутих країнах ПЦМ набув поширення як ефективний інструмент бюджетного управління та підвищення ефективності використання коштів бюджету. Однією з визначальних рис програмно-цільового методу планування є орієнтованість на надання найбільшого обсягу послуг на одиницю витрачених коштів.

¹ Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. *Фінанси України*. 2008. № 5. С. 3–14.

Уряди використовують ПЦМ як інструмент для раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямками в межах існуючих фіскальних обмежень. Він також дає можливість отримати зворотну інформацію від населення про рівень задоволення послугами, наданими за рахунок бюджетних коштів. Через ПЦМ здійснюється зв'язок основних загальнодержавних і галузевих цільових програм та відповідних місцевих програм. Усе це сприяє стабільному соціально-економічному розвитку різних країн.

Найбільш прогресивними в частині застосування програмно-цільового методу складання бюджету вважаються Австралія та Нова Зеландія¹. Всі країни Європейського Союзу, а також США та Канада активно практикують використання окремих компонентів програмно-цільового фінансування надання суспільних послуг. Крім того, бюджет ЄС надає допомогу тільки за програмами. Оцінюють такі програми за індикаторами, що свідчать про ефективність використання ресурсів, виділених країнам-отримувачам.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу². Однією з визначальних його рис є орієнтованість на надання найбільшого обсягу послуг на одиницю витрачених коштів. Американський економіст Р. Хакет зазначає, що програмно-цільовий метод – це системний метод визначення головної мети діяльності, цілей, завдань організації та перевірки її діяльності під час оцінки виконання бюджету шляхом співвідношення її витрат, результатів і продуктивності діяльності³.

¹ Лисяк Л.В., К.М.Роменська Ефективність видатків місцевих бюджетів: монографія. Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. 232 с.

² Бюджетний Кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповн. станом на 14 березня 2017 р. Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2017. 224 с.

³ Хакет Р. Програмно-цільовий метод / Program Budgeting Manual. Barents Group, 1999. С. 7.

Більшість вчених визначали, що перевагами цього методу у бюджетній практиці є^{1, 2, 3, 4, 5}:

- підвищення обґрунтованості рішень щодо здійснення видатків бюджету;
- середньостроковий підхід до бюджетного планування;
- формування інформаційної бази для прийняття обґрунтованих бюджетних рішень;
- можливість реального оцінювання фінансового стану держави завдяки більш повній інформації про наявні в її розпорядженні ресурси;
- забезпечення вищого рівня прозорості ухвалення рішень у державному секторі;
- підвищення ролі головних розпорядників коштів при складанні бюджетів, підвищення відповідальності за використання бюджетних коштів;
- забезпечення фінансування тих суспільних благ та послуг, надання яких найбільшою мірою відповідає потребам суспільства;
- належне обґрунтування та дотримання показників результативності видатків бюджету при заданих ресурсних обмеженнях; забезпечення зв'язку ресурсів програми з її результатами, прозорості бюджетування;
- стимулювання розпорядників бюджетних коштів, яке базується на результатах їх діяльності;

¹ Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / за ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.

² Бабич Т. С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.08. Київ: КНЕУ, 2008. 20 с.

³ Боголіб Т.М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні. *Інвестиції: практика і досвід*. 2011. № 12. С. 121–125.

⁴ Костирко Л.А. Фінансовий контроль цільового використання бюджетних коштів: монографія. Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2009. 292 с.

⁵ Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні. *Вісник Львівського університету*. 2009. № 41. С. 16–34

– упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм (шляхом аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм);

– посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм фінансовому забезпеченню і результати виконання цих програм.

У вітчизняній практиці програмно-цільовий метод – це система планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямована на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Для кожної програми визначають мету та формують завдання, виконання яких забезпечить досягнення поставлених цілей. Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення поставленої мети. У зв'язку з цим важливим обов'язковим елементом програми є встановлення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, які використовуються для оцінки виконання програми і за якими визначають, чи було досягнуто цілей. Як справедливо зазначають вчені, саме ПЦМ забезпечує фінансування тих суспільних благ, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких більшою мірою відповідає потребам суспільства і характеризується найвищими показниками соціально-економічної ефективності при заданих ресурсних обмеженнях¹.

¹ Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні. *Вісник Львівського університету*. 2009. № 41. С. 16–34.

Програмно-цільовий метод планування видатків є інструментом середньострокового бюджетного планування, яке базується на аналізі тенденцій запланованих і фактичних бюджетних показників минулих періодів, виявленні взаємного впливу бюджетних та макроекономічних показників, зовнішніх чинників, які необхідно враховувати у розрахунках бюджетних показників¹.

Більш активно реалізація в Україні програмно-цільового методу розпочалася при формуванні Державного бюджету України на 2002 р. Було створено нормативну основу для запровадження ПЦМ – Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538 «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» (далі – Концепція). З 2002 р. на рівні державного бюджету відповідно до світових стандартів статистики державних фінансів впроваджено програмну і функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету. Відповідно до Концепції метою запровадження ПЦМ у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Передбачалися три етапи впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі в Україні. У Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі зазначається, що результативні показники дають змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджет-

¹ Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. 259 с.

них коштів. Фактично щодо Державного бюджету України ПЦМ запроваджено з 2003 р.

Подальше впровадження ПМЦ було здійснене із прийняттям Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004, в якому зазначено, що державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Цей Закон також передбачає, що державні цільові програми поділяються на:

– загальнодержавні економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

– інші, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Прийняття вищезазначених нормативно-правових актів визначило теоретичне підґрунтя для застосування ПЦМ у бюджетному процесі. Однак практична реалізація теоретичних засад так повною мірою і не відбулася.

Подальше упровадження програмно-цільового методу формування бюджетів відбувається відповідно до Наказу Міністерства фінансів України від 02.08.2010. № 805 «Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів на рівні місцевих бюджетів». Основним мотивом для розробки місцевих програм за ПЦМ є наявність соціально-економічних проблем,

тому основною метою місцевих програм є розв'язання проблем певного територіального утворення, тобто забезпечення досягнення запланованого результату.

У 2010 р. на виконання схваленої розпорядженням Уряду від 23.05.2007 №308 Концепції реформування місцевих бюджетів розпочато її запровадження на рівні місцевих бюджетів шляхом проведення відповідного експерименту в Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській та Львівській областях. У Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 №2456-VI надано визначення ПЦМ – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Згідно з чинним законодавством України основною складовою ПЦМ є бюджетна програма, на яку розпорядником коштів складається паспорт, що затверджується спільним наказом розпорядника та Міністерства фінансів України. Відповідно до Бюджетного кодексу України паспорт бюджетної програми – це документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми.

Для ефективного управління бюджетним процесом велике значення має обґрунтована оцінка бюджетних програм. Адже інформація щодо фактичного виконання бюджетних програм допомагає головним розпорядникам та уряду приймати зважені та вмотивовані рішення, а якщо показники та критерії виконання програм не досить вагомі та чіткі, виникає загроза прийняття помилкових рішень щодо реалізації бюджетної політики. У результаті намічені цілі не можуть бути досягнуті. Виникає розбіжність між цілями і результатами, а контроль за ефективністю витрачання бюджетних коштів втрачає значущість. У свою чергу, мета бюджетної програми –

це кінцевий результат, який досягається при виконанні бюджетної програми, який повинен бути чітким, реальним та досяжним; завдання бюджетної програми – конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду, спрямовані на досягнення мети, результативних показників та інших характеристик бюджетної програми. Показники виконання програм називають результативними показниками, вказуючи на їх головне завдання – вимірювання результатів.

Серед компонентів ПЦМ, визначених в Бюджетному кодексі України, найбільш суперечливою складовою є саме система оцінювання показників. Нормативами передбачено застосування при використанні ПЦМ в Україні чотирьох груп результативних показників, які затверджуються в паспортах бюджетних програм: затрат, продукту, ефективності та якості. Водночас слід погодитися з Т.З. Бабич, яка стверджує, що хоча в українському бюджетному процесі використовують поняття «результативні показники», коректніше їх називати «показники виконання», оскільки існує показник результативності. Також науковець звертає увагу на те, що лише деякі показники, такі як «затрати», «продукт» та «економічна ефективність», можна виміряти досить легко, спираючись на фінансову звітність. Однак вони не дають повної оцінки доцільності самої програми. Найважливішим індикатором результативності самої програми є показник якості¹. Він часто може бути суб'єктивним і не підраховуватися математично, але повинен бути всеохоплюючим і відображати загальний соціальний ефект від отримання послуги як суспільного блага.

Показники якості повинні характеризувати досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють

¹ Бабич Т. С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2008. 20 с.

споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми. При цьому назва показника не розкриває повною мірою його зміст. Застосований в Україні показник якості певною мірою відповідає показнику соціальної ефективності, що застосовується у США. З огляду на важливість цього аспекту в нашій країні доцільно закріпити в нормативно-правових документах, що показник якості має відображати також соціальний ефект від реалізації бюджетної програми.

Показники ефективності як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту), залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатися як: витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність); відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); досягнення визначеного результату (результативність). Таким чином, складова показника ефективності – показник економності відповідає застосованому в зарубіжних країнах показнику економічної ефективності. Водночас порядок визначення показника економності відображає лише вартість одиниці виробленої продукції (витрати ресурсів на одиницю показника продукту) і не надає інформації про саме економність витрачання бюджетних коштів за програмою, оскільки не відповідає на питання, скільки використано за програмою бюджетних ресурсів – забагато (неекономно) чи порівняно мало (економно).

Інша складова показника ефективності – показник продуктивності – відповідає застосованому в окремих країнах світу показнику продуктивності. Економічна сутність показ-

ника продуктивності та доцільність його застосування при оцінці ефективності виконання бюджетних програм повною мірою не розкрита в нормативно-правових документах.

Наступна складова показника ефективності – показник результативності – визначає досягнуті за бюджетною програмою результати, що певним чином дублює визначення показника якості. При цьому слід зазначити, що застосування показника ефективності з його розмежуванням на показники економності, продуктивності та результативності є необхідним для оцінки ефективності державного управління, яку дає можливість здійснювати такий вид контролю, як аудит ефективності у системі державного фінансового контролю.

Ц. Г. Огонь зазначає, що наявність результативних показників дає змогу провести якісний і кількісний аналіз практики застосування бюджетних технологій із виконання кожної бюджетної програми та оцінити ефективність використаних державних коштів у процесі надання суспільних благ і послуг населенню. Аналіз результатів виконання бюджетних програм в Україні, надав можливість вченому виділити деякі недоліки, а саме:

- бюджетні програми досить часто запроваджуються без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів для досягнення поставленої мети, без визначення чітких результатів їх реалізації, а найголовніше, однозначних, обґрунтованих обсягів і джерел фінансування;

- рівень показників за результатами прийнятих управлінських рішень є досить низьким, а використання бюджетних коштів за окремими бюджетними програмами неефективним;

- показники витрат і надалі зростають як у цілому, так і на одиницю одержаного продукту;

- рівень охоплення громадян стосовно отримання ними суспільних благ і послуг залишається умовно стабільним

відповідно до законодавства, але нестабільним на практиці та має негативну тенденцію щодо їх фінансового забезпечення¹.

Загалом, наявними на сьогодні нормативами щодо запровадження ПЦМ, які розроблені в Україні з врахуванням світового досвіду, здебільшого створені умови для широкого впровадження в Україні ПЦМ. Однак, на практиці переважно застосовується формальний підхід до складання та виконання головними розпорядниками бюджетних коштів основних документів бюджетних програм – їх паспортів. Відповідно, формально визначаються мета, завдання та результативні показники бюджетних програм. Також не визначена і відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за досягнення затверджених у паспортах бюджетних програм цілей та результативних показників, що також сприяло поширенню формалізму у впровадженні ПЦМ. Як наслідок, на сьогодні в Україні не реалізована основна мета впровадження ПЦМ – встановлення щільного взаємозв'язку між витрачанням ресурсів та досягненням результату, що чинить негативний вплив на розвиток економіки та соціальної сфери країни. Зокрема, з часу запровадження програмно-цільового методу та до сьогодні, всупереч власним нормативам, Міністерством фінансів України у більшості паспортів бюджетних програм Державного бюджету України затверджується мета програм, яка фактично не передбачає досягнення кінцевого результату, а характеризує лише поточний процес утримання існуючої системи. Наказом Мінфіну України від 14.01.2011 № 15 затверджено Примірний перелік результативних показників бюджетних програм (далі – Перелік), який рекомендовано головним розпорядникам для використання при плануванні та виконанні бюджетних програм. Проте аналіз наведених у Переліку показників свідчить, що вони спрямовані на інформування про підтримання існуючої системи

¹ Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. *Фінанси України*. 2009. № 7. С. 20–29.

та здебільшого не передбачають надання конкретної інформації про розвиток та отримання соціально-економічного ефекту. Також результати аналізу свідчать, що у паспортах переважної більшості бюджетних програм на 2004–2011 рр. мають місце результативні показники, які не виконують своєї основної функції – не надають інформації для оцінки виконання бюджетних програм та не характеризують її^{1, 2, 3}.

Ф. Хайек зазначає, що ми, самі того не бажаючи, створили машину, яка дозволяє від імені гіпотетичної більшості санкціонувати заходи, які повністю не бажані для більшості, навпаки, такі, котрі більшість населення, швидше за все, відкинула б⁴. За таких умов виникають питання стосовно ефективності рішень уряду і дій щодо здійснення бюджетних видатків та вплив ПЦМ на соціально-економічні процеси в країні.

Відповідно до Бюджетного кодексу України застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, передбачено в процесі складання проектів місцевих бюджетів. Враховуючи, що вагому частку у видатках місцевих бюджетів займають соціальні видатки, вирішення вищезазначених суперечностей і перешкод, належне застосування ПЦМ у бюджетному процесі є надзвичайно важливим для реалізації фінансової політики соціального розвитку та підвищення добробуту населення.

Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на місцевому рівні передбачає розширення фінансової самостійності та відповідальності органів дер-

¹ Лисяк Л. В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні. *Формування ринкової економіки України*: зб. наук. пр. ЛНУ ім. Івана Франка. 2013. Вип. 29. Ч. 2. – С. 3–9.

² Лисяк Л.В., Роменська К.М Ефективність видатків місцевих бюджетів: монографія. Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. 232 с

³ Федосов В.М., Бабич Т.С. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 3–23.

⁴ Хайек Ф.А. *Общество свободных*. London: Overseas Publications Interchange Ltd, 1990. С. 25.

жавної влади і місцевого самоврядування за досягнення запланованих цілей і результатів. Для забезпечення досягнення цілей бюджетних програм та підвищення їх ефективності при плануванні бюджетних видатків важливим є їх взаємоузгодження з прогнозними та програмними документами соціально-економічного розвитку країни та окремих територій. Необхідним є як створення загальних сприятливих умов і стимулів для підвищення ефективності бюджетних видатків, так і застосування дієвих інструментів і механізмів з урахуванням функцій і завдань органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому важливим є удосконалення процесу розробки бюджетних програм, формулювання науково обґрунтованих, кількісно визначених цілей, переліку адекватних завдань кожної бюджетної програми, застосування системи оцінки ефективності бюджетних видатків; забезпечення і незалежності оцінки ефективності та результативності використання бюджетних коштів; публічності, прозорості і загальнодоступності результатів аналізу і оцінки. Найважливішим елементом забезпечення дієвості оцінки ефективності використання бюджетних коштів на стадії планування є можливість безпосереднього взаємоузгодження відповідних бюджетних коштів з конкретними кількісними результатами, які планується досягти. У цілому система оцінки досягнутих результатів використання бюджетних асигнувань повинна полягати в зіставленні сукупності цільових індикаторів використання бюджетних коштів, що формуються на стадії планування бюджетних видатків і фактично досягнутих результатів, включаючи оцінку впливу зовнішніх факторів, тобто ризиків реалізації бюджетних програм.

Вагомою проблемою бюджетного планування сьогодні також є впровадження його середньострокового формату. О.І. Дем'янчук з цього приводу справедливо зазначає, що сучасне «ядро проблеми планування перебуває у двох пло-

щинах, перша з яких – це якість середньострокового бюджетного планування; друга – це прогнозування, саме система прогнозів економічної динаміки та параметрів бюджетів, на основі яких має будуватися план»¹.

Найважливішим елементом забезпечення дієвості оцінки ефективності використання бюджетних коштів на стадії планування є можливість безпосереднього взаємоузгодження відповідних бюджетних коштів з конкретними вимірними результатами, які планується досягти. У цілому система оцінки досягнутих результатів використання бюджетних асигнувань повинна полягати в зіставленні сукупності цільових індикаторів використання бюджетних коштів, що формуються на стадії планування бюджетних асигнувань, і фактично досягнутих результатів, включаючи оцінку впливу зовнішніх факторів, що сприятиме вдосконаленню системи оцінки ризиків реалізації бюджетних програм. При цьому порівнянність відповідних ресурсів, що спрямовуються на досягнення визначених цілей у різних економічних сферах є базовою умовою для отримання достовірної інформації щодо ефективності використання бюджетних коштів².

Ефективність реалізації більшості заходів бюджетної політики має свій прояв у середньо- та довгостроковій перспективі, тому при визначенні прогнозних розрахунків основних бюджетних показників необхідно враховувати найбільш вірогідні ризики на шляху стабілізації державних фінансів України, а саме: призупинення темпів зростання світової економіки; продовження політики консолідації державних фінансів в Євросоюзі; невизначеності відносно фіскальної політики США; уповільнення темпів зростання в країнах Азії

¹ Дем'янчук О. І. Середньострокове бюджетне планування в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2018. № 10(38). С. 52–59.

² Макогон В. Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 38–45.

(Китай, Туреччина, Індія) і Латинської Америки (Бразилія); прискорення консолідації активів в Європейському банківському секторі та відсутність доступу вітчизняних банків до міжнародних ринків капіталу; вплив капіталу і посилення девальваційних тисків на національну валюту; загострення проблем з фінансуванням державного бюджету; низький обсяг приватних інвестицій в економіку і повільна реалізація структурних реформ¹.

Фактично до цього часу в Україні відбуваються реформи в бюджетній сфері, що стосуються таких важливих питань, як побудова середньострокових орієнтирів бюджетної політики, поліпшення інституційного середовища в бюджетній сфері, узгодження бюджетного законодавства з нормативно-правовими актами, що регулюють функціонування різних сфери суспільства та ін. Додаткові труднощі виникають стосовно визначення важливості тієї чи іншої проблеми, на розв'язання якої спрямована бюджетна програма, через дії популістського характеру у процесі перманентних виборів, що відбуваються в Україні. Внаслідок цього деяка кількість державних цільових програм залишилась існувати лише на рівні концепцій^{2, 3, 4}.

Водночас, слід зазначити, що реальними проблемами та перешкодами для впровадження середньострокового бюджетування є невизначеність та непередбачуваність як виклики для реалістичних прогнозів. Адже середньострокове планування ґрунтується на макроекономічних показниках таких як зростання ВВП, рівень безробіття та інфляція, на основі яких здійснюється оцінка можливостей щодо формування пріори-

¹ Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 63). С. 154–155.

² Лисяк Л. В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні. Формування ринкової економіки України: зб. наук. праць ЛНУ ім. Івана Франка. 2013. Вип. 29. Ч. 2. – С. 3–9.

³ Лисяк Л.В., К.М.Роменська Ефективність видатків місцевих бюджетів: монографія. Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. 232 с.

⁴ Чугунов І. Я., Запаріна І. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. *Фінанси України*. 2008. № 5. С. 3–14.

тетів бюджетної політики. Слід зазначити, що прогнозні макроекономічні показники впливають на середньострокові прогнози доходів і витрат, що важливо при плануванні загального обсягу доходів бюджету та дозволяє враховувати очікувані тенденції щодо формування окремих статей бюджету.

Подальше ефективне проведення реформи бюджетної системи України неможливе без реального середньострокового планування. Впровадження середньострокового підходу до підготовки бюджету свідчить про важливість макроекономічного прогнозування. Необхідно зосередитися не лише на поточному році, а і на наступних, адже за допомогою середньострокового прогнозування можна буде здійснювати послідовну та надійну оцінку соціального розвитку суспільства. Необхідною компонентою впровадження середньострокового планування має стати обов'язковий моніторинг формування доходів та видатків бюджету, що дасть можливість обґрунтувати спрямованість пріоритетів бюджетної політики на забезпечення економічної і фінансової стабільності, стійкого соціального розвитку суспільства.

Таким чином, ефективне та результативне використання бюджетних коштів є однією з найважливіших проблем планування й виконання місцевих бюджетів в умовах достатньо обмежених бюджетних ресурсів. Важливим кроком щодо вирішення цього питання є обґрунтування пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, застосування принципів перспективного бюджетного прогнозування і планування. Важливим завданням при цьому є визначення соціальних пріоритетів фінансової та бюджетної політики на середньострокову перспективу, відповідний розподіл ресурсів та можливостей державного і місцевих бюджетів.

Розділ 4

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

4.1. Становлення інститутів адаптивної інституційної архітектури бюджетної системи для реалізації соціальної функції держави

Необхідність збалансування суспільних фінансів, зокрема доходів і видатків державного та місцевих бюджетів України в різних умовах (кризи, затяжної рецесії, слабке пожвавлення) супроводжується загостренням соціальних проблем та потребує посилення результативності державної фінансової політики соціального спрямування. Це передбачає ефективне використання системного та інституційного підходів до дослідження державної фінансової політики з визначенням можливості адаптації її складових, зокрема архітектури бюджетної системи, для реалізації державою соціальної функції.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних проблем фінансового забезпечення реалізації функцій держави, фінансового регулювання соціальних процесів та потреб населення, фінансових аспектів реалізації соціальної політики внесли такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Л. Бальцерович, Т.М. Боголіб, І.В. Запатріна, О.А. Грішнова, О.П. Кириленко, Е.М. Лібанова, І.Г. Лук'яненко, Д.П. Полозенко, Дж. Стігліц, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та ін. Проте, вимагає подальших досліджень інституційна архітектура бюджетної системи у контексті суспільних трансформацій, можливості її адаптації до викликів сучасності з урахуванням стану інституційного середовища для належної реалізації державою соціальної функції, підвищення дієвості державної фінансової політики та її основних складових, запобігання загостренню соціальних суперечностей у суспільстві.

Визначення сутності та напрямів розвитку архітекtonіки бюджетної системи України у сучасному інституційному середовищі сприятиме проведенню відповідальної бюджетної політики та реалізації соціальної функції держави.

Масштабне розширення соціальної функції держави у розвинутих країнах в ХХ ст. привело до зміцнення соціальної сфери та підвищення ролі бюджетної системи у вирішенні соціальних питань. Оскільки бюджетна система визначається державним устроєм держави, принципи та функції її організації є відображенням системи соціально-економічних та організаційно-правових відносин, що складаються у суспільстві з приводу мобілізації коштів до державного і місцевих бюджетів і використання частини вартості ВВП. Суб'єктами цих відносин є органи влади різних рівнів, органи місцевого самоврядування, громадяни.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Вона є складною, відкритою, динамічною системою, побудованою на принципах єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості, публічності та прозорості¹. Суспільне призначення бюджетної системи розкривається в її функціях. Узагальнення різних підходів щодо виконання бюджетною системою широкого набору функцій (розподільчої та перерозподільчої, стимулюючої та регулюючої, соціальної, відтворювальної, планової, прогнозної, контрольної, інформаційної) дає можливість, не захоплюючись полемікою, виокремити серед них головні – забезпечуючу і регулюючу. За допомогою забезпечуючої функції здійснюється головне суспільне призначення бюджетної системи – формування та використання

¹ Бюджетний Кодекс України: зі змінами та доповненнями станом на 04.03.2019. Київ: Паливода А.В., 2019. 260 с.

фінансових ресурсів держави, необхідних для соціального і економічного розвитку суспільства відповідно до розробленої державної політики та необхідності виконання функцій держави. у цілому бюджетна система сучасної держави у контексті виконання нею соціальної функції становить собою інструментарій соціально-економічного регулювання, тобто здійснення державою заходів, спрямованих на стимулювання розвитку економіки та вирішення соціальних питань.

Принципи та функції організації бюджетної системи є підґрунтям формування системи соціально-економічних та організаційно-правових відносин, що складаються у суспільстві з приводу мобілізації до бюджету і використання частини вартості ВВП шляхом його перерозподілу. Суб'єктами цих відносин є органи влади різних рівнів, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти господарювання і громадяни.

Удосконалення бюджетної системи в умовах поглиблення ринкових відносин, трансформаційної модернізації й економічної нестійкості, загострення соціальних проблем, активізації бюджетної, освітньої, податкової, соціальної та інших реформ, використання потенціалу бюджетного регулювання соціальних та економічних процесів потребує розгляду інститутів бюджетного простору, зокрема інституту бюджетної системи.

Для дослідження бюджетної системи як складової механізму державного регулювання соціального й економічного розвитку суспільства, інструменту виконання соціальної та інших функцій держави, доцільним і адекватним вважається так званий архітектонічний підхід¹. Витоки поняття «архітектоніка» сягають роботи І. Канта, в якій вона розглядається як мистецтво і фактично методологія побудови системи. Професор А. Гриценко називає архітектоніку наукою і мистецтвом інституційного будів-

¹ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. С. 97.

ництва¹. Професор І.Я. Чугунов вперше запровадив у фінансову науку поняття «бюджетне регулювання економічного розвитку», «бюджетна архітектоніка», вченим розроблено теоретичні основи системи бюджетного регулювання, визначено вплив бюджетного регулювання на економічний розвиток держави та адміністративно-територіальних одиниць, розроблено структурно-функціональну модель системи бюджетного регулювання та визначено, що економічна сутність бюджетної системи в якості інструменту регулювання економічного розвитку полягає у використанні бюджетної архітектоніки, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи для впливу на динаміку економічного розвитку. Таким чином, професор І.Я. Чугунов довів, що інституційна архітектоніка бюджетної системи ґрунтується на динамічній системі бюджетного регулювання та визначає:

а) найбільш оптимальні бюджетні співвідношення (частку дохідної і видаткової частини бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету; обсяг державного боргу у ВВП, структуру доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної децентралізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання);

б) основні положення бюджетного процесу, що містяться в окремих нормативно-правових актах (Конституції України, Бюджетному кодексі України, Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік, законах України і Державному бюджеті України на відповідний рік).

Професором І.Я. Чугуновим запропоновано використання поняття адаптивної бюджетної архітектоніки, що ґрунтується на системі бюджетного регулювання і враховує оптимальне співвідношення між її елементами та циклічність

¹ Гриценко А.А. Наука и искусство институционального строительства. Институційна архітектоніка та механізми економічного розвитку: матеріали наукового симпозиуму. Харків : ХНУ, 2005. С. 21

соціально-економічного розвитку¹. Вагомими є дослідження та наукові результати, які отримав професор І.Я. Чугунов щодо адаптивної інституційної архітектури бюджетної системи, довгострокової бюджетної стратегії у системі економічної циклічності. «Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. З огляду на це, зазначає вчений, доцільним є введення поняття «адаптивна інституційна архітектура бюджетної системи», яка ґрунтується на системі бюджетного регулювання та враховує оптимальні співвідношення між елементами зазначеної системи і циклічність соціально-економічного розвитку. Адаптивні інституційні зміни у бюджетній системі є необхідною складовою економічного зростання»². «Встановлення довгострокових цілей та завдань бюджетної стратегії, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної стратегії на соціально-економічний розвиток держави. Розробка прогнозних бюджетних показників на довгострокову перспективу, бюджетної стратегії з урахуванням циклічності економічного розвитку, безперечно, підвищить керованість бюджетного процесу. Від виваженості та своєчасності прийняття зазначених рішень залежить рівень ефективності бюджетної політики та функціонування бюджетної системи в цілому»³.

Таким чином, інституційна архітектура бюджетної системи формує кількісні структурні пропорції бюджетних потоків та

¹ Чугунов І.Я. Институциональная архитектура бюджетной системы. *Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований* / под ред. А.А. Гриценко. Харків: Форт. С. 571–619

² Чугунов І.Я. Інституційна архітектура бюджетної системи. *Фінанси України*. 2008. № 11. С. 3–10.

³ Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 5. С. 64–77.

визначає ефективність бюджетних відносин. З позиції інституційної архітектури бюджетна система є інститутом, який має внутрішню структуру, формується у системі бюджетного простору і водночас є компонентом інституційної архітектури бюджетної політики як складової державної фінансової політики. Інституційна архітектура бюджетної системи є динамічною конструкцією, вона постійно вдосконалюється та адаптується до цілей і завдань соціально-економічного розвитку, визначених бюджетною політикою та політикою більш високого рівня – державною фінансовою політикою. Обґрунтована державна фінансова політика та її вагома складова – бюджетна політика – мають бути висхідним моментом підтримання цілісності бюджетної системи, її збалансованості у середньостроковій перспективі, формування дієвого механізму ефективного впливу на динамічний соціальний розвиток суспільства, ефективну реалізацію державою своїх функцій, зокрема соціальної.

Розбудова бюджетної архітектури є наслідком ефективного, науково обґрунтованого управління суспільними фінансами, підвищення ефективності бюджетного менеджменту. Бюджетний менеджмент на сучасному етапі розвитку суспільних фінансів фактично виступає як система програмно-цільового управління державним та місцевими бюджетами з метою забезпечення стійкості бюджетної системи, збалансованості доходів і видатків бюджетів, підвищення дієвості бюджетної політики, отже забезпечення ефективного вирішення завдань соціального й економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць.

Стійкість бюджетної системи, збалансованість доходів і видатків, досконала система бюджетного регулювання залежить від рівня та якості інститутів бюджетного простору (внутрішнього інституційного середовища), які формують бюджетну систему, організовують бюджетний процес та зовнішнього по відношенню до бюджетної системи інституційного середовища суспільства, етапу економічного і соціального розвитку суспільства. Для цього бюджетна система, як

адаптивний механізм у системі державного регулювання, має спрямовуватися на забезпечення адекватності регуляторних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою розвитку держави та регіонів та на цій основі – підвищення добробуту суспільства¹.

Інститут бюджетної системи має внутрішню структуру, що охоплює систему формальних норм, правил, коригування яких тісно пов'язане з розвитком інститутів державного управління, бюджетного регулювання, бюджетного прогнозування та планування, фінансового контролю, а також неформальних.

Системоутворюючим інститутом з позиції формування цілей і завдань соціального розвитку суспільства є соціальна політика держави. Водночас, фінансове забезпечення реалізації соціальної функції держави потребує формування і реалізації державної фінансової політики як системоутворюючого, висхідного інституту реалізації суспільного призначення бюджетної архітекτονіки. Л.В. Лисяк, досліджуючи інституційну архітектонику бюджетної політики у системі державного регулювання, визначила, що вона включає систему правил, норм, законів, організаційних структур, установ, органів та їх оптимальне поєднання і співвідношення, за допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення стабільного функціонування бюджетного простору та бюджетних відносин шляхом ефективного впливу на соціальні й економічні процеси з метою всебічного розвитку соціуму².

На наш погляд, з позиції нашого дослідження, вагомі складові/напрями державної фінансової політики – бюджетна та грошово-кредитна політики – потребують узгодження

¹ Лисяк Л. В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні./ *Формування ринкової економіки України: зб. наук. пр. ЛНУ ім. Івана Франка*. 2013. Вип. 29. Ч. 2. С. 3–9.

² Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. С. 375.

в процесі суспільного розвитку у рамках адаптивної інституційної архітекτονіки із цілями і завданнями соціальної політики. З цією метою, розглядаючи державну фінансову політику соціального розвитку як складну динамічну систему, доцільно виділити та детальніше дослідити одну з її характеристик, властивих складним системам, а саме – адаптивність. Адаптивність полягає в прагненні системи до стану стійкої рівноваги, що передбачає адаптацію її (системи) параметрів до мінливих параметрів зовнішнього середовища. Так, така вагома складова державної фінансової політики, як бюджетна політика, охоплює взаємопов'язані підсистеми: функціональну (політика у сфері доходів, видаткова політика, політика у сфері державних і місцевих запозичень, політика у сфері міжбюджетних відносин та ін.) та забезпечувальну (інформаційна, нормативно-правова, організаційно-управлінська підсистеми). При цьому складові функціональної підсистеми бюджетної політики мають сприяти досягненню визначеної мети бюджетної політики, а складові забезпечувальної – виконувати функцію інформаційно-організаційно-правового забезпечення. Інституційна архітектоніка бюджетної політики визначає організацію бюджетного процесу (закріплену в нормативно-законодавчих актах – Конституції України, Бюджетному кодексі України, Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік, Законах України про Державний бюджет України на відповідний рік) і, своєю чергою, норми законодавства як формальні інститути визначають інституційну архітектоніку бюджетної системи. Стійкість бюджетної системи, збалансованість доходів і видатків, досконала система бюджетного регулювання залежить від рівня та якості діяльності інституцій, які забезпечують бюджетний процес. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетної системи, яка динамічно розвивається, постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку з урахуванням циклічності економіки.

Складові інституційної архітектоніки бюджетної системи стосовно кількісних параметрів є відносно усталеними,

водночас, в умовах економічних перетворень й удосконалення інституційного середовища вони динамічно розвиваються. Так останніми роками в Україні бюджетна система зазнала значних трансформацій. У рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється активна робота з формування спроможних територіальних громад. Бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Завдяки реалізації реформи міжбюджетних відносин:

- місцеві органи влади можуть самостійно формувати та затверджувати свої місцеві бюджети не чекаючи затвердження державного бюджету;

- Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники по доходах;

- значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування видаткових повноважень;

- існуючу систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінено принципово новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;

- запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова та реверсна дотації);

- на законодавчому рівні визначено механізм розрахунку нових видів міжбюджетних трансфертів;

- надано право самостійно встановлювати ставки податків у граничних межах, визначених законодавством, та надавати пільги з їх сплати.

Таким чином, на законодавчому рівні держава забезпечила повну бюджетну самостійність та фінансову незалежність місцевих бюджетів. Міністерство фінансів доводить до

місцевих органів влади лише особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на плановий бюджетний рік та розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів і методики їх визначення.

За умов динамічного розвитку між елементами підсистем можуть існувати протиріччя, спричинені різними чинниками (економічними та позаекономічними), що виникають у суспільному житті та здатні розбалансувати систему. Вагомими серед них є інституційні чинники соціально-економічної системи, що визначають стан інституційного середовища країни в цілому та інституційного середовища бюджетного й монетарного простору зокрема.

Таким чином, складові державної фінансової політики мають інституційну природу. Це надає підстави вважати розвиток інституційного середовища, тобто зміни на його формальному і неформальному рівнях як важливий чинник розвитку державної фінансової політики соціального спрямування, належного виконання державою соціальної функції. Зі зміною інституційного середовища І.Я. Чугунов пов'язує перетворення системи бюджетного планування, адже складові бюджетної політики вдосконалюються виходячи зі стану соціально-економічного розвитку, економічної стратегії, характеризуючи адаптаційні можливості архітекτονіки бюджетної системи¹.

Необхідною умовою підвищення дієвості реалізації державної фінансової політики у аспекті впливу на соціальний розвиток суспільства є якість інституційного середовища. У свою чергу, державна фінансова політика впливає на формування інститутів суспільства та механізмів їх дотримання соціумом. На фоні дефіциту фінансових ресурсів у країні поряд із високим борговим навантаженням, зростанням відкритості економіки та поглибленням процесів інтегрування у систему міжнародних економічних відносин відбувається загострення

¹ Чугунов І.Я. Інституційна архітектоніка бюджетної системи. *Фінанси України*. 2008. № 11. С. 3–17.

соціальних проблем та підвищується ймовірність настання соціальних ризиків. Ці процеси супроводжуються зростанням потреби у фінансуванні безпечної життєдіяльності українського суспільства на тлі слабкого економічного відновлення, низької інноваційної активності, структурної деформованості економіки та значною мірою спричинені слабкістю і неефективністю інституційного середовища, що актуалізує пошук шляхів його удосконалення для належного виконання державою соціальної функції завдяки посиленню дієвості реалізації фінансової політики.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження інституцій, інститутів, інституційного середовища сформували О. Уільямсон¹, Л. Девіс (L. Davis) і Д. Норт (D. North)², явища його дисфункціональності та нестабільності досліджували А. Фатас (A. Fatas) та І. Міхов (I. Mihov)³, І. Полтерович⁴, Р.М. Нуреев і Ю.В. Латов⁵, О.Сухарев⁶, інституційні чинники соціальної нерівності у суспільстві – Д. Асемоглу, Д. Робінсон⁷, Д. Асемоглу, С. Джонсон, Д. Робінсон⁸, Д. Соскице (D. Soskice)

¹ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 38.

² Davis L., North D. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge Press, 1971. 382 с.

³ Fatas A., Mihov I. Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. № 95 (2). P. 362–376.

⁴ Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: ЦЭМИ РАН и РЭШ, 1999. 37 с.

⁵ Нуреев Р. М., Латов Ю.В. Институциональная теория экономической истории, которую предстоит создать: история как конкуренция институтов. *Наукові праці ДонНТУ*. Економіка. 2005. Вип. 89-1. С. 24–28.

⁶ Сухарев О.С. Институциональное планирование, траектории институционального развития и трансакционные издержки. *Журнал институциональных исследований*. 2012. Т. 4, № 3. С. 95.

⁷ Асемоглу Д., Робинсон Дж. Политика или экономика? Ловушки стандартных решений. *Вопросы экономики*. 2013. № 12. С. 4–15.

⁸ Асемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Дж. Институты как фундаментальная причина долгосрочного экономического роста. *Эковест*. 2006. Т 5. № 1. С. 4–43.

та Т. Іверсен (Т. Iversen)¹, домінанти інституційної модернізації фінансової системи України визначають А. Мазаракі і С. Волосович², стан та проблеми розвитку інституційного середовища в умовах економічних перетворень, інституційне середовище функціонування бюджетної системи, формування і реалізації бюджетної політики та бюджетної стратегії характеризують І.Я. Чугунов³, В.Д. Макогон⁴. Водночас, динамізм та нестабільність соціальних, економічних, політичних та інших чинників та їх вплив на соціально-економічні процеси потребує подальшого вивчення національного інституційного середовища щодо можливостей його трансформації та адаптації до викликів сучасності з метою посилення дієвості державної фінансової політики соціального розвитку.

Тому важливим є визначення проблем розвитку сучасного стану інституційного середовища України та напрямів його удосконалення як умови підвищення ефективності і дієвості державної фінансової політики соціального розвитку.

За висловленням відомого вченого Д. Норта, для ідеальної політики макроекономічного регулювання потрібен підхід, що обіцяє поєднати економічну діяльність на мікрорівні із стимулами на макрорівні, створеними інституційною основою⁵. В. Кредісов стверджує, що інституційне середовище має вирішальне значення для вибору цілей, ідеологій, правил гри, шляхів, моделей, етапів, механізмів соціальних

¹ Soskice D., Iversen T. Inequality and Redistribution: A Unified Approach to the Role of *Economic and Political Institutions*. *Revue économique*. 2011. vol. 62, № 4. P. 629–650.

² Мазаракі А., Волосович С. Домінанти інституційної модернізації фінансової системи України. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2016. № 1. С. 5–23.

³ Чугунов І. Я., Макогон В.Д. Бюджетно-податкова політика в умовах інституційних перетворень. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 4. С. 79–91

⁴ Макогон В.Д. Бюджетна стратегія держави : монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 364 с.

⁵ Норт Даглас. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. Київ: Основи, 2000. С. 144.

перетворень суспільної системи¹. Тому досягнення довгострокових цілей розвитку України в аспекті соціального розвитку знаходиться в залежності від урахування в державній фінансовій політиці тенденцій сформованого інституційного середовища суспільства та можливостей його удосконалення.

Досліджуючи сутність та складові інституційного середовища, автори публікацій по-різному підходили до його визначення, що узагальнено у табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Наукові підходи до визначення сутності інституційного середовища

Автор	Визначення
О. Уільямсон	Інституційне середовище – 1) правила гри, що визначають контекст, в якому відбувається економічна діяльність; 2) основні політичні, соціальні та правові норми, які є базою для виробництва, обміну і споживання ²
Д. Норт, Л. Девіс	Інституційне середовище – сукупність фундаментальних, політичних, соціальних і юридичних правил, які регулюють сферу економічної діяльності ³ , с. 133
І. Бродська	Інституційне середовище – це сукупність функціонуючих інститутів – економічних (власність, ціноутворення, конкуренція); інститутів соціального оточення (особливості взаємодії влади і суспільства, начальника і підлеглого, ставлення до праці, особливості управління, неформальних відносин т.д.) і духовного оточення (особливості національного характеру, моральність, духовність, патріотизм і т.д.) ⁴
І. Колесніченко	Інституціональне середовище – це сукупність найважливіших фундаментальних соціальних, правових, політичних, економічних, морально-етичних, культурних правил і норм, що визначають поведінку та взаємовідносини у суспільстві, у тому числі між суб'єктами господарювання і державою, і повинні бути спрямовані на підвищення ефективності економіки та якості життя населення ⁵ , с. 16
І. Манцуров	Сукупність різнорівневих інститутів, що розглядається як інституційна матриця формальних правил і неформальних обмежень ⁶ , с. 26

¹ Кредісов В. Роль біхевіоральних чинників у побудові ринкової інституційної системи. Економіка України. 2003. № 12. С. 46.

² Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 38.

³ Davis L., North D. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge Press, 1971.

⁴ Бродская И. А. Роль институциональной среды в обеспечении условий устойчивого развития. *Экономические науки*. 2018. № 6 (163). С. 32–35.

⁵ Колесніченко І.М. Інституціональна економіка. Харків : ХНЕУ, 2008. 216 с.

⁶ Манцуров І.Г. Інституційне планування в системі державного регулювання економіки : монографія. Київ: НДЕІ, 2011. 655 с.

Закінчення табл. 4.1

М.Дерябіна	Формальні норми і правила, які утворюють правову і регулятивну інфраструктуру і формують відповідну структурну ієрархію ^{1, с. 108}
В. Макогон	Інституційне середовище формування та реалізації бюджетної політики є комплексом взаємопов'язаних та взаємодіючих формальних і неформальних інститутів, інституціональних правил, угод та стандартів, механізмів фінансового контролю за їх дотриманням, що впливає на стійкість і результати макроекономічного розвитку країни ²
Ж.Шевчук, Н.Сидорчук	Інституціональне середовище – це сукупність найважливіших фундаментальних соціальних, правових, політичних, економічних, морально-етичних, культурних правил і норм, що визначають поведінку та взаємовідносини у суспільстві, у тому числі між суб'єктами господарювання і державою, і повинні бути спрямовані на підвищення ефективності економіки та якості життя населення [³ , с.142].

Джерело : узагальнено автором.

Наведені в табл. 4.1 визначення відображають різні аспекти розуміння вченими інституційного середовища. Водночас, практично всі дослідники відзначають притаманну інституційному середовищу особливість – наявність сукупності формальних і неформальних правил, які координують економічну діяльність суб'єктів, а також забезпечують їх дотримання через відповідні структури, механізми і стимули. Інституційне середовище як сукупність фундаментальних політичних правових, соціальних та економічних правил визначає рамки людської поведінки, у межах яких здійснюється фінансово-економічна діяльність, та виступає важливим елементом концепції модернізації вітчизняного фінансового (бюджетного, податкового, монетарного та ін.) простору та фінансових (бюджетних, податкових, грошово-кредитних та ін.) механізмів впливу на соціально-економічні процеси у суспільстві.

¹ Дерябіна М. Институциональные аспекты постсоциалистического переходного периода. *Вопросы экономики*. 2003. № 2. С. 108–124.

² Макогон В. Д. Бюджетна архітектоніка як інструмент регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. *Проблеми економіки*. 2012. № 4. С. 73–77.

³ Шевчук Ж.А., Федорчук Н.В. Проблеми розвитку інституціонального середовища в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6 (3). С. 141–144.

У бюджетно-податковій сфері це правила, які забезпечують формалізацію (стандартизацію) рішень і обмежень вибору державних одиниць при використанні бюджетних коштів (розмежування повноважень у витратах і податкових надходженнях, регламентація бюджетного процесу та ін.). До економічних правил у бюджетній і податковій сфері належать різні пільги, заборони, законодавчо встановлені терміни сплати податків, правила фінансування, кредитування, організацію бюджетного процесу тощо¹. Інституційне середовище в кожній країні формується під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників.

У системі інститутів дослідники виокремлюють переважно економічні та політичні інститути, акцентуючи увагу на їх тісному взаємозв'язку та взаємообумовленості. Економічні інститути є надзвичайно важливими, адже визначають стимули і обмеження для економічних суб'єктів, а також результати функціонування економіки, розподілу і перерозподілу ресурсів, тобто визначають, чи в інтересах всіх членів суспільства здійснюється створений у суспільстві продукт, чи в інтересах окремих груп. Не менш важливими є політичні інститути, існування яких дозволяє контролювати владу за умови переважання розвитку демократичних інститутів, існування впливових профспілкових об'єднань, отже можливостей більш справедливого перерозподілу суспільного продукту². Водночас, відповідно до реалізації Україною цілей сталого суспільного розвитку до 2030 р. та актуалізації соціальної спрямованості державної фінансової політики, ретельної уваги потребують і соціальні інститути, які дають можливість зрозуміти обмеження, відповідно до яких інститути імплементуються в простір соціальних дій і відносин. На

¹ Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

² Soskice D., Iversen T. Inequality and Redistribution: A Unified Approach to the Role of Economic and Political Institutions. *Revue économique*. 2011. vol. 62, № 4. P. 629–650.

основі цього для посилення дієвості державної фінансової політики можливо запропонувати заходи, здатні трансформувати поведінку людей у необхідному напрямі, тобто дотримання встановлених правил, що втілюється у фінансовій дисципліні та дозволяє проводити єдину політику у сфері фінансів, захистити економічні інтереси суспільства та кожного індивіда.

Домінуюча роль у формуванні інституційного середовища суспільства належить державі. Держава як інститут влади, маючи у своєму розпорядженні різноманітні інструменти впливу на соціально-економічні відносини у суспільстві, формує формальні інституційні обмеження (рамки поведінки) у суспільстві, які регламентують соціальні аспекти економічної діяльності в умовах ринкової економіки (законодавство про працю, соціальне забезпечення, охорону праці та техніку безпеки, освіту, охорону здоров'я, розвиток фізичної культури та спорту, культури тощо). Державна формує і реалізує бюджетну, податкову, грошово-кредитну, соціальну, інвестиційну, інноваційну та інші види політик. В її компетенціях – виробництво благ колективного використання (об'єктів соціальної інфраструктури), реалізація політики справедливого перерозподілу доходів у суспільстві. А. Чухно доводив, держава в умовах посткризового розвитку набуває нових властивостей, серед яких необхідно виділити таку – держава як інститут, що сприяє розв'язанню глобальних проблем, які не можна вирішити без участі держави, міжнародних змін і наддержавних інститутів, а також інститутів громадянського суспільства, крім того, активне сприяння розв'язанню складних глобальних проблем суспільства є найважливішою функцією держави в умовах розвитку постіндустріальної економіки¹.

Рівень та якість розвитку інституційного середовища суспільства в цілому визначається ефективністю суспільних

¹ Чухно А. А., Леоненко П. М., Юхименко П. І. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник / за ред. А. А. Чухна. Київ : Знання, 2010. С. 625.

інститутів, насамперед, базисних: влади, власності, права, праці, управління, а також якості державного менеджменту (у його конкретному функціональному прояві – бюджетного, податкового та ін.). Сучасні дослідження доводять, що значення якісного/зрілого інституційного середовища має підсилюватися іншими механізмами, які би дали можливість компенсувати розриви в продуктивності факторів та збільшенні доходів, зниженні ризиків суспільного розвитку довгостроковому періоді. Досвід зарубіжних країн щодо проведення контрциклічної стабілізаційної фінансової політики свідчить, що більш успішно її заходи реалізувалися у країнах з більш зрілим/якісним інституційним середовищем. При цьому фіскальні правила обмежували адаптивні механізми стабілізаційної державної фінансової політики. Нобелівський лауреат Моріс Алле (1911–2010) також наголошує, що роль інституційної складової серед сукупності інших факторів, які впливають на соціально-економічний розвиток, є вагомою. Наявність дисбалансів у системі соціально-економічного розвитку вчений вважав наслідком недосконалості інституційного середовища, що сформувалося у суспільстві¹.

Серед таких дисбалансів в Україні, які суттєво впливають на соціальні процеси, загострюючи соціальні проблеми та підвищуючи ймовірність настання соціальних ризиків, та відповідно потребують коригування шляхом чіткого дотримання правил та використання інструментарію реалізації державної фінансової політики, слід виділити такі: у сфері оплати праці (між продуктивністю праці та заробітною платою), у сфері соціального захисту (між встановленим законодавчо прожитковим мінімумом, розміром соціальних стандартів і гарантій і реальною можливістю забезпечення життєвих потреб індивіда), у сфері надання соціальних послуг (між кількістю і якістю соціальних послуг), у сфері соціальної

¹ Алле М. Условия эффективности в экономике. Пер. с фр. Л. Б. Азимова и др., М.: Наука для о-ва, 1998. С. 41.

інфраструктури (між станом соціальної інфраструктури та інвестиціями в її оновлення), у сфері пенсійного забезпечення (між потребами у пенсійному забезпеченні та фінансовими можливостями пенсійної та бюджетної систем), у сфері зайнятості (між попитом і пропозицією на ринку праці, наявністю привабливих місць працевлаштування) та ін. Проявом цих дисбалансів є високий рівень безробіття, особливо серед молоді, зростання нелегальної/неофіційної/ неповної зайнятості, низький рівень оплати праці, низький рівень пенсійного забезпечення, соціального забезпечення, трудова міграція за межі країни, ухилення від оподаткування та багато інших. Кожна група дисбалансів є не відокремленою від загально-суспільних проблем розвитку, вони тісно пов'язані між собою та потребують системного підходу до їх подолання. Дисбаланси значною мірою є наслідком дії неефективних інститутів, отже розв'язання проблем значною мірою пов'язане зі станом інституційного середовища і знаходиться у площині його удосконалення. На усунення дисбалансів спрямовані реформи у сфері державних фінансів, оподаткування, міжбюджетних відносин, пенсійній системі, медичній та освітній галузях та інші, які активно реалізуються останніми роками в Україні. Водночас, в умовах слабкого інституційного середовища існує ризик збільшення неефективних видатків бюджетних коштів у зв'язку з розширенням соціальної функції держави, зокрема видатків соціального спрямування. Причому, за цих умов усе більші обсяги фінансування призведуть до все більш неефективних видатків, що спричинено існуванням дисфункцій інституційного середовища.

Шарль Бланкарт визначав фінансову політику як правила прийняття рішень продуктивною державою і наголошував, що обсяг державної діяльності залежить від правил прийняття рішень¹. Досконалість інституційного середовища державної фінансової політики соціального розвитку визначається відповідністю існуючих фінансових інститутів, її

¹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. За наук. ред. В. М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. С. 26.

складових стану та умовам розвитку економіки і соціальної сфери. Розвиток кожної складової визначається станом фінансових інститутів, максимально можливою несуперечливістю норм фінансового законодавства, дієвістю інституту державного фінансового контролю. Важливим є досягнення відповідності фінансово-монетарних механізмів, інструментів, важелів і інституційного середовища, що сприяють реалізації цієї політики. У зв'язку з цим А. Даниленко зазначає, «державна фінансова політика – сукупність цілеспрямованих державних заходів щодо формування і ефективного використання фінансових ресурсів країни, які включають в себе ресурси її окремих регіонів, секторів економіки, підприємств і домогосподарств для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни на основі використання відповідних фінансово-монетарних важелів і інституційного середовища, що сприяють реалізації цієї політики»¹.

Складовими інституційного середовища державної фінансової політики соціального розвитку є формальні інститути державної фінансової політики соціального розвитку, зокрема бюджетна система, податкова система, пенсійна система, грошово-кредитна система, валютна система та інші впродовж років незалежності знаходяться у процесі постійного реформування та удосконалення.

Існуючі у суспільстві інститути бюджетної політики пов'язані з рухом бюджетних коштів та забезпечують цей рух відповідно до чітко визначених правил. Виконання правил забезпечується існуванням людей певної спеціалізації щодо здійснення функції примусу до виконання правил, що є ознакою їх поділу на формальні і неформальні. Інститути бюджетної політики є економічними інститутами, які мають складну внутрішню структуру формальних і неформальних

¹ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: у 3 т. / за ред. А.І. Даниленка. Т.1. Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. Київ: Фенікс, 2008. 468 с.

норм, правил, стереотипів поведінки, причому еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів власності, держави, влади і є невід'ємною складовою еволюції загального інституційного середовища суспільства¹. Організації відображають повністю сформовані колективні ієрархічні сукупності конкретних правил. Індивідуальна і колективна поведінка розуміються як практика взаємодії, яка здійснюється всередині чи за межами організації. Організації відіграють вагомую роль в інституційних змінах, формуючи напрями інституційних змін. Організація включає ті механізми відбору і накопичення інформації, які дадуть можливість їй успішно функціонувати. Якщо в інституційній матриці суспільства закладені стимули кримінальної поведінки, тіньової діяльності, то організація буде вкладати кошти у ці об'єкти і моделі поведінки, які допомагають їй досягти досконалості в корумпованій економіці. У цьому випадку першочерговими стають не інтереси підвищення ефективності суспільного розвитку, а інтереси утриматися у тих коаліціях, які дають можливість знаходитися при владі і отримувати дохід від встановленого виду діяльності і контролює його центрами влади. Саме така система діє у більшості постсоціалістичних країн.

Відповідно до методологічних підходів інституціоналізму, зміни зовнішнього середовища організації позначається на її внутрішній структурі і відповідній ефективності її діяльності². При цьому сама організація впливає на формування нового соціокультурного середовища у своїй сфері діяльності. У зв'язку з цим важливим для удосконалення національного інституційного середовища є усунення сформованих фундаментальних дисфункцій державного управління та їх причин

¹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку: інституційний аспект. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 27/1. С. 595–601.

² Шаванс Б. Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах. *Вопросы экономики*. 2003. № 6. С. 4–21.

(недосконалість механізмів визначення національних інтересів, цілепокладання, програмування, прийняття і виконання рішень, стратегічного планування, прогнозування, управління проектами і програмами, професійної підготовки кадрів тощо). Це спричинить за собою зміну логіки формування та прийняття економічних рішень: відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів державної фінансової політики повинні ставитися відповідні завдання фінансовій та монетарній владі та іншим органам державного управління.

В. Макогон визначає, що інституційне середовище формування та реалізації бюджетної політики формується під впливом двох інститутів системи бюджетного права: 1) інститут бюджетного устрою виступає сукупністю бюджетно-правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо організації і побудови бюджетної системи, формування структури бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин у межах бюджетної системи; 2) інститут бюджетного процесу є сукупністю бюджетно-правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, контролю за їх виконанням, розгляду звітів про виконання бюджетів¹. Слід зазначити, що як загальні норми, які регламентують правила формування, затвердження і виконання державного і місцевих бюджетів, так і спеціальні, що стосуються окремих аспектів бюджетної системи, визначені Бюджетним кодексом України. Бюджетним кодексом України регулюються суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження і схвалення звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням державного та місцевих бюджетів.

Якісне інституційне середовище, зокрема, нормативно-правова база, зміст та обґрунтованість бюджетних прогнозів,

¹ Макогон В.Д. Інституційний підхід до формування та реалізації бюджетної політики. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 30(1). С. 196–202.

повнота оцінки ризиків і загроз автономії та стійкість бюджетних установ, наявності передбачуваних, формалізованих та прозорих механізмів корекції державної фінансової політики в разі суттєвих змін соціально-економічної ситуації. Перспективне бюджетне планування та прогнозування є необхідною умовою для реалізації бюджетного регулювання у сфері бюджетних видатків та міжбюджетних відносин, підвищення рівня ефективності управління публічними фінансами за умов переходу до програмно-цільового методу. Наявність перспективних бюджетних прогнозів та планів створює базові умови для прийняття обґрунтованих рішень щодо збалансування доходів і видатків бюджетів, мінімізації ризиків їх невиконання. Середньострокове бюджетне планування та прогнозування передбачає розроблення річного плану доходів і видатків показників та прогнозу основних бюджетних показників на наступні за плановим два роки. Розширення прогностичних горизонтів дає можливість реалізувати задачу бюджетного регулювання – досягнення стійкого зростання добробуту на основі оптимального перерозподілу суспільного продукту через систему публічних фінансів¹.

Необхідний рівень доходів бюджетів досягається за ефективного функціонування інституту податкової політики, адже близько 85% доходів бюджетів складають податкові надходження. Це найвагоміша складова бюджетної політики формується в Україні на підставі положень Податкового кодексу (ПКУ). ПКУ як формальний інститут податкової політики є підґрунтям проведення скоординованих заходів щодо забезпечення запланованого рівня надходжень до бюджетів, відображає модель податкової політики.

Швидкі темпи соціально-політичних та економічних перетворень супроводжуються низкою проблем, розв'язання яких потребує використання інструментарію державної фінан-

¹ Канкулова М.И. Инструментарий государственного финансового планирования и прогнозирования. *Экономические науки*. 2016. № 138. С. 102–107.

сової політики, вдосконалення формальних інститутів з метою перегляду і коригування поставлених державою та суспільством соціальних цілей і пріоритетів. Податкова складова інституційного середовища України може стимулювати чи стримувати соціальний розвиток суспільства та потребує удосконалення розвитку податкової системи (у даному контексті – у вузькому її значенні) як сукупності загальнодержавних та місцевих податків і зборів. При цьому внески до Пенсійного фонду України (ПФУ) та єдиний соціальний внесок (ЄСВ) як обов'язкові платежі у переліку податків та зборів ПКУ не зазначені (ст. 9 та ст. 10 ПКУ), адже вони не надходять ні до державного, ні до місцевих бюджетів. Винесення за межі податкової системи України цих важливих у соціальному аспекті внесків знижує дієвість інструментів державної фінансової політики соціального розвитку: їх адміністрування, послаблює інститут планування за їх надходженнями та потребує зростання витрат на ефективне функціонування інституту контролю за їх своєчасною та повною сплатою. Найбільш проблемним залишається ЄСВ та податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), які у контексті забезпечення соціальної справедливості, соціальної орієнтації податкової системи, зміцнення довіри до уряду, зниження соціального розшарування потребують опрацювання щодо можливості збільшення та диференціації ставок, на чому акцентують увагу українські вчені¹.

Орієнтація на західноєвропейські цінності та наближення до них податкової складової національного інституційного середовища має враховувати основні характеристики інститутів бюджетно-податкової політики країн з високорозвиненою ринковою економікою. Їх інституційне середовище формувалося еволюційно і в епоху постіндустріалізації харак-

¹ Сідельникова Л.П., Найдено О.Є. Реалізація принципу соціальної справедливості в оподаткуванні фізичних осіб. *Економіка розвитку*. 2017. № 2. С. 86–96.

теризуються такими якостями: податкова система є підконтрольною платникам податків; ухилення від сплати податків визнається злочином і суворо карається.

Актуальними проблемами, що перешкоджають формуванню і реалізації ефективної і дієвої державної фінансової політики соціального розвитку в Україні є високий рівень корупції, тіньової економіки, недостатня якість функціонування політичних інститутів, наявність інформаційної асиметрії. Ці явища є наслідком недосконалості інституційного середовища, існуванням неефективних інститутів, так званих інституційних пасток. Під інституційними пастками прийнято розуміти формування неефективних, але стабільних норм або інститутів. За формування інституційних пасток відповідальні ефекти: координації, навчання, поєднання та культурної інерції. Найбільш розповсюдженими інституційними пастками в перехідних умовах до ринку вважалися зростання бартеру, неплатежі, тіньова економіка, корупція¹. Останнє не втрачає своєї актуальності і сьогодні. Наслідки існування корупційної пастки негативно впливають на розвиток суспільства, у соціальній сфері вони мають наслідком зростання соціальної нерівності, бідності, неспроможності влади розв'язувати соціальні проблеми через так звані «відкати» на шкоду бюджетній сфері, посилення організованої злочинності, безкарність злочинів, дискредитація права в очах суспільства; втрата значущості морально-етичних норм, зростання диференціації доходів, соціальної напруги. Корупція є величезною інституційною пасткою, яка проектується і на організаційний механізм її протидії. Це слід враховувати під час розроблення системи заходів антикорупційної політики.

Серед вагомих дисфункцій інституційного середовища щодо їх впливу на формування і реалізацію державної фінансової політики соціального розвитку суспільства в Україні

¹ Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: ЦЭМИ РАН и РЭШ, 1999. 37 с.

існують боргова пастка та пастка «порочного кола бідності». Реформи, що проводяться в Україні, стратегічні документи, програми, заходи стосуються також і удосконалення інституційного середовища, у тому числі з метою виходу із цих пасток. Однак, окремі з них все ще мають несистемний, непослідовний, ситуативний характер. В Україні необхідним є розвиток інститутів, орієнтованих на соціальну сферу, подолання бідності, підтримання соціально незахищених верств населення, забезпечення високої якості життя, стимулювання розвитку інституту соціальної відповідальності. Важливим є подальше удосконалення інституту контролю як державного, так і громадського.

Важливе значення у досягненні результативності та посилення дієвості державної фінансової політики, зниження корупційної складової національного інституційного середовища відіграє доступність інформації щодо чинної системи і структури правил, прозорості у сфері публічних фінансів, раціональності та обґрунтованості використання бюджетних коштів в інтересах суспільства, а не окремих груп. Важливим у цьому аспекті є досягнення більш високого рівня довіри у суспільстві до дій влади.

В Україні реалізація принципу підвищення прозорості використання бюджетних коштів здійснюється на основі оприлюднення інформації про використання публічних коштів. Реалізація концепції «Прозорий бюджет» здійснюється завдяки роботі інформаційного порталу у мережі Інтернет Є-Data. Цей відкритий для суспільства ресурс працює з кінця 2015 р. з метою задоволення права громадськості на доступність інформації про державні фінанси для суспільних потреб. Здійснено перехід системи державних закупівель в Україні від тривалих процедур з великою кількістю паперових узгоджень та дозволів до електронної системи на основі цифрової онлайн-платформи ProZorro, що сприяло підвищенню прозорості операцій та зниженню їх корупційної складової. Розвиток циф-

рових технологій також змінює систему відносин між фіскальною службою та платниками податків, зокрема, в Україні відкрито електронні сервіси (електронний кабінет платника) і ці процеси розширюються. Важливим стало е-декларування доходів чиновників. Водночас, доцільно розповсюдити цю практику на всіх платників податків, що насамперед сприятиме підвищенню їх відповідальності за виконання обов'язку зі сплати податку на доходи громадян та підвищенню результативності фінансового контролю за повнотою сплати цього податку до бюджету. При цьому втілення ідеї загального декларування потребує врахування теорії поведінкових фінансів, узагальнення нагромадженого вітчизняного досвіду, критичного осмислення можливостей застосування світових практик тощо. Таким чином, діджиталізація державних виплат, е-декларування та інші новації поліпшують урядову та бюджетну прозорість, дають можливість громадянам легко отримувати інформацію про державні доходи та витрати, побудувати систему надання цифрових публічних послуг на основі принципів відкритих стандартів, спрямовані на зниження рівня посадових зловживань та корупції і сприяють удосконаленню інституційного середовища в Україні.

Розвиток сучасного інституційного середовища, тобто умов формування і реалізації державної фінансової політики відбувається під впливом стрімкого розвитку інформаційного суспільства, електронної культури, особливо з кінця ХХ ст. Зросла швидкість обміну інформацією, збільшився загальний інформаційний потенціал економіки. Новий феномен значно впливає на розвиток економічної науки та посилює вимоги до розробки державної фінансової політики, що його враховує.

Узагальнення теоретичних напрацювань вчених-інституціоналістів, дає можливість виокремити такі можливі шляхи вдосконалення інституційного середовища: трансплантація інститутів, інституційна модернізація з використанням методів

інституційного планування, інституційного моделювання, інституційного проектування та ін.

Основні напрями модернізації інституційного середовища на сучасному етапі та на перспективу мають передбачати виокремлення та узагальнення інституціональних складових макроекономічного рівня, що надасть можливість виявляти найбільш проблемні напрями інституційних перетворень і формувати підходи до їх усунення. Водночас, неформальній складовій інституційного середовища не приділяється належної уваги. Неформальні інститути завдяки своїй специфіці рідко є об'єктом аналізу і практично не розглядаються в контексті інституційного проектування, що є наслідком їх особливостей, зокрема, практично неконтрольований (спонтанний) характер їх появи і розвитку і, як наслідок, обмежені можливості їх свідомого цілеспрямованого проектування.

Важливим для розвитку інституційного середовища є становлення в Україні інституту соціальної відповідальності. Цей інститут дає можливість перекласти частину обов'язків у сфері соціальної політики з органів влади на індивідів, некомерційні організації або бізнес. Законодавчі ініціативи та створення, в цілому, сприятливого інституційного середовища для розвитку соціально-економічної системи не буде супроводжуватися додатковими витратами, адже не потребує додаткового фінансування органів примусу для забезпечення функціонування даного інституту.

Слід враховувати, інститут має ядро (головні правила, процедури, рутини) і периферію (інфраструктура правил допоміжного призначення), які тісно взаємопов'язані. Якщо трансформація відбувається по ядру, це відображає зміну змісту/теоретичної моделі державної фінансової політики, якщо по периферії – то відбуваються зміни в організаційній структурі, фінансовому (бюджетному, податковому) менеджменті, що практично удосконалюватиме процес реалізації фінансової політики. Ядро і периферія виконують різні функції, водночас

їх дисфункція (невідповідність, розбалансованість) також визначає зрілість, якість, ефективність чи неефективність державної фінансової політики, її дієвість.

Правила-інститути задають мотив та модель поведінки агентів (суб'єктів фінансових відносин) і впливають на результативність державної фінансової політики. Загальна характеристика інституту як правила дає змогу визначати його стан – якісні і кількісні характеристики.

Урядові рішення щодо формування і оновлення інституційного середовища (інституційної інфраструктури), за твердженням М. Алле, сприятимуть злагодженій роботі всіх ланок загальноекономічного механізму лише у тому випадку, якщо будуть інтегрованими в єдину планову програму. Тобто метою такої програми (плану) є узгодження заходів/рішень між собою і поєднання їх з загальнонаціональною стратегією соціально-економічного розвитку. Виступаючи за інституційне планування, М. Алле стверджує, що користь плану і в тому, що «...він надзвичайно чітко свідчить про повну неможливість реалізації різноманітних варіантів економічної політики, які пропонуються демагогами»¹, що є надзвичайно актуальним для України. Так, формування чергових короткострокових програм соціального спрямування часто збігається з виборчими кампаніями і має на меті стимулювання позитивного настрою виборців щодо чинної влади. При цьому, як правило, в список соціальних завдань першочергової важливості потрапляють поточні соціальні проблеми, результати яких мають позначитися на інтересах більшості виборців. Також декларативність, неконкретність і вибірковість подачі інформації створюють у населення хибні уявлення про головні загрози суспільству – особисто кожному індивіду і всій країні як єдиному організму, а також породжують нерозуміння того, що кожен громадянин-вибо-

¹ Алле М. Условия эффективности в экономике. пер. с фр., М., 1998, С. 40–44.

рець може самотійно зробити для розв'язання важливих для себе соціальних проблем.

Історія розвитку українського суспільства за роки незалежності свідчить, що досить часто популістські рішення приводили до глибоких дисбалансів між соціальними зобов'язаннями і фінансовим потенціалом держави, можливостями їх виконання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, які не подолані і нині.

Удосконалення національного інституційного середовища має передбачати його поступову адаптацію для досягнення кількісних та якісних характеристик, впровадження європейських норм і стандартів надання соціальних послуг, рівня якості життя населення до європейського інституційного середовища¹. Цьому сприятимуть системні реформи, які розгорнулися в Україні. Важливим аспектом інституційних змін, який необхідно враховувати при формуванні та реалізації моделі державної фінансової політики, є взаємопов'язаність інститутів. Тобто врахування того, що інститути не розвиваються ізольовано один від одного, їх тісні переплетення і взаємозв'язки створюють єдину інституційну систему/середовище, вони розвиваються як елементи цієї інституційної системи і конкурують набором/пакетом взаємопов'язаних інститутів². Таким чином, інститут державної фінансової політики соціального розвитку має формувати єдиний «пакет інститутів» фінансового (бюджетного, податкового, монетарного, інвестиційного тощо) простору і соціального простору, тісно пов'язаних з національним інституційним середовищем. Будь-яка зміна одного з інститутів без урахування таких зв'язків в інституційній системі

¹ Качула С.В. Удосконалення інституційного середовища як умови дієвості державної фінансової політики соціального розвитку в Україні. *Соціальна економіка*, Харків. нац. ун-т імені Каразіна. 2018. Вип. № 56.

² Институциональные проблемы эффективного государства: монография / под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. Донецк: ДонНТУ, 2012. С. 24.

призведе до порушення інших, тому пряме запозичення окремих, ізольованих норм із західної економіки не завжди є ефективним. Запозичений зі звичного середовища інститут може працювати неефективно, або взагалі не прижитися та не принести очікуваного ефекту. Даний аспект має враховуватися у випадку запозичення інститутів з іншого інституційного середовища при здійсненні інституційних змін, інституційному проектуванні та конструюванні¹.

Як зазначають дослідники, інституційне планування не вимагає використання складного аналітичного інструментарію, допускає можливість контролю діяльності планових органів з боку парламенту і громадськості в цілому², що, на нашу думку, цілком відповідає сучасним вимогам щодо підвищення прозорості і гласності у формуванні і реалізації державної фінансової політики за її головними складовими – бюджетною та грошово-кредитною.

Впродовж років трансформації українського суспільства інституційне середовище реалізації державної фінансової політики соціального розвитку формувалося і удосконалювалося на засадах реалізації моделі соціально орієнтованого суспільства, національних стратегічних документів та загальносвітового вектора сталого розвитку. Цей процес відбувався часто спонтанно, під тиском поточних проблем, стрибкоподібно і непослідовно у перші роки незалежності, однак поступово набував більш системного наповнення. Формування фінансових інститутів відбувалося всіма можливими методами, серед яких трансплантація, планування/моделювання/проектування та модернізації, що значною мірою позначилося на якості інституційного середовища. Нефор-

¹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.

² Бродская И. А. Роль институциональной среды в обеспечении условий устойчивого развития. *Экономические науки*. 2018. № 6 (163). С. 32–35.

мальна складова інституційного середовища поступово також трансформується, адже за роки незалежності змінилася поведінка населення, виросло молоде покоління, яке є вільним у своєму виборі, має послаблену залежність від радянського минулого з патерналістськими властивостями держави, порівняно зі старшим поколінням, більшою мірою адаптоване до умов ринкового середовища.

Адаптація державної фінансової політики до нових умов та глобальних викликів, які суттєво впливають на внутрішньо-національні рішення, значною мірою пов'язана зі зміною інституційного середовища суспільства, тому будь-які зміни у державній фінансовій політиці держави мають враховувати стан інституційного середовища. Динаміка інституційних змін визначається початковим станом і якістю інститутів, швидкістю (частотою) їх змін, реакцією суб'єктів фінансових відносин (агентів). Тому у сучасних умовах усе більшого значення має надаватися якісним властивостям інститутів, які мають вагомий вплив на соціальний розвиток суспільства.

Державна фінансова політика має створювати інституційні умови функціонування фінансової моделі у суспільстві, що ґрунтується на правилах, нормах, організаційних структурах, які у сукупності призначені цілеспрямовано формувати механізм активного впливу на економічне зростання, як підґрунтя соціального розвитку, спрямовувати розвиток суспільства у необхідному напрямі і на цій основі сприяти підвищенню якості життя населення. Впровадження відповідних єдиних правил, норм, стандартів у галузь фінансів, в організацію фінансових взаємозв'язків у суспільстві – необхідна умова проведення ефективної та відповідальної державної фінансової політики, злагодженого функціонування її фінансового механізму. Важливим є дотримання встановлених правил суб'єктами економіки, що втілюється у фінансовій дисципліні

та дозволяє проводити єдину політику у сфері фінансів, захистити економічні інтереси суспільства.

Таким чином, для реалізації дієвої державної фінансової політики соціального розвитку має бути сформоване якісне інституційне середовище. Інструменти державної фінансової політики здатні впливати на поведінку суб'єктів економіки, змінюватися залежно від потреб, тобто формувати інституційне середовище, водночас, зворотний процес також має місце.

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, має відбуватися наближення якості інститутів до середньоєвропейських при допустимому рівні фіскального навантаження на суб'єктів економічних відносин. В умовах кризи якість інституційного середовища сприятиме посиленню інституційної спроможності уряду щодо узгодження процесів макрофінансової стабілізації та фінансування соціальних пріоритетів.

Розвиток інституційного середовища потребує відповіді на ряд запитань, зокрема щодо механізмів його змін. Модернізація, трансплантація чи проектування – обрані механізми визначатимуть характер інституційних змін та трансакційні витрати на їх впровадження і дотримання.

Важливим є питання реалізації узгодженого адаптивного інструментарію бюджетної, грошово-кредитної та соціальної політики у процесі реалізації соціальної функції держави з урахуванням існуючих і прогнозних соціальних потреб та розвитку фінансової системи країни й інституційного середовища.

4.2. Формування інститутів соціального страхування у системі суспільного розвитку

Соціальне страхування – система прав, обов’язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту населенню у випадках, передбачених законодавством певної країни. Одним із завдань фінансової політики держави у системі забезпечення соціального розвитку суспільства є формування та надійне функціонування інститутів соціального страхування для забезпечення соціальної захищеності населення.

Інститут соціального страхування займає центральне місце в національних системах соціального захисту. Роль інституту страхування у суспільстві вченими визначається як унікальна, у зв’язку з тим, що цей інститут за допомогою своїх економічних, правових і соціальних механізмів виконує державно-публічні функції соціального захисту та водночас позитивно впливає на формування збалансованого соціально-ринкового менталітету населення^{1, 2}.

Призначення інституту соціального страхування – захист працездатного населення від соціальних ризиків (втрати заробітної плати або роботи з певних причин). Основною відмінністю інституту соціального страхування від інших форм соціального захисту є рух коштів у координатах «сплата страхових внесків – отримання страхових виплат». Тобто лише застрахована особа має право на страхові виплати, якщо нею (чи іншою особою/роботодавцем на її користь) сплачувались страхові внески.

Соціальне страхування охоплює захист особи у випадку: втрати доходу в результаті тимчасової непрацездатності, виробничої травми, професійного захворювання, інвалідності, вагітності і пологів, безробіття, старості, смерті. Крім

¹ Роик В.Д. Социальное страхование: социальное государство, гражданское общество. *Человек и труд*. 2000. № 1. С. 24.

² Роик В. Д. Социальное страхование. М.: Юрайт, 2016. 509 с.

того, забезпечує захист у випадку необхідності надання особі медичної допомоги у зв'язку з захворюваністю чи травмуванням.

Слід враховувати складність та системність інституту соціального страхування, наявність великої кількості його функціональних підсистем. До цих підсистем належать такі інститути:

- пенсійного страхування,
- медичного страхування,
- страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань,
- страхування у зв'язку з втратою працездатності.

Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, а також добровільним соціальним страхуванням через страхові компанії, що мають ліцензії Національного комітету фінансових послуг України. У Конституції України визначено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом¹.

У кожній країні формується своя система відповідних інститутів, інституцій та організацій системи соціального страхування, що відповідає як рівню розвитку країни, так і ступеню соціальної захищеності її громадян.

Відлік формування інститут соціального страхування почався у Німеччині, де впродовж 1883–1889 рр. за ініціативи Отто фон Бісмарка було прийнято цілу низку законів щодо соціального страхування робітників. Практичні ідеї політики Бісмарка поширилися спочатку на території західної Європи, а потім у всьому світі. Причому кожна країна адаптувала їх під свої національні потреби та можливості, відтак сфор-

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. Ст 46.

мувалися такі моделі і відповідно інститути соціального страхування¹.

1. Модель Бісмарка. Соціальне страхування, організоване за даною моделлю засноване на професійно-трудовій соціальній солідарності. Завдяки цьому воно відрізняється високою надійністю надання якісної медичної та реабілітаційної допомоги, високим рівнем страхових виплат (пенсій та допомог), демократичністю управління та прозорістю фінансових потоків. Товариства взаємного страхування діють на основі самоврядування, самофінансування і некомерційного господарювання під державним контролем. Така модель соціального страхування передбачає покриття дефіциту коштів шляхом утворення необхідних резервів і перестраховування ризиків.

2. Модель Беверіджа. Це концептуальна основа англійської системи соціального страхування, що стала доктриною соціальної солідарності, адже поєднала в собі заходи держави, що забезпечують гарантований рівень соціального захисту та переваги соціального страхування. Головна відмінність даної моделі полягає в трирівневому типі соціального захисту, що закріплює за державою обов'язки надання базових гарантій соціального захисту всього населення, а за роботодавцем соціальне (професійне) страхування найманих працівників (в якому часткову участь бере працівник), за працівником – додаткове особисте страхування. Це стосувалося Закону про державну службу охорони здоров'я, Програми страхування у зв'язку з нещасним випадком на виробництві, Пенсійного страхування.

3. Соціалістична модель (радянська модель) організації соціального страхування, яка базувалась на класовій соціальній солідарності і не покладала на застрахованих ніяких зобов'язань по відношенню до конкретного виду страхування.

¹ Роик В. Д. Модели социального страхования: ретроспективный и сопоставительный анализ. Человек и труд. 2004. № 11. С. 29–33.

Застрахованим надавалися лише певні права, наприклад, на пенсійне забезпечення по інвалідності або в разі втрати годувальника. Більшу частину страхового тягаря несли підприємства, які не мали ніяких прав на розпорядження фінансовими ресурсами соціального страхування. Ставши інструментом перерозподільної політики держави і перетворившись на соціальне забезпечення, страховий захист повернувся, по суті до далекого від досконалості першоджерела соціального страхування – організованої взаємодопомоги, яка набула загальнодержавного характеру. Величезний недолік соціалістичної моделі соціального страхування (а по суті – забезпечення) – втрата зв'язку між особистою відповідальністю (у вигляді обов'язкової сплати внесків) і правом на отримання допомог і пенсій.

Днем започаткування державного соціального страхування на території України (у складі Царської Росії) вважають 2 червня 1903 р., коли введено «Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности»¹. У Царській Росії (отже і на теренах України в її складі) формування окремих компонентів інституту соціального страхування відбувалося переважно за зразком Німеччини. Як і в Німеччині, поштовхом до прийняття законів про соціальне страхування стала необхідність створення гарантій соціальної захищеності робітників. Так, у 1910 р. прийнято законодавчий акт, згідно з яким передбачалось призначення пенсій робітникам гірничих заводів і копалень за рахунок роботодавців, якщо їх було визнано винними в пошкодженні здоров'я робітника. Тобто до 1917 р. соціальне забезпечення людей похилого віку будувалось не на основі врахування

¹ Історія виникнення і розвитку соціального страхування / Фонд соціального страхування України: офіційний сайт. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/947780>.

віку, а на підставі втрати працездатності та настання інвалідності.

Незважаючи, що більшість країн Європи ще з кінця ХІХ ст. почали запроваджувати соціальне страхування у зв'язку з настанням похилого віку, в Україні випадок настання старості до 1929 р. не включався до сфери соціального страхування. Лише в 1932 р., після обстеження робітників, які виходили на пенсію по інвалідності у зв'язку з втратою працездатності, воно було розповсюджено на робітників усіх галузей народного господарства. Законодавчо встановлений пенсійний вік – 55 років для жінок і 60 років для чоловіків діяв з 1932 року та залишався незмінним доволі тривалий час¹. Таким чином, система пенсійного забезпечення як підсистема більш широкого поняття – пенсійного захисту, формувалась як невід'ємна складова соціального страхування населення.

Отже, невід'ємною складовою ефективного соціального розвитку України є інститут пенсійного страхування. Завдання першого етапу пенсійної реформи в Україні – побудувати таку систему пенсійного страхування, яка могла б швидко і якісно підвищити рівень життя соціально вразливих верств населення, і яка б одночасно не гальмувала розвиток економіки і спонукала до соціального розвитку суспільства². Вирішити це завдання можна тільки шляхом забезпечення фінансової стабільності та надійності солідарної пенсійної системи, що дасть змогу підготувати підґрунтя для наступних етапів реформи: впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування та забезпечення функціонування системи добровільного накопичувального страхування. Тому сьогодні важливим завданням наукового дослідження є

¹ Надточій Б.О. Пенсійне страхування в Україні: історичний аспект. Соціальний захист. 2000. № 3. С. 54–58.

² Качула С.В. Формування інституту пенсійного страхування у системі соціального забезпечення України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 20. Ч. 2 С. 20–24.

вивчення формування та ефективного функціонування інституту пенсійного страхування, визначення напрямів удосконалення його діяльності у напрямі соціального розвитку суспільства.

Значний внесок у дослідження удосконалення соціального страхування в цілому та реформування інституту пенсійного страхування здійснили вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: О. Кириленко та В. Толуб'як¹, Л. Лисяк², Б. Надточій³, В. Роїк⁴, І. Чугунов та О. Насібова⁵, Р. Голцман (Holzmann) і Р. Гінц (Hinz)⁶ та ін.

Разом з тим, питання формування інституту пенсійного страхування, його ролі та функцій у соціальному розвитку суспільства потребує більш глибокого науково-теоретичного дослідження. З липня 2003 р. пенсійне страхування в Україні регулюється Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який в подальшому багато разів змінювався та доповнювався (останні зміни відбулися в лютому 2018 р.).

Сучасні процеси реформування пенсійного страхування не відбувається виключно в нашій країні, останнє десятиліття воно охопило країни Європи та світу, що пов'язано з загостренням соціальних викликів, зокрема несприятливих демогра-

¹ Кириленко О.П. Соціальне страхування : підруч. / за ред. О.П. Кириленко та В. С. Толуб'яка. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 516 с.

² Лисяк Л.В. Роль державного бюджету у зміцненні доходів Пенсійного фонду України. Дніпро: Вісник Дніпропетровського університету, 2016. Вип. 10(2). С. 38–45.

³ Надточій Б.О. Пенсійне страхування в Україні: історичний аспект. *Соціальний захист*. 2000. № 3. С. 54–58.

⁴ Роїк В.Д. Модели социального страхования: ретроспективный и сопоставительный анализ. *Человек и труд*. 2004. № 11. С. 29–33.

⁵ Чугунов І.Я., Насібова О.В. Еволюція фінансового механізму пенсійного забезпечення. Київ: Вісник Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2012. № 3. С. 45–54.

⁶ Holzmann R., Hinz R. Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Doi: <https://doi.org/10.1596/0-8213-6040-X>.

фічних змін, в умовах необхідності відновлення економічної динаміки¹.

Складна демографічна ситуація в Україні, зниження народжуваності, скорочення кількості населення працездатного віку, загальна тенденція старіння населення, а також безробіття, інфляційні процеси та інші чинники прискорили потребу в активному розгортанні процесу реформування пенсійної системи. Ці чинники негативно впливають не лише на соціальний розвиток, але і на економічне зростання країни, тому потребують переорієнтації державної фінансової політики, посилення її дієвості з урахуванням сучасних викликів. Так, згідно з офіційними статистичними даними, на одного пенсіонера сьогодні припадає лише один працівник, який регулярно сплачує внески до ПФУ. В Україні проживають 26 млн громадян віком від 18 до 60 років, а страхові пенсійні внески до 1 жовтня 2017 р. сплачували лише за 10,5 млн осіб, та ще за 1,5 млн сплачує держава. Станом на 1 листопада 2017 р. кількість застрахованих осіб становила 12971,3 тис. осіб. Отже, тільки за 75% зайнятого населення роботодавці та держава сплачують внески. Тобто 25% осіб працездатного віку, а це близько чотирьох мільйонів, не сплачує єдиний соціальний внесок (ЄСВ)².

Процес формування інституту пенсійного страхування в Україні відбувався в результаті реформи пенсійної системи³. В основу концепції пенсійної реформи було покладено моделі пенсійного забезпечення, запропоновані Світовим банком ще

¹ Holzmann R., Hinz R. Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Doi: <https://doi.org/10.1596/0-8213-6040-X>.

² Пенсійна реформа / Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/pensijna-reforma>

³ Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні: Указ Президента України від 13 квітня 1998 року № 291/98. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/291/98>

в 1994 р., однак для їх впровадження не були створені відповідні інституційні механізми, отже інститут пенсійного страхування знаходився тривалий час у зародковому стані.

У 2004 р. в Україні розпочалося активніше впровадження пенсійної реформи, якою передбачалося запровадження трирівневої пенсійної системи, як було розглянуто вище, що сприяло певному розвитку інституту пенсійного страхування, однак не свідчило про його зміцнення. Майже до кінця 2017 р. пенсійна реформа фактично була неефективною: на першому рівні власні фінансові потоки Пенсійного фонду України були не в змозі забезпечити його повноцінне функціонування; а фінансовий механізм накопичувальної системи державного пенсійного страхування (другий рівень) взагалі не запрацював. Тобто, незважаючи на існування формального інституту недержавного пенсійного страхування, внаслідок стійкої недовіри населення до різних фондів частка пенсійних внесків у недержавні пенсійні фонди (третій рівень) залишалася незначною. Тому важливим залишається формування дієвого й ефективного інституту пенсійного страхування в країні, який став би невід'ємною складовою соціального розвитку суспільства, призвів до появи нових суспільних відносин, інститутів, норм і цінностей.

Роль інституту пенсійного страхування у системі соціального захисту населення постійно зростає. За офіційними даними, у 2018 р. здійснювалася виплата пенсій 11,3 млн громадян, у першому півріччі 2018 р. призначено 166,8 тис. нових пенсій, перераховано пенсій 2,9 млн осіб відповідно до частини 4 статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та призначено пенсії за особливі заслуги перед Україною 4,6 тис. осіб¹.

¹ Звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007–2018 рр. / Пенсійний фонд України: офіційна сторінка веб-порталу. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzheth/arhiv-zvitnist-byudzheth/>

Вагомість інституту пенсійного страхування визначається його функціями. Цей інститут значною мірою визначає характер перерозподілу частини ресурсів суспільства між економічними агентами, які досягли певного віку, визначеного законодавством, та здійснювали соціальні внески. Адаптація соціально вразливих членів суспільства до інституційного середовища та необхідність їх соціального захисту, на нашу думку, висуває як основні соціальну та адаптаційну функції інституту пенсійного страхування.

Завдання першого етапу пенсійної реформи 2017 р. – реформування солідарної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування та підготовка поступового переходу до другого етапу – запровадження другого рівня пенсійної системи (загальнообов’язкового накопичувального страхування) і одночасно вдосконалення третього рівня системи пенсійного забезпечення (добровільного накопичувального страхування). Однак, впровадження другого рівня пенсійної системи, яке планувалося з 1 січня 2017 р., не відбулося внаслідок відсутності законодавчого регламентування його функціонування. Механізм впровадження другого пенсійного рівня визначено у Проекті Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування¹. Насамперед це стосується фінансових аспектів: «запровадити з 01.07.2018 обов’язкову сплату до накопичувальної системи пенсійного страхування страхових внесків застрахованими особами, яким на вказану дату виповниться не більше 35 років. Для осіб старше 35 років на вищевказану дату та які не досягли пенсійного віку, визначеного статтею 26 Закону України «Про загально-

¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218

обов'язкове державне пенсійне страхування», передбачено право добровільної участі у накопичувальній системі пенсійного страхування»¹.

Таким чином, на сьогодні важливим є удосконалення в Україні формальних інститутів пенсійного страхування для повноцінного його функціонування та формування відповідного інституційного середовища. Так, правове регулювання умов пенсійного забезпечення деяких категорій громадян в Україні здійснюється окремими законодавчими актами, тому пропозиція багатьох вчених щодо прийняття Пенсійного кодексу України є своєчасною та нагальною необхідною. При цьому, запровадження змін у законодавстві має бути здійснено на основі відповідних фінансових розрахунків та широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення.

Важливим також є формування прогресивних неформальних інститутів як невід'ємної компоненти реформування пенсійної системи країни. Серед найбільш необхідних і важливих із них, які сприятимуть реформуванню пенсійного забезпечення населення в Україні, слід назвати інститут довіри. Це особливо важливо, адже в сучасних умовах для України розвиток інституту недержавного пенсійного страхування є необхідною умовою диверсифікації джерел фінансових ресурсів у системі соціального захисту. Водночас, реальне повноцінне функціонування цього інституту гальмується, насамперед, сформованою у суспільстві недовірою населення до недержавних фондів фінансових ресурсів².

¹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/conv/page>; Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218

² Лисяк Л.В. Роль державного бюджету у зміцненні доходів Пенсійного фонду України. Дніпро: *Вісник Дніпропетровського університету*, 2016. Вип. 10(2). С. 38–45.

Водночас, у сучасних умовах для України розвиток інституту недержавного пенсійного страхування є необхідною умовою диверсифікації джерел фінансових ресурсів у системі соціального захисту. Згідно з даними Державного реєстру фінансових установ станом на 01.01.2019 у недержавні пенсійні фонди (НПФ) зареєстровано у 8 регіонах України (рис. 4.1).

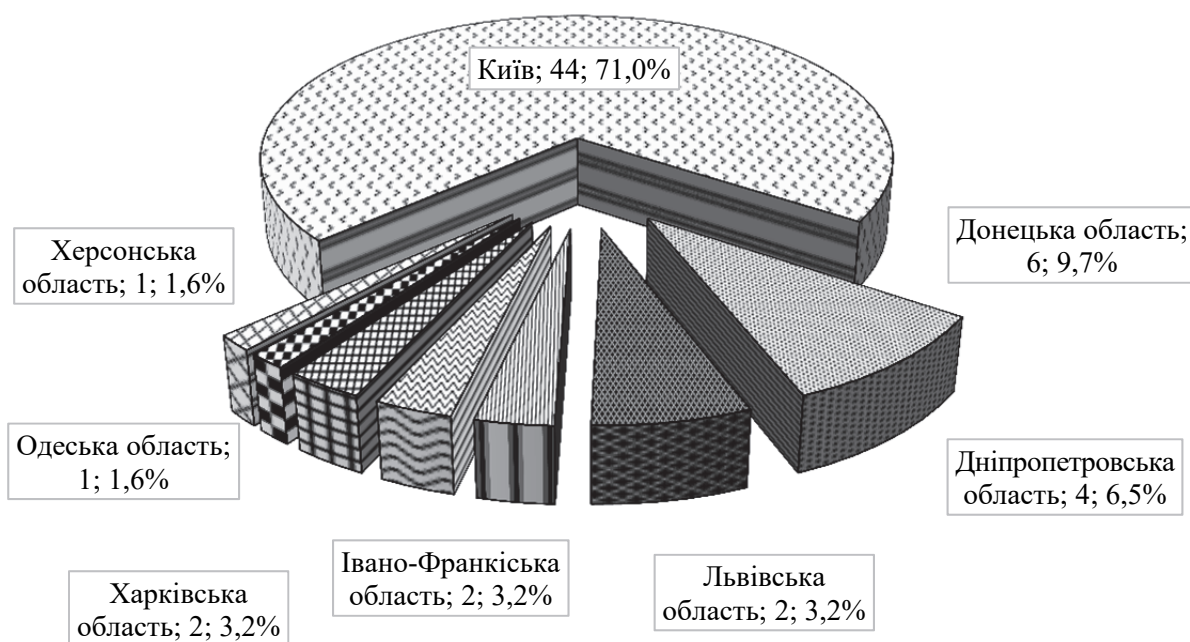


Рис. 4.1. Територіальний розподіл недержавних пенсійних фондів станом на 01.01.2019 р., шт.;%¹

Найбільша кількість НПФ зосереджена у Києві – 44, або 71,0% від загальної кількості зареєстрованих НПФ. Кількість НПФ станом на станом на 01.01.2019 становить 62 фонди, що недостатньо на сьогодні з урахуванням кількості потенційних споживачів. НПФ розташовані лише в 7 областях України та м. Київ, водночас, загальна кількість учасників НПФ зростає. Так, станом на 01.01.2017 кількість учасників НПФ становила 834,0 тис. осіб, на 01.01.2018 – 840,8 тис. осіб, а станом на

¹ Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 01.01.2019 / URL: <https://www.nfp.gov.ua>.

01.01.2019 – 855,3 тис. осіб. Але якщо порівнювати з загальною кількістю пенсіонерів (станом на 01.01.2019 – 11,5 млн осіб), то частка учасників НПФ у цій кількості займає лише 7,4%.

Пенсійне забезпечення перебуває під впливом державної пенсійної політики, напрями, форми і зміст якої значною мірою залежать від рівня розвитку країни, співвідношення соціальних інтересів, мотивації та політичної волі уряду, а також свідомої активності громадян. Пенсійна система в трансформаційний період повинна бути динамічною та адекватною до змін інституційного середовища, створювати ефективний механізм фінансового забезпечення населення. Водночас, інституційне середовище України на сьогодні є незрілим, адже у суспільстві не сформовано ряд важливих інститутів, що унеможлиблює повною мірою впровадження усіх рівнів пенсійної системи¹.

Таким чином, у процесі формування інституту пенсійного страхування в Україні наявна асиметрія між формальними та неформальними інститутами. Це додатково гальмує процеси формування інституту пенсійного страхування, як невід'ємної компоненти соціального розвитку суспільства.

Вагомим для України у процесі утвердження механізму пенсійного страхування є формування інституту довіри та ряду інших неформальних інститутів. Інститут пенсійного страхування в Україні формується як на основі досвіду розвинутих країн світу, так і власному досвіді, що є позитивним, та, ймовірно, сприятиме уникненню помилок державної фінансової політики у процесі його становлення та розвитку. Успішне формування інституту пенсійного страхування в Україні та удосконалення інституційного середовища призведе до поступової появи нових суспільних відносин, інститутів, норм та цінностей, адекватних цивілізованому суспільству.

¹ Лисяк Л.В. Роль державного бюджету у зміцненні доходів Пенсійного фонду України. Дніпро: *Вісник Дніпропетровського університету*. 2016. Вип. 10(2). С. 38–45.

Фонд соціального страхування України було створено з метою стабілізації ситуації, що склалася на ринку страхових послуг. Але проблеми залишаються не розв'язаними: недостатність коштів державного та місцевих бюджетів, низький рівень життя населення, мала частка недержавного медичного страхування – все це основні проблеми, які стримують подальший розвиток інституціональної моделі медичного страхування. На нашу думку, стабілізація ринку соціального страхування можлива лише з впровадженням інституту обов'язкового медичного страхування. Але на першому етапі сплачувати страхові внески мають роботодавці. У подальшому працездатне населення братиме участь в обов'язковому медичному страхуванні на принципах солідарності. Як наслідок, підвищиться ефективність механізму акумуляції та розподілу страхових коштів, що, своєю чергою, сприятиме підвищенню рівня життя населення.

Таким чином, у процесі розвитку українського суспільства відбувалися зміни інституційного середовища соціального захисту населення, що насамперед стосувалися удосконалення законодавчої бази діяльності державних страхових фондів.

Слід погодитись, що існування таких спеціалізованих соціальних інститутів, як фонди соціального страхування та особливості їх функціонування зменшують навантаження на державний бюджет та дають змогу збалансувати принципи індивідуальної відповідальності громадянина і солідарності всіх членів суспільства при компенсації соціальних ризиків¹. При цьому держава, виконуючи соціальну функцію, виступає свого роду гарантом фінансової стійкості фондів соціального страхування і реалізації програм обов'язкового соціального

¹ Насібова О. В. Фінансування видатків на соціальний захист громадян з державних цільових фондів: *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2017. Вип. 2. С. 198–204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkd_2017_2_27.

страхування. Інституційна реформа, впроваджена в країні, внесла певні зміни у фінансове забезпечення діяльності фондів соціального страхування, однак, на практиці вони впроваджуються доволі повільно. Тому вагомим напрямом реформування системи соціального страхування має бути удосконалення формування та функціонування інститутів державних соціальних фондів.

Фінансове забезпечення діяльності державних фондів соціального забезпечення прямо залежить від грошових доходів громадян. Тобто, чим менший рівень безробіття в країні, тим більша кількість працюючого населення зможе сплачувати єдиний соціальний внесок, який нараховується на фонд заробітної плати, а рівень мінімальної та середньої заробітної плати впливає на страхові відрахування до державних цільових фондів.

Зі зростанням захворюваності населення України постає питання про реформування галузі охорони здоров'я й приведення її у відповідність до міжнародних норм і стандартів. Тобто створення інституту медичного страхування є необхідним кроком у цьому напрямі¹.

Медичне страхування виступає формою соціального захисту інтересів населення у сфері охорони здоров'я. Побудова інституту медичного страхування повинна ґрунтуватися на досконалих нормативно-правових актах, що регулюють обов'язкове медичне страхування, та ефективному фінансовому забезпеченні.

Побудові інституту медичного страхування в Україні присвячені праці таких вітчизняних учених, як О. П. Кириленко та В. С. Толуб'яка², А. В. Кириченко¹,

¹ Качула С.В. Формування інституту медичного страхування у системі суспільного розвитку. *Economics and Finance*. 2019. № 1. С. 40–53.

² Кириленко О.П. Соціальне страхування : підруч. / за ред. О.П. Кириленко та В.С. Толуб'яка. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 516 с.

М. В. Мних², Т. І. Стецюк³ та ін. Оцінюючи поточний стан справ у сфері охорони здоров'я, недостатню увагу приділено комплексному дослідженню засад формування інституту медичного страхування: як законодавчого оформлення, так і практичної реалізації. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання концептуального характеру, пов'язані з обґрунтуванням необхідності створення інституту медичного страхування в Україні з урахуванням можливості запозичення кращого світового досвіду.

У сфері державних фінансів, як необхідної та невід'ємної складової суспільного розвитку, формуються необхідні інститути з певними функціональними зв'язками, встановленими між ними, які, своєю чергою, стають підґрунтям виникнення відповідних фінансових відносин. Сформоване у країні інституційне середовище розкриває вплив бюджетного механізму на показники суспільного розвитку⁴. Інституційні засади системи бюджетного регулювання визначаються відповідними нормативно-правовими актами, які регламентують порядок утворення основного централізованого грошового фонду (бюджету) в сукупності з напрямками й методами використання бюджетних коштів та забезпечують можливість виконання органами державного управління, місцевого самоврядування відповідних функцій, сприяють досягненню пріоритетних цілей суспільного розвитку. Згідно зі ст. 12 Закону України «Основи законодавства України про

¹ Кириченко А.В. Розвиток соціального страхування в Україні: монографія. Київ: КОМПРИНТ, 2017. 197 с.

² Мних М.В. Медичне страхування та необхідність його запровадження в Україні // Економіка та держава. 2007. № 2. С. 40–42.

³ Стецюк Т.І. Медичне страхування та його роль у забезпеченні соціального захисту громадян: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.08. Київ: ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» Міністерства освіти та науки України, 2009. 23 с.

⁴ Чугунов І.Я., Лисяк Л.В. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 3–11.

охорону здоров'я» охорона здоров'я – один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу¹.

В умовах фінансової та економічної нестабільності галузь «Охорона здоров'я» потерпає найбільше, оскільки коштів на неї виділяється ще недостатньо. Її фінансування потребує значного поліпшення, бо здійснюється, як правило, за методом залишкового фінансування. Це призвело до неможливості оновлення матеріально-технічної бази галузі, низького рівня медичного обслуговування, дефіциту лікарських препаратів і, як результат, – незадовільного стану здоров'я населення в Україні².

У ст. 49 Конституції України, говориться, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена³. Значення терміна «безоплатність медичної допомоги» чітко встановлено рішенням Конституційного Суду України: неможливість стягування з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я у будь-яких варіантах розрахунків (готівкою або безготівкових): чи у

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

² Мних М.В. Медичне страхування та необхідність його запровадження в Україні // Економіка та держава. 2007. № 2. С. 40–42.

³ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

вигляді «добровільних внесків» до різноманітних медичних фондів, чи у формі обов'язкових страхових платежів (внесків) тощо¹. Тобто витрати на медичну допомогу повинні відшкодуватися за рахунок державного або місцевих бюджетів, страхових фондів або інших джерел, що визначені законодавством. Конституційний Суд України зазначає, що безоплатність медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я не виключає такої можливості через фінансування галузі «Охорона здоров'я» за рахунок розвитку позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів, у тому числі і шляхом створення лікарняних кас (спілок, фондів), діяльність яких має бути врегульована законом².

Отже, в умовах обмеженості бюджетних коштів особливу увагу в Україні слід звернути на інститут медичного страхування, яке є невід'ємною складовою системи охорони здоров'я розвинутих країнах світу.

Медичне страхування – це система економічних відносин, що виникають між учасниками формування фондів грошових коштів, призначених для страхового захисту громадян у разі втрати здоров'я від хвороби або внаслідок нещасного випадку³. Ця система об'єднує економічні відносини, які впливають з обов'язкового медичного страхування (у системі соціального страхування), і відносини з добровільного медичного страхування (комерційне страхування)⁴.

¹ Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#n54>

² Там само.

³ Кириленко О. П. Соціальне страхування : підруч. / за ред. О. П. Кириленко та В. С. Толуб'яка. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 516 с. С. 270.

⁴ Стецюк Т.І. Медичне страхування та його роль у забезпеченні соціального захисту громадян: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.08. Київ: КНЕУ, 2009. 23 с.

На нашу думку, медичне страхування – це не лише форма соціального захисту інтересів населення з охорони здоров'я, мета якої гарантія громадянам при виникненні страхового випадку отримання медичної допомоги за рахунок накопичених коштів, а і забезпечення фінансування здійснення профілактичних заходів шляхом залучення додаткових фінансових ресурсів у сферу охорони здоров'я.

Поняття страхової медицини охоплює такі аспекти: надання медичної допомоги громадянам, видатки на вдосконалення та розвиток матеріально-технічного забезпечення лікувальних закладів, підготовку кваліфікованих медичних кадрів і фінансування наукових, інноваційних досліджень.

Побудова інституту медичного страхування повинна починатися із законодавчого врегулювання і закінчуватися формуванням нового механізму фінансування галузі. Одним із джерел фінансування галузі охорони здоров'я може стати обов'язкове медичне страхування, впровадження якого сьогодні особливо актуальне. Але, щоб не порушувати вимоги Конституції України і розширити джерела фінансування сфери охорони здоров'я, як роз'яснює Конституційний Суд України¹, обов'язкові внески на медичне страхування повинні сплачувати роботодавці, які зацікавлені у здоров'ї своїх працівників.

Кожна держава пристосовує моделі фінансування охорони здоров'я відповідно до тенденцій та особливостей соціально-економічного розвитку².

В Україні найбільш дієвою буде комбінація стратегії управління витратами на основі попиту з конкретним обмеженим обсягом фінансових ресурсів та стимулювання населення до піклування за власним здоров'ям і здійснення

¹ Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#n54>

² Кириченко А. В. Розвиток соціального страхування в Україні: Монографія. Київ: ЦП «КОМПРИНТ», 2017. 197 с.

профілактики захворювань. При цьому держава повинна подбати про наявність відповідного законодавства, яке б захищало інтереси всіх суб'єктів ринку медичного страхування¹.

Слід зазначити, що в умовах зuboжіння більшої частини населення, введення обов'язкового медичного страхування в Україні може бути проблематичним і головною перешкодою на шляху впровадження обов'язкового медичного страхування є саме фінансова внаслідок низького рівня життя населення.

Оскільки Україна – пострадянська країна, вона успадкувала більшість систем управління з колишнього СРСР і система охорони здоров'я не є винятком. Українська система охорони здоров'я працювала за моделлю Семашко. Ця модель є державною формою організації медицини, яка працює за принципом безкоштовного обслуговування всіх верств населення країни. Нагромадження системних недоліків такої моделі, неможливість утримання значної мережі установ галузі охорони здоров'я за рахунок бюджетних коштів, потреба у підвищенні якості надання медичних послуг населенню на рівні світових стандартів потребувало здійснення в Україні медичної реформи. З 1 квітня 2018 р. запроваджено нову модель фінансування системи охорони здоров'я – перехід від фінансування медичних закладів згідно з кошторисом до оплати державою фактично наданої медичної допомоги конкретній людині за принципом «гроші «йдуть» за пацієнтом». Тобто кожна особа має право звертатися в медичний заклад, до конкретного лікаря за допомогою, а держава перераховує кошти цьому медичному закладу, в якому працює лікар, або безпосередньо лікарю, якщо він має власну прак-

¹ Завора Т.М. Соціальне страхування: навчальний посібник. Полтава: ПолтНТУ, 2013. 272 с.

тику¹. При цьому заробітна плата лікаря первинної допомоги (безкоштовної) буде безпосередньо залежати від кількості його пацієнтів (прикріплених за власним бажанням згідно з законодавчо визначеними правилами).

Медична реформа забезпечена нормативно-правовою базою. На офіційному сайті МОЗ України² було наведено перелік нормативно правових актів з реформування системи охорони здоров'я. До них входять: 4 закони України, 7 постанов Кабінету Міністрів України, більше двадцяти розпоряджень Кабінету Міністрів України та 7 наказів МОЗ України.

Незважаючи, що формально медичні послуги українцям будуть надаватися на страховій основі, якихось додаткових платежів, внесків, податків платити не передбачено. Національна служба здоров'я України по суті буде виконувати роль страховика, а гроші на фінансування її витрат (фактично «страхової діяльності») надходитимуть з державного бюджету. Тобто, це частина тих коштів, які надходять до бюджету у формі вже існуючих в Україні податків. Для зручності користування в Україні введено електронну систему охорони здоров'я «eHealth». Завдяки цій системі медичні картки пацієнтів будуть існувати в електронному вигляді, а записатися на візит до лікаря можна буде он-лайн.

Україна прагне досягнути європейського рівня/якості життя населення, зокрема покращання якості надання суспільних послуг, включаючи медичні. На наш погляд, потрібний певний час для того, щоб населення і медичні працівники звикли до

¹ Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України: Медреформа в дії: що мають зробити заклади первинної допомоги у 2018 році. URL: <http://moz.gov.ua/article/news/medreforma-v-dii-scho-majut-zrobiti-zakladi-pervinnoi-dopomogi-u-2018-roci>

² Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України: Медреформа в дії: що мають зробити заклади первинної допомоги у 2018 році. URL: <http://moz.gov.ua/article/news/medreforma-v-dii-scho-majut-zrobiti-zakladi-pervinnoi-dopomogi-u-2018-roci>

таких значних змін і змогли перелаштуватися на нову форму медичного обслуговування, зокрема це стосується до людей старшого покоління.

Незважаючи на зростання мінімальної заробітної плати за останні роки майже в 4 рази, її розмір, встановлений з 1 січня 2019 р., не забезпечує дотримання принципу соціальної справедливості. Середня заробітна плата впродовж 2011–2018 рр. у 2–3 рази більша за мінімальну. Така сама ситуація і з мінімальною та середньою пенсіями. Причому рівень безробіття в Україні зростає, і в 2018 р. порівняно з 2011 р. він зріс на 1,1%. Отже, фінансове забезпечення соціальної сфери нині не відповідає потребам суспільного розвитку, що безумовно негативно впливає на розвиток інституту медичного страхування. Подальший розвиток інституту медичного страхування в Україні можливий лише за умови зростання рівня життя населення.

Фонд соціального страхування України було створено з метою стабілізації ситуації, що склалася на ринку страхових послуг. Але проблеми залишаються невирішеними: недостатність коштів державного та місцевих бюджетів, низький рівень життя населення, мала частка недержавного медичного страхування – все це основні проблеми, які стримують подальший розвиток інституціональної моделі медичного страхування. Стабілізація ринку соціального страхування пов'язується з впровадженням обов'язкового медичного страхування.

Для побудови сучасного інституту медичного страхування з боку держави необхідна низка відповідних заходів, оскільки законодавча база характеризується розгалуженістю та несистематизованістю. Як свідчить і зарубіжний, і вітчизняний досвід, коригування лише системи фінансового забезпечення соціального страхування є недостатнім і не дає потрібних результатів, а тому вкрай необхідна зміна ідеології державної підтримки та

комплексне реформування стратегічного механізму функціонування інституту соціального страхування у цілому¹. Вагома роль у цьому процесі належить державній фінансовій політиці соціального розвитку.

Згідно з Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я² в Україні пропонується модель державного солідарного медичного страхування, яка враховує кращі сучасні практики та досвід трансформації систем охорони здоров'я у світі, зокрема у Центральній та Східній Європі. Основним джерелом фінансування оновленої системи охорони здоров'я є кошти Державного бюджету України, а виплати для лікування окремої особи не залежать від розміру її індивідуальних внесків.

Запровадження нової моделі передбачається здійснити трьома етапами, повна реалізація яких очікується до 2020 р. Поступовість є особливо важливою для забезпечення належного соціального захисту та перепідготовки працівників системи охорони здоров'я в умовах її докорінної реорганізації, а також для розбудови інформаційних систем, ефективної консолідації ресурсів для інвестицій у розвиток перспективних закладів охорони здоров'я в новоутворених госпітальних округах, закріплення нових функцій громад та місцевого самоврядування в системі медичного страхування, забезпечення ефективних соціальних комунікацій і роз'яснення суті, механізмів та очікуваних результатів реформи широким верствам населення³.

¹ Приказюк Н.В., Березіна С.Б., Романченко М.І. Перспективи запровадження обов'язкового медичного страхування на шляху реформування галузі охорони здоров'я України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 21. С. 138–142.

² Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>

³ Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>

Щодо конкретних заходів впровадження страхової медицини в Україні слід назвати такі:

- створення відповідного законодавства щодо врегулювання усіх питань з обов'язкового медичного страхування;
- створення відповідних страхових фондів, які б розподіляли акумульовані кошти;
- заснування контролюючих органів щодо правильності сплати коштів до фондів та цільового їх використання.

Поняття страхової медицини охоплює такі аспекти: надання медичної допомоги громадянам, видатки на вдосконалення та розвиток матеріально-технічного забезпечення лікувальних закладів, підготовку кваліфікованих медичних кадрів і фінансування наукових, інноваційних досліджень.

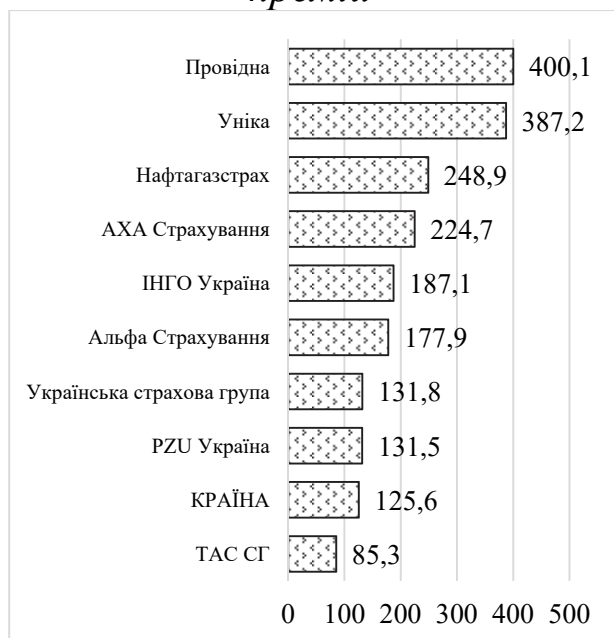
Побудова інституту медичного страхування повинна починатися із законодавчого врегулювання і закінчуватися формуванням нового механізму фінансування галузі. Одним із джерел фінансування галузі охорони здоров'я може стати обов'язкове медичне страхування, впровадження якого особливо актуальне. Але, щоб не порушувати вимоги Конституції України і розширити джерела фінансування сфери охорони здоров'я як роз'яснює Конституційний Суд України¹, обов'язкові внески на медичне страхування повинні сплачувати роботодавці, які зацікавлені у здоров'ї своїх працівників.

В Україні на законодавчому рівні дозволено лише добровільне медичне страхування, але розвивається воно доволі повільними темпами. Так користувачами послуги добровільного медичного страхування (ДМС) в Україні є не більше 6% населення. За оцінкою Ліги страхових організацій України, на корпоративне ДМС в Україні припадає понад 40%

¹ Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення № 10-рп/2002 від 29.05.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#n54>

страхових премій. На ринку страхування здоров'я працюють понад 50 страховиків з досвідом роботи понад 10 років¹. Станом на 31.12.2018 сума страхових премій за договорами ДМС склала 402,1 млн грн. Обсяг страхових відшкодувань 262,7 млн грн, при цьому було врегульовано понад 304,3 тис. страхових випадків з ДМС. До Топ-5 увійшли СК «Провідна», СК «Уніка», СК «Нафтогазстрах», СК «АХА Страхування», СК «ІНГО Україна» (рис. 4.2).

За обсягами збору страхових премій



За розміром страхових виплат

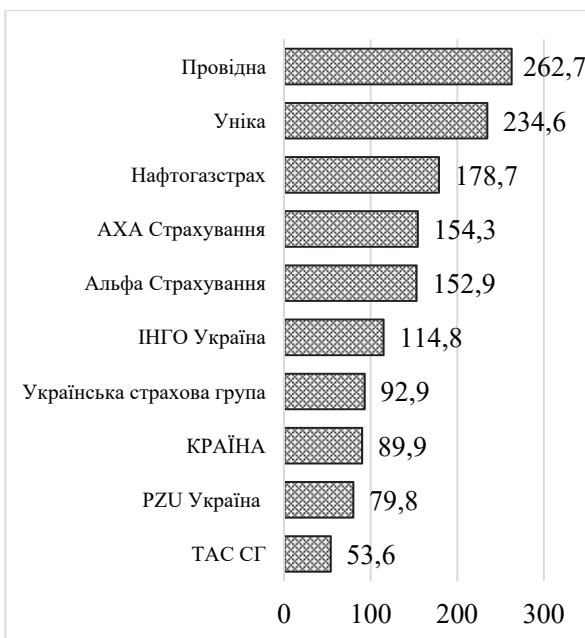


Рис. 4.2. Лідери ринку ДМС за 2018 р., млн грн

Джерело:²

Страхова компанія «Провідна», 99,999% акцій якої належать ІС Ukraine B.V. (Нідерланди), вже не перший рік

¹ Ліга страхових організацій України: Чим вигідне добровільне медичне страхування? URL: <http://uainsur.com/massmedia/41915/>

² Рейтинг страхових компаній України. URL: <https://forinsurer.com/ratings/nonlife>

входить до п'ятірки лідерів ринку ДМС. У страховому портфелі компанії найбільшу частку мають добровільне медичне страхування (71,7%). За 2018 р. компанія отримала за договорами ДМС 400,1 млн грн страхових премій, а за підсумками I кварталу 2019 року збільшила обсяг страхових премій у порівнянні з аналогічним періодом 2018 р. на 3%. Сума страхових платежів склала понад 234,2 млн грн. Сума премій по ДМС склала 168,6 млн грн, що на 30% більше, ніж за I квартал 2018 р. Страхові виплати за I квартал 2019 р. склали 128,6 млн грн¹. Але лише у 5–6% громадян України є поліси ДМС, причому більшість з них мають договори через те, що цей поліс став частиною соціального пакета роботодавця. З позиції страхових компаній доцільніше страхувати трудові колективи, а не одну особу.

У більшості країн світу основними джерелами фінансування охорони здоров'я є державні видатки та обов'язкове медичне страхування. Медичне страхування – це форма особистого страхування, за допомогою якої застрахована особа має можливість отримати якісну медичну допомогу за рахунок страхових внесків певній страховій компанії. З 2010 р. по 2012 р. частка ДМС на ринку страхових послуг України стрімко зростала. Але в 2013 р. спостерігається незначне зменшення частки ДМС і з 2014 р. знову зростання, але меншими темпами, ніж за період 2010–2012 рр. У 2017 р. частка ДМС склала 6,6% у валових страхових преміях, що на 0,1% менше, ніж в 2016 р., в 2018 р. частка зросла порівняно з 2017 р. на 0,5% та становила 7,1%. (рис. 4.3).

Отже, хоча і спостерігається стабільне зростання ДМС, але його обсяги і частка у структурі валових страхових премій є незначною, що свідчить про недостатній розвиток ринку ДМС в Україні.

¹ Ліга страхових організацій України. Офіційний сайт. URL: <http://uainsur.com/news/59397/>

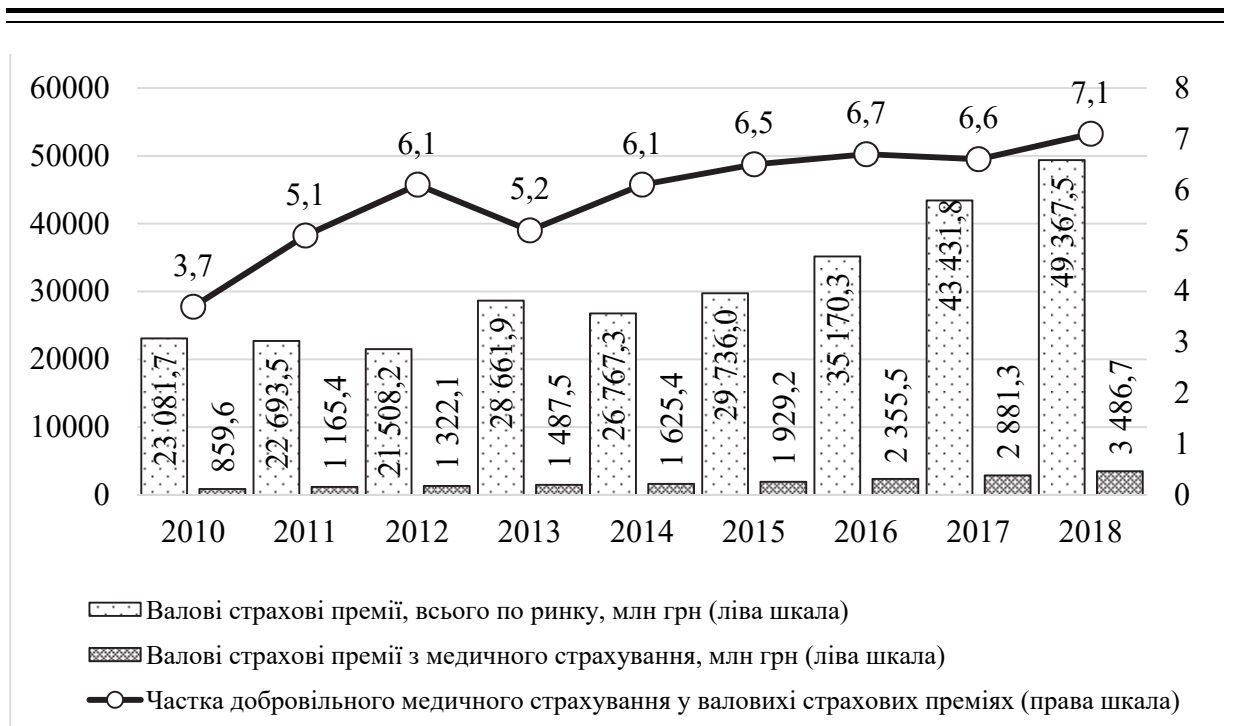


Рис. 4.3. Медичне страхування (безперервне страхування здоров'я) у структурі валових страхових премій за 2010–2018 рр.

Джерело: розраховано автором за¹

Так наприклад, в Німеччині, Франції, Польщі, Хорватії та інших країнах фінансування медичних послуг здійснюється від 60 до 80% за рахунок обов'язкового медичного страхування (рис.4.4).

Отже, здійснювана медична реформа в Україні спрямована на формування ефективного інституту медичного страхування. Функціонування такого інституту має бути закріплене на законодавчому рівні для побудови оптимальної моделі медичного страхування, яка б поєднала обов'язкове та добровільне медичне страхування та забезпечила економічний і соціальний ефект для всіх суб'єктів галузі «Охорона здоров'я».

¹ Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: офіційний сайт. URL: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Informatsiia-pro-stan-i-rozvytok-strakhovoho-ryнку-Ukrainy.html>

Розділ 4. Інституційні засади державної фінансової політики реалізації соціальної функції держави

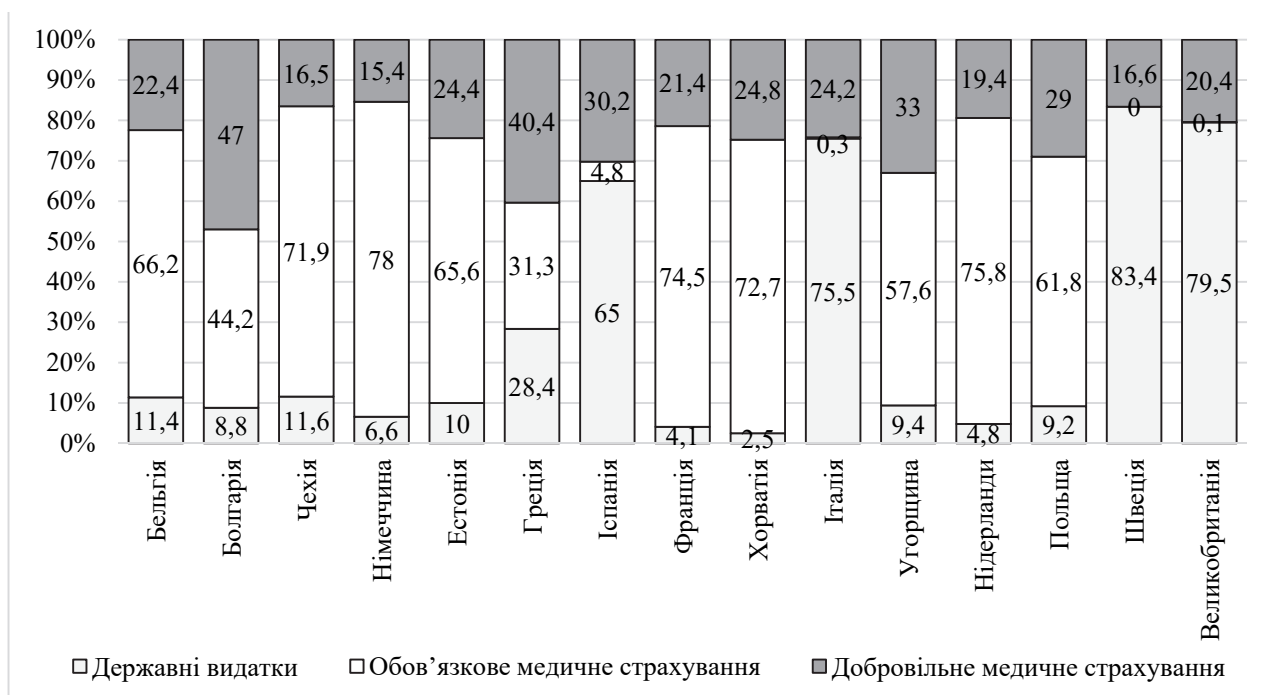


Рис. 4.4. Структура витрат на охорону здоров'я в країнах світу, %

Джерело:¹

Вважаємо за необхідне введення моніторингу рівня задоволеності населення наданням медичних послуг і саме на основі його результатів впроваджувати заходи щодо їх вдосконалення та подальшого покращання фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я в Україні. Таким чином, ключовими моментами, що впливають на розвиток інституту соціального страхування у суспільстві є:

- розвиненість інституту доходів,
- рівень безробіття та кількість зайнятого населення;
- рівень соціальних ризиків;
- нормативно-правове, організаційне та інформаційне забезпечення;
- сформовані у суспільстві неформальні інститути (культура страхування, рівень довіри, традиції, морально-психологічний клімат та ін.).

¹ Health at a Glance 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017_health_glance-2017-en

4.3. Інститут державного контролю як механізм посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток

Становлення сучасного інституту державного фінансового контролю в Україні відбувалося одночасно із процесом утвердження незалежної держави та розвитком ринкових відносин. Водночас, ускладнюються функції держави, все більш вагомою стає її контрольно-фінансова функція. Ця функція набуває все більшої значущості, оскільки економічні методи управління стають домінуючими. За таких умов державний фінансовий контроль як невід'ємна складова забезпечення процесу управління публічними фінансами має сприяти успішній реалізації бюджетної політики. Реалізація державної фінансової політики соціального розвитку та формування й ефективного використання бюджетних коштів на соціальний розвиток суспільства неможлива без стабільних якісних інститутів у сфері державного фінансового контролю. У сучасних умовах реформування бюджетної системи України побудова дієвого інституту державного контролю за ефективним використанням фінансових ресурсів на соціальний розвиток є складною і надзвичайно актуальною проблемою.

Значущість державного фінансового контролю як стабілізуючого фактору поступального розвитку особливо посилюється останнім часом, коли прискорилося періодичність світових кризових явищ, що дестабілізують економіку та негативно позначаються на процесах формування і виконання державного і місцевих бюджетів України. Це спричиняє послаблення бюджетної безпеки держави та потребує застосування адекватного сучасним потребам і світовим тенденціям управління бюджетними ресурсами, їх цільового й ефективного використання. За цих умов фінансовий контроль є тим засобом, що не тільки забезпечує оцінку успішності функціонування пуб-

лічних фінансів, а й має врахувати тенденції глобальних змін та виявляти і нейтралізувати загрози зовнішніх чинників.

Ринкова економіка трансформувала існуючі способи і методи фінансового контролю, які були орієнтовані на оцінку минулих процесів, переорієнтувала їх на прогнозування перспектив. Це привнесло нові контрольні підсистеми-інститути, які раніше не використовувалися у бюджетній сфері, зокрема: інститут незалежного аудиту, зовнішній аудит, внутрішній аудит, аудит ефективності та ін. Зазначене актуалізує необхідність розгляду державного фінансового контролю не лише як інструменту оцінки функціонування публічних фінансів у режимі «пост-фактум», а й як інституту, що забезпечує підвищення ефективності реалізації системи моніторингу поточного стану та оцінки державної фінансової політики в Україні, особливо її вагової складової – бюджетної політики, за критеріями її досконалості і відповідності потребам розвитку українського суспільства в майбутньому.

Проблематику фінансового контролю, питання становлення, формування та розвитку інституту державного контролю вивчали такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як М. Васильєва¹, І. Р. Данчевська², С. Клімова³, Л. В. Лисяк^{4,5}

¹ Васильєва М.В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом. URL: [//www.smartcat.ru](http://www.smartcat.ru).

² Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2018. 222 с.

³ Клімова С.М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Харків, 2003. 19 с.

⁴ Лисяк Л.В. Розвиток державного фінансового контролю в Україні. Економічний вісник університету: Переяслав-Хмельницький. зб. наук. пр. уч. та асп. 2015. Вип. 26/1. С. 200–206.

⁵ Лисяк Л.В. Аналіз ефективності системи державного фінансового контролю в Україні у контексті діяльності національних нафтогазових корпорацій. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2018. №1 (59). С. 183–188.

В. Піхоцький¹, С. Степашин², І. Стефанюк³, О. Шевчук⁴, Н. Шевченко⁵, І. Чугунов, В. Федосов⁶, А. В. Хмельков⁷ та ін.

Незважаючи на значні напрацювання науковців щодо дослідження виконання державними органами контрольних функцій з метою підвищення ефективності фінансової політики України, залишились невирішеними питання удосконалення механізму функціонування інституту державного контролю щодо ефективного використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток.

Водночас, незважаючи на численні публікації з даної проблематики дослідження інструментальної ролі державного фінансового контролю залишається недостатньо опрацьованим. Так, на сьогодні в сучасних теоретичних дослідженнях багатьма вченими описуються форми прояву контрольної діяльності, її результати, але не її значення як інституту та інструменту реалізації бюджетної політики^{8, 9, 10}. Це певною мірою спричиняє недостатнє чітке розмежування функцій

¹ Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. 336 с.

² Государственный финансовый контроль: учебник / С.В. Степашин, Н.С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. СПб.: Питер, 2004. 557 с.

³ Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 12–19.

⁴ Шевчук О.А. Трансформація змісту державного фінансового контролю. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 7(145). С. 194–204.

⁵ Шевченко Н.В. Механізм оцінки ефективності державного фінансового контролю в Україні: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Суми, 2011. 21 с.

⁶ Чугунов І.Я., Федосов В.М. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку. *Фінанси України*. 2009. № 4. С. 3–12.

⁷ Хмельков А.В. Державний фінансовий контроль: підручник. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. 228 с.

⁸ Васильєва М.В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом. URL : www.smartcat.ru.

⁹ Клімова С.М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Харків, 2003. 19 с.

¹⁰ Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. 336 с.

контролюючих органів і неналежну координацію їхньої діяльності, що негативно позначається на організації державного фінансового контролю. Існують випадки використання застарілих форм державного фінансового контролю, що знижує ефективність контрольної функції держави, унеможлиблює оперативне втручання та вплив на негативні процеси у країні з метою їх коригування, або попередження. Залишились невирішеними питання удосконалення механізму функціонування інституту державного контролю щодо ефективного використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток.

Значущість державного фінансового контролю для реалізації державної фінансової політики соціального розвитку, зокрема бюджетної політики, і незавершеність наукового доробку з цього питання зумовлюють необхідність продовження досліджень у даній сфері. Важливими є розробка теоретичних та практичних засад формування дієвого інституту державного контролю, який забезпечить ефективне використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток України, визначенні його ролі у підвищенні ефективності реалізації бюджетної політики в умовах фінансово-економічної нестабільності.

Особлива значущість бюджетної політики у регулюванні соціально-економічного розвитку суспільства висуває необхідність чіткого наукового визначення цілей, які повинні бути досягнуті при її реалізації та завдань залежно від певної стадії розвитку країни та інших чинників, вибору і реалізації методів їх рішення. У кінцевому підсумку бюджетна політика повинна реалізовувати головну мету суспільства – підвищення добробуту народу. Таке розуміння мети державної політики установлене ще Конвенцією 117 Міжнародної організації праці (МОП). У Конвенції зазначається: «Всяка політика повинна перш за все спрямовуватися на досягнення добробуту і розвитку населення, а також на заохочення його

прагнення до соціального прогресу ... як основної мети при плануванні економічного розвитку»¹. Таким чином кінцевим результатом державної політики є досягнення соціальних цілей суспільства. Проте, держава може досягти соціальних цілей лише здійснюючи цілеспрямовану політику розвитку економічного відтворення (сприяючи реалізації структурної, аграрної, промислової, інвестиційної, інноваційної та інших видів політик)².

Стратегія бюджетної політики суспільного розвитку має орієнтуватися на максимальну концентрацію фінансових ресурсів на вирішенні пріоритетних завдань, забезпечення стабільності в соціальній сфері, підтримку найменш захищених верств населення, пом'якшення екологічних проблем, що передбачає задоволення на основі зростання ВВП зростаючих потреб населення і суб'єктів господарювання у суспільних (колективних) благах (послугах) на рівні, не нижчому науково обґрунтованих державних соціальних стандартів.

Як зазначалося, бюджетна політика формується на рівні країни у цілому та на рівні її адміністративно-територіальних утворень. Водночас, якщо коло повноважень, відповідно до яких органи управління повинні формувати і проводити на своїй території самостійну бюджетну політику чітко не визначений, бюджетна політика регіону пов'язана з певними обмеженнями правового, економічного та фінансового характеру. У будь-якому випадку, в унітарних державах бюджетна політика регіонів має будуватися у руслі стратегічних цільових орієнтирів центральної влади.

¹ Конвенція об основних цілях и нормах социальной политики. Конвенция и рекомендации МОТ. Женева: МБВ, 1962. – 776 с.

² Лімська декларація Керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (ИНТОСАИ) в 1997 році. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001

Таким чином, при чіткому визначенні цілей прогресивного розвитку суспільства закономірною дією державної влади є мобілізація необхідних фінансових ресурсів у державному і місцевих бюджетах та їх максимально можливе результативне використання. Ресурси бюджетної системи є обмеженими, що зумовляє необхідність посилення результативності їх цільового використання, зокрема заходами фінансового контролю.

В умовах формування ринкових відносин держава все меншою мірою втручається у діяльність соціальної та економічної сфер національної економіки, знижується кількість підприємств з державною формою власності, що потребує відповідних змін і у сфері державного контролю. Держава як владний інститут на правах власника фінансових ресурсів, які акумулюються у Державному та місцевих бюджетах України, має право та зобов'язана здійснювати державний контроль фінансових ресурсів. Такий контроль за своєю природою є внутрішнім – урядовим контролем, бо він є конституційним обов'язком уряду, пов'язаним із виконанням ним Закону про державний бюджет та інших законів України¹.

Про важливість підвищення ефективності функціонування інституту державного фінансового контролю в суспільстві наголошується у Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: «ефективна система фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами (публічні кошти, необоротні та інші активи) та їх використанням є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, а і по суті дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави,

¹ Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2018. 222 с. С. 62–63.

ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами»¹.

Мета державного фінансового контролю полягає у забезпеченні законності й ефективності використання державних бюджетних, позабюджетних фінансових ресурсів і державної власності².

Поступові зміни в українському суспільстві в контексті інтеграції до європейської спільноти призводять до формування/проектування нових чи модернізації вже існуючих інститутів. Це стосується й інституту державного контролю. Ефективна система державного контролю виступає невід'ємною складовою сучасного соціального розвитку держави, запорукою ефективності використання фінансових ресурсів. При цьому сучасні світові тенденції розвитку фінансового контролю та аудиту спрямовані на своєчасне виявлення негативних відхилень від намічених завдань й обґрунтування методів їх усунення.

Ефективне використання бюджетних коштів (що включає досягнення цільових економічних і соціальних ефектів) – це одна з найважливіших проблем багатьох країн світу. Особливо актуальною вона є для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах нестабільного макроекономічного середовища та обмежених бюджетних ресурсів. Враховуючи це, основним завданням для органів державного фінансового контролю, крім встановлення ступеня цільового результативного використання коштів, є визначення правильності формування пріоритетів під час розподілу фінансових ресурсів, джерел їх фінансування і забезпечення контролю за

¹ Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 310-р. URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/144337>

² Государственный финансовый контроль: учебник / С.В. Степашин, Н.С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. СПб.: Питер, 2004. 557 с.

цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Адже, як цілком слушно зауважує В. М. Родіонова, «Чи буде вважатися ефективною бюджетна політика, спрямована на реалізацію невірно встановлених орієнтирів цільового завдання? Хіба результативна бюджетна політика, яка забезпечує досягнення невірно поставленої цілі, є синонімом ефективної політики?»¹.

В умовах системно-трансформаційних змін економіки країни і регіонів зміст інституту державного контролю змінюється в напрямі формування системи державного контролю, чинниками якої є мета, особливості об'єкта контролю, функції, повноваження, трудомісткість, інформація, технологія. Такий підхід характеризується як «творчий» і знаходить своє втілення в принципах побудови системи державного фінансового контролю: процесний підхід з використанням інформаційних технологій, а не структурний з орієнтацією на завдання; вбудованість контролю в процеси управління; функціональність (відповідальність контролю за конкретний процес і результат); врахування поведінки людей у контрольних ситуаціях; орієнтованість контролю на перспективу; концептуальність контролю (контроль всього процесу управління, а не окремих його частин)². За своєю суттю державний контроль – це перевірка державою того, як державні службовці виконують покладені на них обов'язки, як функціонує державна служба в цілому³.

У загальному вигляді ключовими компонентами фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням є державний фінансовий

¹ Родіонова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России. *Финансы и кредит*. 2006. № 2 (206). С. 6–12.

² Васильева М.В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом URL: [//www.smartcat.ru](http://www.smartcat.ru).

³ Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів, Видавництво Львівської політехніки, 2014. С. 16.

контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль), державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль), та державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділами внутрішнього аудиту в бюджетних установах. Основною метою їх діяльності є забезпечення здійснення ефективного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів. Важливим є чітке розмежування функцій та повноважень між суб'єктами державного контролю, що буде сприяти ефективному використанню фінансових ресурсів.

Важливою умовою успішного функціонування державного фінансового контролю (ДФК), як справедливо вважає Л.В. Лисяк, є досконалість його інституціональних засад, визначення повноважень його органів, меж сфер впливу, методів і форм здійснення, що у загальній сукупності формують механізм фінансового контролю як функціонального процесу¹. Враховуючи, що організація фінансового контролю здійснюється від імені різних гілок влади у різних сферах контролю важливим є «...питання налагодження плідної та конструктивної співпраці між ними, зокрема щодо планування та проведення контрольних заходів, модернізації їх методологічного та нормативно-правового забезпечення, підвищення довіри громадян до результатів їх контрольних заходів тощо»².

¹ Лисяк Л.В. Розвиток державного фінансового контролю в Україні. *Економічний вісник університету*. 2015. Вип. 26/1. С. 200–206.

² Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 310-р. URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/144337>

Слушною є думка, що інститут державного контролю є елементом інституціональної інфраструктури, що містить у собі формальний і неформальний зміст, спрямований на контроль над формуванням, розподілом і використанням публічних фінансів¹. Однак, якщо з визначенням вченого щодо формального змісту даного інституту – законодавчо-нормативного забезпечення «виникнення, твердження і функціонування інституту (тобто його компетенція), і, в першу чергу, у фінансовому законодавстві»² можна погодитися, то щодо неформального – необхідні уточнення. З позиції нової інституціональної теорії інститут – це сукупність правил або механізм їх реалізації, що визначають загальні рамки взаємодії економічних агентів. Іншими словами – це правила гри, які задають стимули, що спрямовують поведінку людей у певне русло і тим самим роблять соціальне середовище менш невизначеним. За Д. Норт, інститут – це структура обмежень, яку люди накладають на свої взаємовідносини, визначаючи таким чином стимули, юридично сформовані правила, що регулюють фінансові відносини³. Неформальний інститут – це неформальні правила поведінки, неписані правила, звички, традиції, стереотипи. Контрольна функція обумовлена об'єктивно притаманною здатністю фінансів кількісно відображати рух фінансових потоків і забезпечувати контроль за правильністю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів (держави чи суб'єктів господарювання). Шляхом виконання функцій фінансами відбувається об'єднання абстрактної сутності цієї категорії з практичними формами її реалізації. На практиці функціонування інституту державного контролю вимагає дотримання встановлених інституційних обмежень, тобто заборону чи

¹ Хмельков А.В. Державний фінансовий контроль: підручник. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. С. 11.

² Там само.

³ Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер з англ. І. Дзюбка. Київ: Основи, 2000. 208 с.

дозвіл на здійснення певних дій. Чітке встановлення інституційних обмежень визначає високу ймовірність настання відповідальності за нецільове, неефективне використання фінансових ресурсів, виявлених при здійсненні фінансового контролю. Також існує ймовірність, що порушення не будуть виявлені, санкції не застосовані. Це свідчить про недосконалість інституту контролю чи наявність його деформацій (інституційних розривів, пустот, пасток тощо) або втрата інститутом якісних характеристик¹.

Стан державних фінансів, ступінь їх прозорості, ефективність використання державної власності значною мірою залежить від рівня довіри до держави з боку власних громадян та зарубіжної спільноти, умов розвитку бізнесу та інвестиційного клімату. Відповідно до цих аспектів, виникає необхідність підвищення ефективності державного регулювання економіки України та формування інститутів управління в період трансформаційних соціально-економічних перетворень, створення ефективної, адекватної цим умовам, системи державного контролю як однієї із найважливіших функцій державного управління². На інститут державного контролю покладено обов'язки проведення всебічного фінансового контролю, у тому числі органами державної влади й місцевого самоврядування, громадськими інститутами за додержанням законності у розподілі, використанні та мобілізації фінансових ресурсів.

Згідно зі ст. 26 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх

¹ Качула С.В. Інститут державного контролю як механізм посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток. Економіка та суспільство: Мукачівський державний університет. 2019. № 20. URL: <http://economyandsociety.in.ua/>

² Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2018. С. 74

стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує:

1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);

2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;

б) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

В основу реформи інституту державного контролю в Україні покладена європейська трирівнева модель контролю, яка охоплює:

- зовнішній контроль;
- внутрішній аудит;
- внутрішній контроль.

У зарубіжних країнах зовнішній контроль здійснюється вищою аудиторською установою та парламентом. Внутрішній аудит – це допомога організації ефективно і раціонально виконувати свої функції. Внутрішній аудит забезпечує впевненість в управлінні організацією, процесах управління ризиками та контролі, щоб допомогти організації досягти своїх стратегічних, оперативних, фінансових та відповідних цілей. Внутрішній аудит допомагає організації зосередитися на сильному контролі, точній звітності, ефективному нагляді, пом'якшенні ризиків та захисту інвестицій. Під внутрішнім контролем в більшості європейських країн мають на увазі всю систему контролю в державному управлінні та всіх

установах, які беруть участь у контролі за витрачанням фінансових ресурсів, тобто у цих країнах є спеціальні контрольні органи – незалежні від органів влади та суб'єктів економічного й фінансового менеджменту, які вони контролюють. Ці контрольні органи можна назвати централізованими системами внутрішнього контролю. Внутрішній контроль має забезпечити достатню впевненість щодо досягнення цілей у дотриманні економічного, ефективного та результативного використання фінансових ресурсів.

Інституційними органами державного контролю є Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України, які забезпечують законність та ефективність використання фінансових ресурсів у цілому, включаючи соціальний розвиток. Кожна із цих структур виконавчої влади вносить свій внесок у розвиток інституту державного контролю. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»¹, головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового дер-

¹ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993. № 2939-XII URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> у ред. від 27.01.2018

жавного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Правовий статус Рахункової палати закріплений ст. 98 Конституції України та Законом України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. з наступними змінами і доповненнями. Проте в Конституції України не передбачається, що Рахункова палата є вищим контролюючим органом. Основна діяльність Рахункової палати зосереджена на здійсненні контролю за надходженням і використанням коштів Державного бюджету (відповідно до Закону України «Про державний бюджет України») та за фінансуванням загальнодержавних бюджетних програм; витраченням коштів, що виділяються з Державного бюджету, витрачання коштів державними установами та організаціями; використання міжбюджетних трансфертів; утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу.

Останнім часом крім здійснення звичайного нагляду за правомірністю і цільовим використанням коштів Державного бюджету відбувається посилення функцій Рахункової палати в її аналітичній діяльності, необхідної для обґрунтування бюджетної політики на перспективний період.

Серед усіх проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту державного фінансового контролю, центральне місце посідає проблема ефективності, а саме ефективності використання бюджетних коштів і державної власності та ефективності самого державного фінансового контролю. Згідно зі ст. 19 Бюджетного кодексу України фінансовий контроль і

аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу.

У 2011–2018 рр. контрольна діяльність Рахункової палати спрямовувалась на проведення контрольних-аналітичних заходів з метою встановлення реального стану справ із виконанням постанов і висновків Колегії Рахункової палати та стимулювання усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення дієвості та ефективності перевірок. На реалізацію цієї мети був націлений майже кожний другий контрольний захід. Насамперед приділялась увага тим державним цільовим програмам, напрямам використання бюджетних коштів, в яких є значна соціально-економічна складова або за якими виявлені значні обсяги порушень бюджетного законодавства, неефективного управління та використання бюджетних коштів.

Аналіз практики здійснення контрольних-аналітичних та експертних заходів аудитором Рахункової палати свідчить про наявність порушень бюджетного законодавства, зокрема (незаконного, у тому числі нецільового) та неефективного використання бюджетних коштів. У 2014–2018 рр. Рахунковою палатою України було виявлено чимало порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів, порушень та недоліків адміністрування доходів державного бюджету, незважаючи на зменшення кількості проведених контрольних заходів (рис. 4.5).

Як видно з рис. 4.5, сума щодо неефективного використання бюджетних коштів була виявлена в 2014 р. на суму 14319 млн грн. Позитивним моментом є те, що в 2015–2018 рр. неефективне використання коштів зменшилося майже вдвічі, порівняно з 2014 р. Щодо незаконного, в тому числі нецільового, використання коштів, то найбільше виявлено порушень в 2016 р. – на суму 7100 млн грн.

Розділ 4. Інституційні засади державної фінансової політики реалізації соціальної функції держави

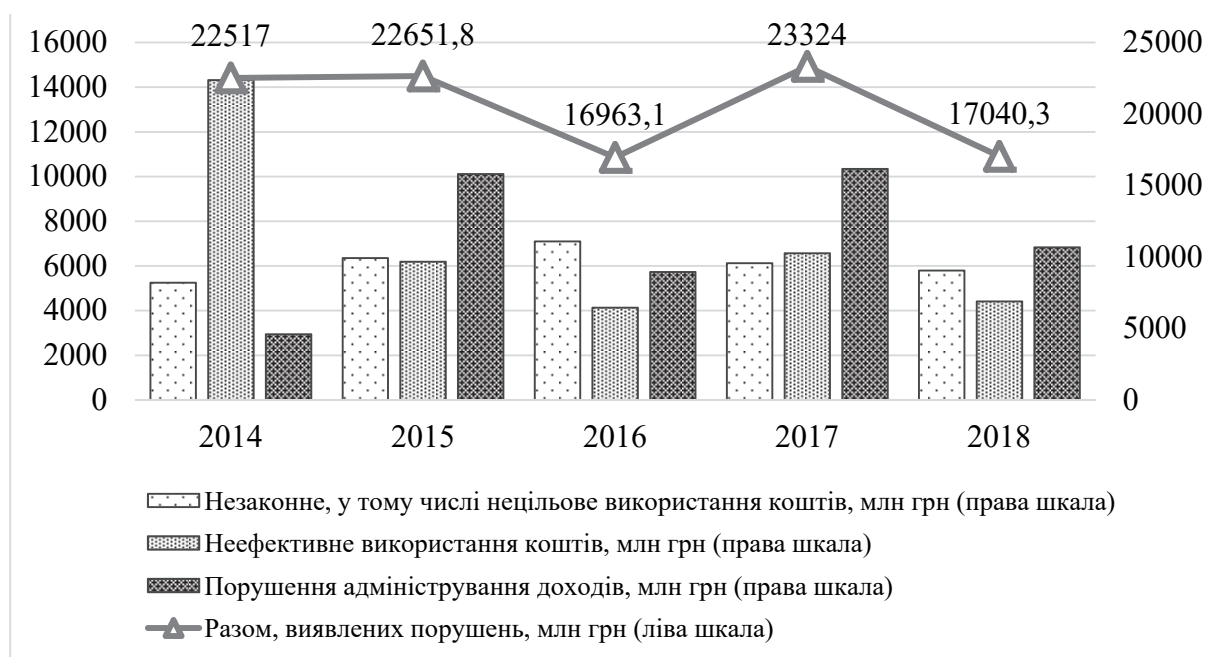


Рис. 4.5. Обсяги виявлених порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів, порушень та недоліків адміністрування доходів державного бюджету

Джерело побудовано автором за ¹

За даними Рахункової палати України, найбільш характерними за кількістю виявлених випадків незаконного, в тому числі нецільового, використання коштів були випадки щодо неефективного використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень; через недоліки в плануванні; неефективне використання коштів на придбання обладнання; використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав; використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства; порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку та порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

¹ Звіти Рахункової палати України за 2014 – 2018 рр.: офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

За порушенням адміністрування доходів найбільша сума порушень виявлена в 2017 р. – 10339 млн грн. Основними порушеннями та недоліками при адмініструванні дохідної частини державного бюджету, виявленими у 2017 р., були: недосконалість законодавства, що дає можливість господарюючим суб'єктам застосовувати схеми мінімізації платежів до бюджету; неналежний контроль органів державної фіскальної служби; недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності. Разом сума виявлених порушень за 2014–2018 рр. має тенденцію до зростання, крім 2016 р. та 2018 р., коли сума порушень стрімко знизилася до 16963,1 млн грн та 17040,3 млн грн відповідно, але в 2017 р. вона становила 23324 млн грн, що є найбільшим показником за аналізований період.

Тривалий час контрольної-аналітичної діяльності Рахункової палати України (яка безпосередньо підпорядкована Верховній Раді України) зосереджувалася лише у сфері фінансів державного сектору, переважно, – у сфері центральних органів державного управління як законодавчої, так і виконавчої влади. Лише з 2010-х років розгорнуто мережу регіональних служб Рахункової палати.

Пріоритетним напрямом контролю за використанням коштів державного бюджету впродовж діяльності Рахункової палати були і залишаються соціальні питання. Першочерговим є дотримання законності за використанням фінансових ресурсів у соціальній сфері, яка забезпечує розвиток особистості на належному рівні. Аналіз звітності Рахункової палати України свідчить, що у 2014–2018 рр. виявлено порушення бюджетного законодавства та мають місце випадки неефективного управління та використання державних коштів у соціальній сфері, тобто спрямованих на вирішення соціальних питань, фінансування охорони здоров'я, науки, освіти, культури і спорту (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

**Обсяги виявлених у 2014–2018 рр. порушень бюджетного
законодавства та неефективного управління
та використання державних коштів у соціальній сфері**

Роки	Показники					
	Обсяги виявлених порушень бюджетного законодавства та при плануванні коштів державного бюджету у соціальній сфері, млн грн			Обсяги неефективного управління та використання державних коштів у соціальній сфері, млн грн		
	соціальні питання	охорона здоров'я	наука, освіта, культура і спорт	соціальні питання	охорона здоров'я	наука, освіта, культура і спорт
2014	314,9	1040	1719,6	162,7	216,2	308,3
2015	208,1	655,6	1707,7	254,3	2039,5	226,6
2016	154,9	2098,2	412,2	140,8	189,1	152,6
2017	432	455,3	963,1	501	118,4	187,6
2018	188,4	1451,5	1440,0	829,6	728,6	259,0
Темп приросту, % (2018 р. до 2014 р.)	-40,2	39,6	-16,3	409,9	237,0	-16,0

Джерело: складено автором за [1]

Обсяги виявлених порушень за аналізований період свідчать, що порівнюючи 2018 р. з 2017 р. лише у сфері соціального захисту та соціального забезпечення відбувалося зменшення кількості виявлених порушень бюджетного законодавства, по іншим напрямкам виявлені порушення перевищують показники 2017 р., хоча темп приросту 2018 р. до 2014 р. збільшився лише в охороні здоров'я та соціальному захисті та соціальному забезпеченні щодо неефективного управління та використання державних коштів.

За результатами здійснених контрольних заходів (державного зовнішнього фінансового контролю – аудиту) за 2018 р. щодо ефективності використання коштів державного

¹ Звіти Рахункової палати України за 2014–2018 рр.: офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

бюджету, спрямованих на вирішення соціальних питань в галузях «Охорона здоров'я», «Освіта», «Соціальний захист та соціальне забезпечення» та «Духовний і фізичний розвиток» Рахункова палата зробила висновок, що діюча система соціального захисту є неефективною, оскільки значною мірою ґрунтується на нормативно-правових актах, розміри та механізм здійснення виплат за якими неповною мірою відповідають вимогам чинного законодавства, що порушує права громадян на соціальний захист та створює певну соціальну напругу в суспільстві. Крім того, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном в 2018 р. засвідчив, що в Україні досі не створено цілісної, прозорої та ефективної системи реалізації прав громадян на лікування за кордоном¹.

Другим інституційним органом державного фінансового контролю в Україні, який існує автономно від Рахункової палати, на сьогодні є Державна аудиторська служба України (донедавна Державна фінансова інспекція, що утворена на основі Контрольно-ревізійного управління), яка підпорядкована Кабінету Міністрів України. Органи Державної аудиторської служби України основну увагу зосереджують на контролі за ефективним використанням бюджетних ресурсів на містах, здійснюють аудити виконання бюджетних програм. Під час проведення аудитів ефективності зусилля аудиторів спрямовуються як на виявлення причин невиконання запланованих показників, так і на пошук додаткових резервів, альтернативних джерел фінансування програм.

Згідно зі звітними даними Державної аудиторської служби України ця інституція здійснювала контроль за станом втрат фінансових та матеріальних ресурсів, які недоотримали місцеві бюджети України (табл. 4.3).

¹ Звіт Рахункової палати України за 2018 рр.: офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760161/ZVIT%20RP%202018.pdf>

Таблиця 4.3

**Відшкодування виявлених втрат фінансових
та матеріальних ресурсів місцевих бюджетів України**

Основні показники роботи	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Виявлено порушень щодо недоотримання фінансових ресурсів, млн грн	1459	2533,7	1519,2	813,6	1276	3159,4	790,5	1298,1	642,87	955,0
Забезпечено надходження фінансових ресурсів, млн грн	437,5	691,7	653,7	731,5	389,9	252,9	203,8	141,3	225,2	286,0
Рівень надходження фінансових ресурсів, %	30	27,3	43	89,9	30,6	8,0	25,8	10,9	35	29,9
Виявлено фінансових порушень, що призвели до незаконних, нецільових витрат та недостач, млн грн	1976,5	32593,3	3888,6	2914,3	2413,1	4424,4	3080,1	1314,5	1638,3	1295,0
Відшкодовано незаконних та нецільових витрат, недостач, млн грн	1008,8	1059,8	7537,1	1195,9	1084,1	737,3	549,1	470,2	562,7	674,3
Рівень відшкодування, %	51	3,3	193,8	41	44,9	16,7	17,8	35,8	34,3	52,1

Джерело: складено автором за ¹

Відповідно до даних Державної аудиторської служби України рівень виявлених фінансових порушень, пов'язаних з недоотриманням фінансових ресурсів за 2009–2018 рр. то зростав, то знижувався. Так в 2009–2010 рр. прослідковується зростання, а 2011–2012 рр. зниження, причому майже вдвічі. У 2013–2014 рр. знову зростання, і знову майже вдвічі. В 2015 р. та 2017 р. зниження виявлених порушень, а 2016 р. та 2018 р. знову зростання. Найбільша сума виявлених порушень в 2014 р. – 3159,4 млн грн, найменша – в 2017 р. – 642,87 млн грн. Основними причинами виявлених порушень є низька якість інституту внутрішнього контролю, безвідповідальність з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій.

¹ Звіти про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях за 2014–2018 рр.: офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132210>

Органами Державної аудиторської служби України впродовж 2018 року проведено майже 2,0 тис. заходів державного фінансового контролю (у тому числі понад 1,6 тис. ревізій та перевірок, 382 державні фінансові аудити) на підприємствах, в установах та організаціях різних форм власності. Проведені контрольні заходи засвідчили, що і надалі залишається досить розповсюдженою негативна практика використання державних ресурсів з порушеннями законодавства. Так, у 2015–2017 роках органами Держаудит-служби (Держфінінспекції) щороку охоплювалось контролем в середньому 549,4 млрд грн фінансових та матеріальних ресурсів, у 2018 році під час ревізій та перевірок досліджено використання майже 392,9 млрд грн. В розрахунку ж на 1 перевірений об'єкт відповідний показник зріс в 1,2 разу – з 208,8 млн грн у 2015 році до 254,1 млн грн у 2018 році¹.

Ефективним показником діяльності органів аудиторської служби є рівень відшкодування, який показує відсоток повернених коштів до місцевих бюджетів України. Так, рівень відшкодування недоотримання фінансових ресурсів за період 2009–2018 рр. найбільший рівень надходжень фінансових ресурсів становив в 2012 р. – 89,9%, а найменший в 2014 р. лише 8%. Рівень відшкодування від незаконних, нецільових витрат та недостач з 2014 р. збільшився, хоча і меншими темпами, та становив в 2018 р. 52,1%, що на 35% більше, ніж у 2014 р. Низький рівень відшкодування фінансових ресурсів свідчить про невиконання законних вимог органів державного фінансового контролю та недостатню дієвість заходів, що здійснюють органи Державної аудиторської служби України.

Аналіз результатів проведених впродовж 2009–2018 рр. контрольних-аналітичних заходів свідчить, що більшість бюджетних правопорушень мають системний характер, вони повторюються щорічно. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягів порушень у минулому році

¹ Звіт Державної фінансової інспекції України за 2018 р./ URL: <http://dkrs.gov.ua/kru/uk>

були бюджетні правопорушення, які можна класифікувати так: використання коштів бюджету з порушенням бюджетного законодавства; використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав; планування з порушенням чинного законодавства; використання коштів бюджету з порушенням законодавства про закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти; незаконне виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; наявність завищених асигнувань та зайво одержаних бюджетних коштів у зв'язку з необґрунтованим складанням бюджетних призначень; нецільове використання коштів, передбачених бюджетом на капітальні вкладення; втрати бюджету внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень; порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку; бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення тощо.

Підґрунтям ефективного здійснення державного фінансового контролю як інструменту ефективного функціонування публічних фінансів є дотримання принципів його реалізації. Базові принципи контролю визначені у Лімській декларації керівних принципів контролю:

- незалежність контролю;
- законодавче закріплення незалежності органів контролю;
- визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами;
- наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю;
- гласність та відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом¹.

¹ Лімська декларація Керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (ИНТОСАИ) в 1997 році. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001

Обов'язковими умовами, що зумовлюють дієвий фінансовий контроль, дослідники вважають:

1) наявність еталонів (стандартів) і зовнішніх обмежень, які характеризуються певними показниками чи конкретними характеристиками, що впливають з поставленої мети і дозволяють досягнути її ефективним способом;

2) наявність технології й контрольних методів оцінювання фактичного стану контрольованого об'єкта;

3) виявлення відхилень між установленими еталонами (стандартами) і фактичними характеристиками стану об'єкта;

4) можливість впливати на об'єкт, регулювати чи блокувати його функціонування для усунення виявлених небажаних відхилень чи обмеження можливості негативних подій.

Базовий перелік принципів (компонентів) ефективного і відповідального управління суспільними фінансами включає:

- фінансову (податково-бюджетну) прозорість;
- стабільність і довгострокову стійкість бюджетів;
- ефективну та справедливу систему міжбюджетних відносин;

- консолідацію бюджету і бюджетного процесу;
- середньострокове фінансове планування;
- бюджетування, орієнтоване на результати;
- ефективний фінансовий контроль, звітність та моніторинг¹.

Реалізацію названих принципів слід розглядати в рамках єдиної системи управління публічними фінансами та вимагати її постійного розвитку та адаптації до мінливих умов і нових завдань.

Дієвим інструментом у складі системи державного фінансового контролю, який повинен забезпечити доціль-

¹ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf.

ність, результативність, ефективність та законність використання бюджетних коштів на реалізацію бюджетних програм, є державний фінансовий аудит бюджетних програм та адміністративної діяльності. Він ґрунтується на твердженні, що «формальна законність та бухгалтерська точність є не кінцевою метою, а лише початком контролю»¹.

Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм є видом державного фінансового контролю, що спрямований на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Він дозволяє оцінити рівень досягнення запланованих результатів та надати пропозиції щодо ефективного використання фінансових ресурсів.

Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм - вид державного фінансового аудиту, спрямований на проведення аналізу і перевірки законності та ефективності управління і використання коштів державного та місцевих бюджетів під час виконання бюджетних програм, досягнення економії бюджетних коштів та їх цільового використання, досягнення результативних показників бюджетних програм, правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової та бюджетної звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту². Аудит ефективності виконання бюджетних програм можна розглядати як певну сукупність прийомів, окремих дій суб'єктів аудиту ефективності, за допомогою яких і з використанням конкретних засобів здійснюються процедури первинного дослідження інформації, отримання свідочств щодо

¹ Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. С. 27.

² Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Постанова КМУ від 10 серпня 2004 р. № 1017 (станом на 29.08.2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>

рівня ефективності використання державних коштів і формування результативної інформації відносно об'єкта перевірки¹. Аудит ефективності виконання бюджетних програм за своєю сутністю належить до перевірок діяльності, а отже становить контрольний захід. Метод контролю більшість із науковців вважають як сукупність способів, процедур, прийомів, форм².

Зважаючи на практичну спрямованість, на рівні методичних прийомів, метод аудиту ефективності виконання бюджетних програм можна розглядати як певну сукупність прийомів, окремих дій суб'єктів аудиту ефективності, за допомогою яких і з використанням конкретних засобів здійснюються процедури первинного дослідження інформації, отримання свідоцтв щодо рівня ефективності використання державних коштів і формування результативної інформації щодо об'єкта перевірки.

Вітчизняні реалії свідчать про наявність загальних негативних тенденцій у виконанні програм, що заважають досягненню запланованих цілей та отриманню громадянами якісних соціальних послуг у повному обсязі. Як свідчить практичний досвід, застосування державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм є важливим для підвищення рівня їх обґрунтованості та покращання якості їх виконання.

Узагальнення практики інших країн доводить, що в основу розробки бюджетних програм зарубіжні фахівці поклали поділ діяльності за програмами і визначення завдань для різних міністерств. Це передбачає з'ясування мети для кожної бюджетної програми і міністерства та обчислення

¹ Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми: затв. наказом Головки КРУ України 15.12.2005 № 44. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

² Белец Ж. Механізм застосування аудиту ефективності як складової програмно-цільового методу формування бюджету / Ж. Белец // Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 1(20). С. 116–124.

необхідних ресурсів для реалізації програм і досягнення запланованих цілей.

Тому практичне застосування державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм є доцільним з позицій необхідності підвищення їх обґрунтованості та покращання якості виконання, а також підвищення дієвості державного внутрішнього фінансового контролю, що сприятиме зміцненню фінансово-бюджетної дисципліни в державі, забезпеченню ефективності, доцільності та економності управління фінансовими ресурсами держави, належній реалізації цілей і завдань бюджетної політики.

Прийнятою у 1977 р. Лімською декларацією було визначено, що цілі контролю публічних фінансів полягають у пошуку рішень щодо удосконалення управління ними, а не лише в перевірці їх цільового та ефективного використання.

Метою аудиту ефективності є здійснення оцінки досягнення запланованих показників, виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання ресурсів держави¹.

Незважаючи на те, що аудит ефективності має рекомендаційний характер, як наслідок, значна частина рекомендацій за результатами аудитів може просто ігноруватись², запровадження цього виду державного фінансового аудиту набуває важливого значення для підвищення дієвості всієї контролюючої системи та зростання ефективності державного управління.

Оцінюючи зарубіжний досвід, зазначимо, що державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм, як правило, реалізується на всіх рівнях державного та місцевого

¹ Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми: затв. наказом Головки КРУ України 15.12.2005 № 44. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

² Белец Ж. Механізм застосування аудиту ефективності як складової програмно-цільового методу формування бюджету. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1(20). С. 116–124.

управління та є інформативним інструментом, який сприяє виявленню причин щодо невідповідності цілей і результатів реалізації державних чи бюджетних програм та сприяє прийняттю рішень для виправлення виявленої невідповідності.

Таким чином, державний фінансовий контроль є невід'ємною складовою компонентою механізму управління публічними фінансами як у сфері забезпечення достовірною інформацією про акумулювання і використання господарюючими суб'єктами фінансових ресурсів, так і у сфері забезпечення і ефективності державного регулювання процесу соціально-економічного розвитку суспільства. Державний фінансовий контроль дає можливість аналізувати процес наповнення бюджетів, хід виконання запланованих програм, спрямованих на стимулювання розвитку, своєчасно виявляти відхилення, кількісно оцінювати їх, з'ясовувати причини виникнення, розробляти заходи реагування, коригувати плани і вносити зміни до бачення стратегічних цілей і орієнтирів. Фінансовий контроль виступає основою достовірної оцінки прийнятих цілей фінансування та ефективності їх досягнення, а також попередження неправомірного та неефективного витрачання фінансових ресурсів, здійснюваних через призму критеріїв оцінки успішності вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку суспільства. Тобто контроль націлений на досягнення стратегічних цілей бюджетної політики економічного і соціального розвитку.

Все це зумовлює необхідність упорядкування контрольних процедур: контрольної перевірки, ревізії, обстеження, контрольної-аналітичного заходу, експертизи тощо. Важливим є необхідність чіткого визначення понять «нецільове використання бюджетних коштів» розпорядників фінансових ресурсів.

Не менш важливим також є правове регламентування ієрархічності функціонування численних контрольних органів, встановлення координації їх діяльності, здійснення спільних

контрольно-ревізійних, контрольно-аналітичних, експертних та аудиторських заходів.

Подальший розвиток інституту державного контролю має ґрунтуватися на механізмах посилення ефективності та результативності незалежного зовнішнього та внутрішнього державного контролю використання фінансових ресурсів, імплементації кращих практик зарубіжного досвіду здійснення державного контролю, впровадженні його нових форм та методів щодо забезпечення соціального розвитку, підвищення інформативності і прозорості для суспільства і водночас супроводжуватися зниженням трансакційних витрат. Побудова дієвого якісного інституту державного контролю з урахуванням передових технологій для підвищення його спроможності, результативності та цінності сприятиме формуванню механізму посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток.

Розділ 5

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

5.1. Підвищення дієвості бюджетно-податкової політики

Сучасні соціально-економічні трансформації в країні та глобальні виклики потребують посилення дієвості державної фінансової політики, що передбачає підвищення ефективності реалізації її інструментарію, спрямованого на нейтралізацію соціальних ризиків, реалізацію пріоритетів соціального розвитку, задіяння ефективних механізмів їх фінансового забезпечення, формування сприятливого інституційного середовища, зміцнення інститутів соціальної відповідальності та партнерства усіх суб'єктів економіки для розвитку соціальної інфраструктури, здійснення соціальних інвестицій на інноваційній основі. Дієвими підтримуючими механізмами реалізації державної фінансової політики мають бути інформаційні, інституційні, наукові, інноваційні, ідеологічні тощо. Вагомим адаптаційним механізмом і водночас інструментом державної фінансової політики у цьому аспекті є бюджетна політика¹.

Дієвість важелів та інструментів бюджетно-податкової політики реалізації соціальної функції держави залежить від економічного циклу, у якому у певний час знаходиться країна, і стану інституційного середовища та є необхідною умовою соціального розвитку суспільства як під час рецесії, так і на стадії посткризового відновлення та сприяє

¹ Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 2 (100). С. 64–73.

забезпеченню соціально-економічного розвитку суспільства. Це передбачає підвищення ефективності бюджетного регулювання у сфері доходів та видатків бюджету, міжбюджетних відносин, збалансованості державного та місцевих бюджетів та фінансового забезпечення стратегічних напрямів державної фінансової політики у системі соціального розвитку суспільства з урахуванням домінуючих факторів впливу в умовах сучасних трансформаційних перетворень та реформ, загострення глобальних і національних викликів.

Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку країни, як стверджують І.Я. Чугунов і М.Д. Пасічний, передбачають продовження й поглиблення бюджетної реформи з метою формування та реалізації бюджетної політики на якісно новому рівні¹. Домінуючими факторами в національній економіці, що генеруються екзогенним та ендегенним середовищем та впливають на дієвість всього фінансового інструментарію державної політики визначено: управлінсько-організаційні фінансово-економічні, інституційні, інформаційно-статистичні, демографічні, політичні та інші². Необхідним є врахування їх значимості на певному етапі розвитку суспільства у формуванні цілей і завдань бюджетно-податкової політики, підвищення дієвості її інструментів у аспекті наслідків впливу на соціальний розвиток на середньострокову перспективу, окреслення стратегічних напрямів подальшого розвитку соціуму.

Дієвість бюджетно-податкової політики має поєднуватися з її відповідальністю та ефективністю. Цілі, принципи та пріоритети дієвої, ефективної та відповідальної бюджетно-

¹ Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2016. № 5. С. 5–18.

² Качула С.В. Фактори модернізації державної фінансової політики у системі соціального розвитку суспільства. *Фінансовий простір*. 2019. №1 (33). URL: <https://fp.cibs.ubs.edu.ua/index.php/fp/issue/archive>.

податкової політики мають бути орієнтовані на стабільний соціальний розвиток, що передбачає забезпечення науково обґрунтованих соціальних стандартів, зростання якості життя як для населення в цілому, так і для окремих соціальних груп на підґрунті позитивної економічної динаміки.

Важливим завданням стає підвищення фективності місцевих бюджетів як інструменту реалізації соціальних пріоритетів бюджетної політики, що характеризується їх можливостями регулювання процесів соціального розвитку суспільства та стійкості до негативних впливів зовнішнього середовища. Формуванню збалансованих, стійких місцевих бюджетів у сучасних умовах сприятиме забезпечення макроекономічної стабільності, зокрема за рахунок формування та реалізації скоординованої податково-бюджетної політики.

Вагомим механізмом/інструментом бюджетної політики соціального забезпечення населення та підвищення якості життя є реалізація пріоритетних соціальних проектів¹. Для підвищення обґрунтованості застосування цього інструменту бюджетної політики в умовах нестабільності необхідно враховувати високий рівень змінності кількісних характеристик реалізації соціальних проектів і програм, необхідність підвищувати їх результативність та ефективність.

Вектором розвитку бюджетно-податкової політики України в умовах глобалізації та євроінтеграційних прагнень є досягнення більшої справедливості та забезпечення сталого соціального розвитку. У розвинутих країнах якість життя населення визнано однією з головних характеристик рівня соціального розвитку.

¹ Лисяк Л.В., Зюзін В.О. Механізм фінансового забезпечення соціальних програм в Україні. *Економічний вісник університету*: зб. наук. пр. 2018. Вип. 37/1. С. 236–244.

Вчені-економісти здебільшого досліджують рівень життя. Так, вітчизняні вчені пропонують концепцію дослідження рівня життя у поєднанні трьох складових – матеріального становища, умов життя та стану соціального середовища, обґрунтовуючи свою позицію тим, що саме такий підхід найбільш адекватно відображає рівень життя населення України в перехідний період. На думку вчених, рівень життя населення «... залишається однією з основних соціально-економічних категорій, що характеризує не лише матеріальний добробут окремої людини, а й визначає узагальнений результат діяльності економіки країни за певний період. Суть рівня життя населення визначалася відповідно до завдань самих досліджень, що значно вплинуло на відмінності у його тлумаченні та способах вимірювання»¹. При цьому автори стверджують, що розширення сфери дослідження до характеристики якості життя, деякі елементи якої є більш-менш стабільними впродовж перехідного періоду, нівелюватиме ті позитивні або негативні зміни в основних складових рівня життя, які є найбільш актуальними для нашої країни в даний період. Сучасні реалії внесли корективи у це твердження.

Категорії якість життя і рівень життя тісно пов'язані як загальне і часткове. Тобто рівень життя є важливою компонентою, що характеризує якість життя, водночас остання за своєю суттю є більш місткою категорією, адже включає показники рівня життя. Визнання існування об'єктивної і суб'єктивної складової в оцінці якості життя є важливою особливістю сучасних підходів до її вивчення (табл. 5.1).

Як свідчать наукові підходи, наведені в табл. 5.1, якість життя належить до суб'єктивно-об'єктивної категорії, яка у

¹ Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., За ред. Л. М. Черенько. – К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. 428 с.

широкому розумінні найбільш повно відображає психологічні, суб'єктивні складові задоволеності людей життям, оточуючим середовищем (соціальними відносинами, екологічним станом, середовищем життєзабезпечення тощо) та водночас має матеріальне підґрунтя.

Таблиця 5.1

**Наукові підходи до тлумачення понять «рівень життя»
та «якість життя»**

Автор	Науковий підхід
	Рівень життя
О. Богуцький ¹	Пропонує розрізняти категорію у вузькому розумінні – для відображення лише особистих потреб людей; у широкому – фактичного рівня споживання матеріальних, духовних та соціальних благ і послуг, міру задоволення раціональних потреб тощо. Особисті потреби є однією з вихідних категорій у процесі аналізу життєвого рівня, які вирізняють особистість від інших у плані фізичному, інтелектуальному та соціальному. Джерелом їх задоволення є доходи населення
В.О. Мандибура ²	У широкому розумінні рівень життя – «...сукупністю відносин та умов, що визначають життя, працю, побут й інтелектуально-культурний розвиток людей, характеризує досягнутий у суспільстві за певний проміжок часу ступінь задоволення різноманітних потреб населення (не лише фізичних, а й соціальних, інтелектуальних, духовних), а також визначає та оцінює реальні економічні джерела та соціально-правові гарантії забезпечення життєдіяльності населення»
Н.М. Римашевська ³	Система двох груп показників: «одна з них – це умови життя людей (детермінанти рівня життя), друга – показник поведінки людей у сфері споживання»
О.С.Саннікова ⁴	Характерною рисою категорії «рівень життя» є дослідження структури, характеру і обсягу потреб окремої групи населення з урахуванням територіальних особливостей, а не населення взагалі

¹ Богуцький О. Аналіз соціально-економічної категорії рівня життя населення України. *Україна: аспекти праці*. 1998. № 2. С. 43–47.

² Мандибура В. О. Рівень життя України та проблеми реформування механізмів його регулювання / Д. П. Богиня (відп. ред.). Київ: Парламентське вид-во, 1998. 255 с.

³ Народное благосостояние: Тенденции и перспективы / отв. ред. Н.М. Римашевская. М.: Наука, 1988. С. 9–10.

⁴ Саннікова Е.С. Оценка качества жизни населения на основе развития промышленного комплекса региона. Красноярск, 1997. С. 11.

**Розділ 5. Стратегічні напрями державної фінансової політики у системі
забезпечення суспільного розвитку**

Закінчення табл. 5.1

Автор	Науковий підхід
	Якість життя
I. Глебова, Р. Кундакчян ¹	Якість життя як економічна категорія у широкому розумінні – задоволеність населення власним життям з позиції різних потреб і інтересів та охоплює: характеристики та індикатори рівня життя як економічної категорії (доходи, вартість життя, споживання), умови праці та відпочинку, житлові умови,
	Соціальну забезпеченість і гарантію, охорона прав на громадський порядок і дотримання прав особистості, природно-кліматичні умови, показники збереження навколишнього середовища, наявності вільного часу і можливості добре його використовувати, нарешті, суб'єктивні відчуття спокою, комфортності і стабільності
О.В. Фахрутдінова ²	Сукупність життєвих цінностей, що характеризують вид діяльності, структуру потреб, умови існування людини, задоволеність людей життям, соціальними відносинами і навколишнім середовищем

О.В. Фатхрутдінова запропонувала нову соціально-економічну категорію ХХІ ст. – «рівень якості життя», що відображає: розвиток соціально-економічних відносин, які постійно ускладнюються, диференціацію населення за певними розробленими групами; багаторівневість соціально-економічного процесу, що забезпечує узгодження індивідуальних потреб із суспільними у взаємозв'язку і взаємообумовленістю зі створюваними у суспільстві соціально-економічними умовами і можливостями, які дають змогу людині бути його повноцінним діяльним членом, а суспільству ефективно і раціонально використовувати природно-ресурсний потенціал економіки³. Водночас, важливо враховувати, що категорія «рівень життя» є відносною, оскільки залежить не тільки від рівня реальних доходів та споживання, а й міри розвиненості

¹ Глебова И.С., Кундакчян Р.М. Качество жизни и управление привлекательностью условий проживания в крупнейших городах России. Казань: Казанский университет, 2011. 214 с.

² Фахрутдінова Е.В. Качество жизни населения: теоретический аспект. *Экономические науки*. 2009. № 10. С. 130–134.

³ Топ-3: соціологи провели опитування і дізналися, які теми найбільше хвилюють українців. URL: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/top-3-sotsiologi-proveli-opros-uznali-kakie-1541085413.html>

самих потреб¹. На нашу думку, запропонована О.В. Фатхрутдіноюю категорія акцентує на важливості рівня життя як складової якості життя і водночас виводить останню на кількісний рівень.

На сьогодні існують різні методики визначення якості життя, причому набір показників доволі широкий. Це пояснюється відсутністю єдиної загальноприйнятої класифікації показників та складністю і неоднозначністю самої категорії «якість життя». Водночас, певний набір нормативних і статистичних показників дає можливість робити висновки щодо ступеня задоволення науково обґрунтованих потреб та інтересів людей.

Стратегія «Європа 2020: Стратегія розумного, сталого і інклюзивного зростання» визначає три напрями зростання, що мають впливати на якість життя населення, зокрема:

- розумне зростання (розвиток економіки, яка повинна базуватися на знаннях та інноваціях),
- стійке зростання (економіка, яка базується на раціональному використанні ресурсів),
- інклюзивне зростання (підвищення зайнятості населення, рівень досягнення територіального та соціального узгодження в країні).

Про складність категорії «якість життя» та її багатогранність свідчить велика кількість міжнародних індексів якості життя. Серед них: Індекс людського розвитку (ІЛР), Індекс якості життя від Economist Intelligence Unit (Кращі країни, де можна народитися), Індекс якості життя ОЕСД, Міжнародний індекс щастя (Happy Planet Index), Істинний показник прогресу (Genuine Progress Indicator, GPI), Глобальний індекс благополуччя, як обчислює Gallup и Heathway's та ін.

¹ Мандибура В. О. Рівень життя України та проблеми реформування механізмів його регулювання / Д. П. Богиня (відп. ред.). Київ: Парламентське вид-во, 1998. 255 с.

Система показників/індикаторів, що кількісно оцінюють якість життя у тій чи іншій країні, фактично характеризує структуру матеріальних, духовних та інших потреб населення. До таких показників належать кількісні, якісні та інтегральні. Кількісні – це валовий внутрішній продукт (ВВП) або національний дохід на одну особу в країні, рівень споживання різних матеріальних благ і послуг, рівень зайнятості тощо. Якісні показники – визначають умови праці, побуту, дозвілля, можливості розвитку людини. Інтегральні показники характеризують поєднання кількісних і якісних показників (наприклад, поєднання статистичних показників та відповідних експертних оцінок). Суб'єктивні показники ґрунтуються на опитуваннях населення.

Так, у результаті соціологічного опитування населення України Центром «Соціальний моніторинг», Київським міжнародним інститутом соціології, Українським інститутом соціальних досліджень ім. А. Яременко і соціальною групою «Рейтинг» з 28 вересня по 6 жовтня 2018 р. виявлені найбільш суттєві проблеми, які впливають на суб'єктивну оцінку якості життя. Всього охоплено 13684 респонденти по всій території України (за винятком окупованих територій Луганської, Донецької області та АР Крим). Похибка не перевищує 0,85%. За даними цього опитування українців найбільше турбує військовий конфлікт на Сході країни (54,4% опитаних). На другому місці – рівень заробітних плат і пенсій (48,1% респондентів), на третьому – підвищення тарифів на комунальні послуги (54,1%), четвертому – зростання цін на основні товари та інфляція (34,9%), п'ятому – безробіття (26,8%), шостому – проблеми корупції та хабарництва (25,5%), сьомому – неможливість отримати якісне медичне обслуговування (19%)¹. Отже, такі результати

¹ Топ-3: соціологи провели опитування і дізналися, які теми найбільше хвилюють українців. URL: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/top-3-sotsiologi-proveli-opros-uznali-kakie-1541085413.html>

свідчать, що у системі пріоритетів опитаного населення України – безпека оточуючого середовища та рівень доходів.

Рівень доходів населення на сучасному етапі розвитку економіки України є одним із найбільш вагомих чинників, що впливає на якість життя та потребує дієвих інструментів державної фінансової політики. У суспільстві, де активність ринкових перетворень і приватизаційних процесів була неузгодженою з економічними результатами, тобто одночасно супроводжувалася зростанням нерівності, бідності, де фінансово-економічна нестабільність збільшує поляризацію суспільства, державна фінансова політика стає головним засобом згладжування чи викорінення невідповідностей і суперечностей. Вагомість інструментарію державної фінансової політики підвищується в умовах затяжної рецесії та затухаючого економічного зростання.

Рівень та якість життя ми пов'язуємо з ефективною державною фінансовою політикою, зокрема: підвищенням базових державних соціальних стандартів, створенням умов і стимулів розвитку людського потенціалу, його задіяння в національній економіці, зниження мотивів населення до міграції, стимулювання економічного зростання. Враховуючи, що рівень життя є складовою якості життя і важливою динамічною категорією, що залежить від конкретних умов розвитку певного суспільства, інструменти державної фінансової політики здатні вплинути саме на ці умови в бік їх покращання.

Важливим показником загальної оцінки рівня життя є прожитковий мінімум як вартісна оцінка споживчого кошика, що містить мінімальний набір харчових продуктів, непродовольчих товарів та послуг, необхідних для збереження здоров'я людини і забезпечення її життєдіяльності. На підставі прожиткового мінімуму в Україні визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного

обслуговування, охорони здоров'я та освіти. Динаміку зміни прожиткового мінімуму в Україні наведено у табл. 5.2.

Таблиця 5.2

**Динаміка зміни прожиткового мінімуму в Україні,
2013–2019 рр.**

Показники	01.01.2013– 30.11.2013	01.12.2013– 31.08.2015	01.09.2015– 30.04.2016	01.05.2016– 30.11.2016	01.12.2016– 30.04.2017	01.05.2017– 30.11.2017	01.12.2017– 30.06.2018	01.07.2018– 30.11.2018	01.12.2018– 30.06.2019	01.07.2019– 30.11.2019	з 01.12.2019
Загальний показник	1108	1176	1330	1399	1544	1624	1700	1777	1853	1936	2027
Діти до 6 років	972	1032	1167	1228	1355	1426	1492	1559	1626	1699	1779
Діти від 6 до 18 років	1210	1286	1455	1531	1689	1777	1860	1944	2027	2118	2218
Працездатні особи	1147	1218	1378	1450	1600	1684	1762	1841	1921	2007	2102
Особи, що втратили працездатність	894	949	1074	1130	1247	1312	1373	1435	1497	1564	1638

Джерело: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/wagemin/>

За даними табл. 5.2 можна підрахувати, що зростання прожиткового мінімуму для всіх категорій населення в 2018 р. порівняно з 2013 р. відбулося на 67–68 %. Водночас, індекс споживчих цін вже в 2014 р. порівняно з 2013 р. зріс на 24,9 %, в 2015 р. порівняно з 2014 р. – на 43,3 %, у наступні роки його зростання уповільнилося і складало порівняно з попереднім роком відповідно: в 2016 р. 12,4%, в 2017 р. – 13,7%, в 2018 р. (за 10 місяців) – 7,4%. Звичайно, за такої зміни індексу споживчих цін розмір прожиткового мінімуму не може забезпечити навіть найнеобхідніші потреби населення. Тому це є ще одним підтвердженням того, чому рівень доходів населення є практично найвагомим в оцінці якості життя.

Досягнення високої якості життя населення має бути стратегічною метою державної фінансової політики, а розвиток економіки – засобом її досягнення. Результатом цілеспрямованої, дієвої та ефективною державної фінансової політики має стати створення умов для всебічного розвитку людини, досягнення належного рівня і якості життя населення як найважливіших критеріїв загального добробуту населення, його соціальної безпеки в нестабільних соціально-економічних, політичних та інших несприятливих умовах. З якістю життя пов'язані демографічні, фінансові, соціально-економічні, інвестиційні, інноваційні процеси, що визначає нові завдання і пріоритети для фінансової політики.

Держава, формуючи стратегічні й тактичні цілі бюджетної політики з урахуванням реальних умов розвитку економіки, створює передумови для задоволення соціально-економічних потреб суспільства. Бюджетна політика в Україні, підпорядковуючись вимогам реалізації загальних завдань, що стоять перед фінансовою політикою будь-якої держави, таких як мобілізація певної частини фінансових ресурсів суспільства, використання їх для впливу на економічне зростання і зайнятість, забезпечення економічних і політичних функцій держави, водночас, здійснює конкретне їх наповнення. Останнє залежить від внутрішніх цілей, завдань, ресурсного потенціалу суспільства, його інституційного середовища. У бюджеті, як базовому інструменті бюджетної політики, концентруються і переплітаються інтереси всіх членів суспільства та державних органів влади й органів місцевого самоврядування. Рівень показників доходів і видатків та їх співвідношення характеризують стан бюджету, що є основним індикатором реалізації бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування.

Підвищення дієвості бюджетно-податкової політики передбачає вдосконалення інститутів фінансово-бюджетної стійкості, які полягають у зміцненні інституційного порядку організації та функціонування інституційного середовища фіскального простору. Зміцнення інституційного порядку

організації фіскального простору включає адаптацію бюджетно-податкових правил до соціально-економічних умов розвитку країни; дієву оцінку фінансово-бюджетних ризиків; підвищення транспарентності (насамперед, прозорості) бюджетних витрат; удосконаленні системи бюджетного і податкового контролю та аудиту використання бюджетних коштів; оптимізація бюджетних витрат, визначенні та конкретизації витрат поточного характеру; проведення пенсійної реформи, заснованої на ефективному управлінні довгостроковими бюджетними витратами, збалансованості джерел пенсій з розподільчого механізму, прозорості пенсійних планів; зміцнення основ грошово-кредитної політики і забезпечення дієвої оцінки стабільності державного фінансового сектору¹.

У виконанні запланованих обсягів фінансування видатків соціального спрямування мають бути зацікавлені всі рівні влади. Провідна роль в цій ланці повинна належати територіальним органам управління і самоврядування, які повинні координувати діяльність усіх господарських структур, брати участь у формуванні соціальних програм, вирішувати питання місцевого оподаткування і розподілу коштів.

Реалізація моделі соціального розвитку потребує ефективного фінансування галузей охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури і спорту, житлово-комунального господарства, соціального страхування та відповідної соціальної інфраструктури.

З часу здобуття Україною незалежності і взяття курсу на формування соціально орієнтованої ринкової економіки, держава значною мірою самоусунулася від ролі організатора і координатора багатьох соціально-економічних процесів, особливо в питаннях розвитку соціальної інфраструктури. Про це свідчить структура видатків бюджетів: частка видатків

¹ Макогон В.Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 364 с.

бюджетів на соціальну сферу із року в рік звужувались і, як наслідок, руйнувалась її інфраструктура.

До кінця 2014 р., тобто до початку активного реформування міжбюджетних відносин, органи місцевого самоврядування не мали можливості повноцінно управляти соціальною інфраструктурою, тому що або були залежні від дотацій, або у них вилучалися надлишкові кошти. Більша частка коштів, яка залишалася в органів місцевого самоврядування, витрачалась на виплату заробітної плати та нарахувань на неї, адже ці виплати відносяться до захищених статей бюджетних видатків. Місцевим органам влади залишалось покладати надії на бюджет розвитку, який зміг би забезпечити розв'язання проблеми житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, проблеми життєзабезпечення суспільства.

Можливості дієвого впливу доходів і видатків бюджету на економічний і соціальний розвиток формуються на етапі планування і реалізуються на всіх стадіях бюджетного процесу. Впровадження програмно-цільового планування і фінансування видатків змінює зміст всіх стадій бюджетного процесу, здійснюючи переорієнтацію концепції управління видатками бюджету на підвищення ефективності управління бюджетом.

У цілому зміни в Бюджетному кодексі України, пов'язані з бюджетною децентралізацією у країні, спрямовані на те, щоб замінити систему балансування доходів і витрат на нову систему вирівнювання податкоспроможності території.

До запровадження реформи близько 70% податків забирались до центрального бюджету і потім уже розподілялись на потреби областей. Мета ж запропонованої бюджетної децентралізації полягає в тому, щоб 65 % зібраних податків залишати на місцях і 35% – вилучити до бюджету держави на виконання

делегованих повноважень¹. У зв'язку з реформуванням між-бюджетних відносин введено надання цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання найважливіших державних функцій, а саме: фінансування освіти та охорони здоров'я, а також підвищення ефективності використання бюджетних коштів і досягнення цільових результатів. До органів місцевого самоврядування передано фінансування видатків на професійно-технічну освіту. Станом на 1 січня 2019 р. місцевими бюджетами України отримано 60,42 млрд грн освітньої субвенції та 61,65 млрд грн медичної субвенції. У Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік»² до місцевих бюджетів спрямовується загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій. Також передбачено один вид реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету. Із загального фонду державного бюджету передбачено 29 субвенцій та 5 видів дотацій. Із спеціального фонду державного бюджету передбачено 6 видів субвенцій.

Позитивні зрушення в результаті бюджетної децентралізації сприяють підвищенню довіри до реформ та отриманню фінансової допомоги на розвиток об'єктів соціальної інфраструктури у ряді областей України. Так, реалізується соціальний проект «Сприяння розвитку соціальної інфраструктури. УФСІ VI», який фінансується Урядом Федеративної Республіки Німеччини через Німецький банк розвитку KfW надає безповоротну фінансову допомогу Україні від Уряду Німеччини у розмірі 9 млн євро. Кошти спрямовуються у Дніпропетровську, Запорізьку, Харківську області та підконтрольні уряду України райони Донецької і Луганської областей. Основною метою Проекту є створення житла для ВПО та ремонт об'єктів соціальної сфери, таких як

¹ Аналіз і оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>

² Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

школи та дитячі садки. Новий проект допоможе близько 1000 внутрішньо переміщеним особам по всій країні отримати соціальне житло. В рамках поточного УФСІ V у Дніпропетровській області вже в першому півріччі 2019 р. близько 230 внутрішньо переміщених осіб отримують квартири або кімнати у 5 відремонтованих об'єктах у містах Кам'янське, Павлоград, Верхньодніпровськ, Вільногірськ, с. Чумаки¹.

Слід зазначити, що до десятки найбільших інвесторів проектів, що здійснювалися в Україні у I півріччі 2018 р. увійшли Австрія, Афганістан, Китай, Норвегія, Росія, Україна та Франція (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Топ-10 найбільших інвесторів в Україні за 2015–2017 рр. та I півріччі 2018 р.

Інвестор	Країна-інвестор	Розмір інвестицій, млн дол. США	Кількість проектів
System Capital Management (SCM Group)	Україна	2572	22
Activ Solar Holding	Австрія	1095	9
China Machinery Engineering Corporation	Китай	282	1
CMA-CGM	Франція	130	1
Brooklyn-Kiev Group	Україна	130	1
Wind Park Novoazovskiyy LLC	Україна	118	1
DTEK	Афганістан	105	1
Rosvodokanal (RVK)	Російська Федерація	102	1
Infox	Україна	100	2
Scatec	Норвегія	100	2

Джерело: *Private Participation in Infrastructure Database: The World Bank*. URL: <https://ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine>

Причому Китай, Афганістан та Норвегія витіснили з лідерів 2017 р. Словацьку Республіку та США. Найбільше проектів інвестується System Capital Management (SCM Group), яка включає Дніпроенерго (2007), Востокенерго

¹ Дніпропетровська обласна рада: офіційний веб-портал. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/news/9-млн-євро-соціальні-інвестиції-німе/>

(2002), Київенерго (2010), Донецьенерго (2008), Західенерго (2010), Вітроелектростанція ДТЕК Ботієво (2012), Сонячний парк Трифанівка (2017) та Укртелеком (2011) – 22 проекти в 2018 р. з розміром інвестицій 2572 млн дол. США. Причому System Capital Management (SCM Group) з 2007 р. є беззаперечним лідером-інвестором збільшивши інвестиції з 103 млн дол. США у 2007 р. до 2572 млн дол. США у 2018 р.

За даними Світового банку, у 2018 р. в Україні насамперед інвестори вкладали кошти в систему телекомунікацій та зв'язку, проекти розвитку альтернативних джерел живлення (сонячна енергія) та розвиток транспорту, що певним чином сприяє суспільному розвитку на інноваційній основі.

Створення в Україні умов і стимулів для ефективної діяльності реального сектору економіки, своєю чергою, сприятиме підвищенню рівня зайнятості, рівня і якості життя населення. Так, всі підприємства залежно від їх розміру здійснюють відрахування на соціальні заходи, тобто суму єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування працівників підприємства, що сплачує роботодавець. Єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ) – це консолідований страховий внесок в Україні, збір якого здійснюється в системі загальнообов'язкового державного страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі. З 1 січня 2019 р. у зв'язку зі зростанням розміру мінімальної зарплати до 4173 грн, змінюється мінімальна та максимальна сума ЄСВ. Мінімальний страховий внесок з ЄСВ у 2019 р. становитиме $4173 \times 22\% = 918,06$ грн, максимальна база нарахування ЄСВ дорівнює 15 розмірам мінімальної зарплати, з 01.01.2019 – це 62595 грн. Максимальний страховий внесок у 2019 р. становить 13770,90 грн. У середньому за 2011–2018 рр. великі підприємства сплатили 38950,3 млн грн, середні підприємства – 35877,5 млн грн, малі підприємства – 14307,4 млн грн, в тому числі мікропідприємства – 4691,9 млн грн (табл. 5.4).

Таблиця 5.4

**Відрахування на соціальні заходи підприємств
за їх розміром, млн грн**

Вид підприємства	Роки								Середнє значення
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Великі	32854,5	39220,7	46224,2	47541,8	40941,5	39910,2	29109,1	35800,0	38950,3
Середні	27867,8	31409,2	37372,5	36797,3	37649,9	40573,9	32244,8	43104,9	35877,5
Малі	9256,6	12438,6	15573,5	15737,7	14313,0	16267,4	12604,9	18267,7	14307,4
з них мікропідприємства	2986,6	4046,6	5195,5	5612,4	4670,5	5500,7	4133,4	5389,2	4691,9

Джерело: Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Слід зазначити, що проблема у розмірі відрахувань на соціальні заходи залежить не лише від зростання розміру мінімальної заробітної плати, а й від інших чинників, які не лише можуть їх знизити, а і суттєво скоротити. Насамперед це – соціально-економічна ситуація у країні та виважена бюджетно-податкова політика держави. Щоб зважити всі ризики від непередбачуваних ситуацій доцільно застосувати економіко-математичне моделювання, зокрема метод Монте-Карло. Нині економіко-математичне моделювання стає все більш затребуваним в процесі проведення економічних досліджень і використовується як один з основних інструментів кількісного аналізу статистичних даних. Це пояснюється, по-перше, тим, що математичне моделювання можна розглядати як ефективний засіб структурованого, більш компактного і доступного для огляду подання вихідної інформації, тим більше, коли вона задається у вигляді числових масивів, у вигляді графіків і т.д. По-друге, існує цілий ряд типових управлінських ситуацій, які допускають формалізацію, де саме математичні підходи та міркування обґрунтовано стають вирішальними. Під інструментом тут розуміють не тільки конкретні економіко-математичні методи

і моделі, відповідні технічні засоби, але і безпосередньо сам методологічний підхід дослідження економічних процесів і явищ, їх внутрішньої структури, властивостей, розвиток з точки зору апарату математичного моделювання¹.

Метод Монте-Карло використовується як чисельний метод рішення математичних задач за допомогою моделювання випадкових величин у разі повної або часткової їх відсутності. Ідея методу полягає в багаторазовому повторенні випадкових випробувань, а його характерною особливістю є використання випадкових чисел. Найефективнішим способом отримання випадкових величин є використання псевдовипадкових чисел, які отримують за певною формулою й імітують значення випадкової величини².

Для отримання випадкових чисел використовують зазвичай три способи: таблиці випадкових величин, генератори випадкових чисел і метод псевдовипадкових чисел. Якщо в ході виконання моделювання значень показника X недостатньо для отримання, наприклад, репрезентативної вибірки, то можливо взяти будь-яку цифру (або кілька) з цієї таблиці і визначити необхідну кількість значень показника X , використовуючи формулу³:

$$X = m_x R + \sigma_x, \quad (5.1)$$

де m_x, σ_x – математичне очікування і середньоквадратичне відхилення, відповідно, показника X , отримані (або відомі) за формулами:

¹ Кузикова Д.С., Якушев А.А. Метод Монте-Карло в экономических исследованиях. *Тенденции развития науки и образования*. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32399181>

² Соболев И. М. Численные методы Монте-Карло. М.: ФИЗМАТЛИТ, 1973. 312 с.

³ Кузикова Д.С., Якушев А.А. Метод Монте-Карло в экономических исследованиях. *Тенденции развития науки и образования*. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32399181>

$$m_x = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i, \quad (5.2)$$

$$\sigma_x = \sqrt{\frac{1}{n-1} \sum_{i=1}^n (x_i - m_x)^2}, \quad (5.3)$$

Застосувавши метод Монте-Карло при прогнозуванні відрахувань на соціальні заходи підприємств, отримаємо їх значення на 2019–2020 рр. з урахуванням ризиків, що можуть вплинути на їх величину (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

Прогнозування відрахувань на соціальні заходи підприємств за їх розміром за методом Монте-Карло

Вид підприємства	Роки					
	Середнє значення за 2011–2018 рр.	Стандартне відхилення за 2011–2018 рр.	Прогноз 2019	Середнє значення за 2011–2019 рр.	Стандартне відхилення за 2011–2019 рр.	Прогноз 2020
Великі	38950,3	6274,8	52072,85	40408,3	7320,2	39816,60
Середні	35877,5	5040,3	32661,63	35520,2	4835,1	28818,26
Малі підприємства	14307,4	2805,0	16881,55	14593,4	2760,6	9018,98
з них мікропідприємства	4691,9	916,4	4313,48	4649,8	866,4	5604,46

Джерело: розрахунки автора.

Прогнозування відрахувань на соціальні заходи підприємств за їх розміром за методом Монте-Карло дає підстави стверджувати, що дуже велика вірогідність впливу соціально-економічної та політичної ситуації в країні на фінансову діяльність підприємств.

Наслідком дієвого впливу інструментарію бюджетно-податкової політики на реальний сектор економіки стане зменшення залежності населення від державної допомоги, а відтак – зниження обсягів видатків бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення, що дозволить збільшити обсяги видатків розвитку, сприяти досягненню стратегічної мети – сталого соціального розвитку.

Підвищення ефективності фінансування соціального розвитку суспільства та дієвості інструментарію бюджетно-податкової політики в умовах бюджетного реформування та поглиблення фінансової децентралізації в умовах обмеженості бюджетних ресурсів потребує оптимізації видатків державного та місцевих бюджетів, реального використання програмно-цільового бюджетування, впровадження ефективного контролю за цільовим і ефективним витрачанням бюджетних коштів, підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за результати рішень, залучення до реалізації соціальних програм соціально відповідального бізнесу.

5.2. Фінансові важелі активізації підприємницької діяльності як складова соціального розвитку

Створення сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності потребує формування і здійснення відповідної ефективної фінансової політики на загальнодержавному та місцевому рівнях середньо- та довгострокового характеру. Найдієвіші її складові – бюджетна, податкова та кредитна політики - мають створювати належні умови господарювання та соціального розвитку.

Розвиток підприємництва пов'язаний з вирішенням питань як економічного, так і соціального характеру. Серед останніх – створення нових робочих місць, отже, за інших рівних умов, підвищення зайнятості та рівня доходів населення, посилення соціальної захищеності домогосподарств, формування середнього класу в суспільстві, наповнення місцевих бюджетів тощо. В Україні внесок у збільшення «середнього класу» мале підприємництво здійснює лише шляхом формування класу власників, але не високооплачуваних найманих робітників, адже значна кількість МП (індивідуальні

підприємці та сімейні фірми) взагалі не використовують найману працю. Тобто має значення кількість реально функціонуючих МСП, які за умови їх державної підтримки здатні частково вирішити певні соціальні проблеми (зниження безробіття, зняття соціального напруження, створення робочих місць, наповнення споживчого ринку вітчизняними товарами тощо).

В Україні впродовж усіх років економічних перетворень проводиться державна політика, спрямована на стимулювання та розвиток підприємництва. Державна фінансова політика у сфері малого та середнього підприємництва здійснюється відповідно до Законів України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців щодо спрощення реєстрації осіб як платників податків», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки», «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань регуляторної політики та розвитку підприємства», регіональні та місцеві програми підтримки малого і середнього підприємництва та інших.

Аналіз розроблених і прийнятих програмних та нормативно-правових документів свідчить про значну увагу держави до розробки регуляторних актів щодо розвитку малого та середнього підприємництва. Тобто в Україні на державному, так і на регіональному рівнях розроблено програми та стратегії розвитку малого підприємництва. Це пояснюється тим, що саме мале підприємництво, через внутрішньо притаманні йому особливості, є адаптивним,

**Розділ 5. Стратегічні напрями державної фінансової політики у системі
забезпечення суспільного розвитку**

гнучким та водночас нестійким і чутливим до умов ведення бізнесу.

Результати щодо створення умов розвитку підприємництва, включаючи мале, демонструє світовий рейтинг України у проекті «Ведення бізнесу» (Doing Business), який дозволяє оцінити законодавство, пов'язане з регулюванням бізнесу, і його застосування в країні порівняно з показниками близько 190 країн світу.

Про позитивні та негативні зрушення в Україні щодо умов ведення бізнесу свідчать дані табл. 5.6.

Таблиця 5.6

Позиція України у світовому рейтингу «Doing Bussiness»

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Складність ведення бізнесу, загальна оцінка	139	145	147	149	152	140	112	96	83	80	76	71
за субіндексами: започаткування бізнесу	109	128	136	118	116	50	69	76	30	20	52	56
Реєстрація власності	138	140	160	165	168	158	88	59	61	63	64	63
сплата податків	177	180	181	181	183	168	157	108	107	84	43	54
Підключення до електропостачання	x	x	x	169	170	170	182	185	137	130	128	135
Виконання зобов'язань за контрактом	46	48	43	44	44	45	44	43	98	81	82	57
Банкрутство	140	143	145	158	158	157	141	142	141	150	149	145
Отримання кредиту	68	28	30	21	23	24	14	17	19	20	29	32
зовнішня торгівля	120	121	139	136	144	148	153	154	109	115	119	78
дозвільна система у будівництві	174	179	181	182	182	186	68	70	140	140	35	30
захист прав інвесторів	141	142	108	108	114	127	107	109	88	70	81	72

Джерело: Офіційний сайт Всесвітнього банку. URL: <http://www.russian.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business>

За світовим рейтингом легкості ведення бізнесу загальна позиція України останніми роками значно покращилась. Проте слід ураховувати, що цей рейтинг переважно оцінює дані із запізненням на два роки. Покращення рейтингу в 2012–2013 рр. спричинено введенням у дію Податкового кодексу України та позитивними змінами в започаткуванні бізнесу і реєстрації власності. Водночас слід погодитися, що реформи, які у цей час реалізовувалися в Україні, покращуючи її міжнародний рейтинг, не забезпечили реальних процесів активізації підприємництва, а реалізація дійсних реформ поступово уповільнювалася та гальмувалася, що спричинило загальне руйнування перших позитивних очікувань вітчизняних та іноземних підприємств щодо перспектив бізнес-клімату й інвестиційної привабливості України¹. У наступні роки внесено ряд змін у Податковий кодекс України, що сприяло частковому зниженню податкового навантаження на малий бізнес. Крім того, прийнято низку регуляторних актів щодо покращання діяльності МП, про результативність яких свідчить позитивна динаміка субіндексів започаткування бізнесу, його реєстрації, захисту прав інвесторів та сплати податків. Тобто, після значного прогресу в 2014–2015 рр. за субіндексом «дозвільна система у будівництві» з 2016 р. відбулося значне його погіршення, але в 2018 р. ситуація стабілізувалася.

Зміни розпочалися, коли Україна взяла курс на євроінтеграцію, зокрема у 2015 р. було проведено дерегуляцію бізнесу, а саме Міністерство економічного розвитку і торгівлі України скасувало 41% дозвільних документів, зняло 100 регуляторних бар'єрів та скоротило термін реєстрації бізнесу до 2-х днів². Водночас досить складно малому під-

¹ Тимченко О. І. Проблеми та перспективи розвитку малого підприємства в регіонах України. *Ефективна економіка*. 2015. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4135>.

² Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/News/AivarasAbromavichus-ReformaDereguliatsiiaGolovnoiuDliaUkraini>

приємству припинити свою діяльність в Україні (субіндекс «банкрутство»).

За офіційними статистичними даними, в Україні у загальній кількості суб'єктів господарювання частка малих підприємств (без урахування діяльності банків, бюджетних установ, тимчасово окупованої території та частини зони проведення антитерористичної операції) у 2014 р. становила 99,1%. У 2015 р. їх кількість знизилася до 95,5% від загальної кількості підприємств, із них більше 80% – мікропідприємства. Попри значну кількість малих підприємств в Україні, інші показники, що характеризують їх розвиток, досить низькі. Так, малими підприємствами в 2015 р. вироблено лише 22% у загальному обсязі реалізованої на внутрішньому ринку продукції (в європейських країнах цей показник становить близько 60%). За оцінками Асоціації роботодавців України, МСП країни виробляють 15% ВВП (в Австрії – близько 45%, у Німеччині – 60%, у Польщі – 52%).

На сьогодні значний вплив на розвиток малих підприємств у країні чинить інфляція та низький платоспроможний попит населення. Також не сприяє розвитку й ускладнює доступ до фінансових ресурсів для малого бізнесу нестабільність фінансово-кредитного ринку України. Для малих підприємств гостро стоїть питання недостатності власних обігових коштів одночасно з високими, порівняно з іншими зарубіжними країнами, кредитними ставками в умовах нестійкості банківської системи¹. Так, упродовж 2012–2015 рр. облікова ставка НБУ зростає з 7,5 до 22%, а з 2016 р. хоча і прослідковувалося зниження облікової ставки, але станом на 26.04.2019 вона становить 17,5%. У свою чергу середньозважена ставка за кредитами в національній валюті в квітні 2019 р. становила 14,6%. Про недостатність та високу вартість кредитних ресурсів свідчить опитування представників малого та середнього бізнесу, проведене СІРЕ-Україна

¹ Національний Банк України: Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.nbu.gov.ua>

у травні 2016 р., яке свідчить, що серед існуючих проблем на першому місці – доступ до фінансів (73% респондентів)¹. Труднощі у веденні бізнесу призвели до того, що малі підприємці не готові збільшувати масштаби бізнесу через політичну кризу та економічні причини.

Згідно з дослідженням, яке репрезентувала Програма USAID «Лідерство в економічному врядуванні», в Україні у 2016 р. представники малого та середнього бізнесу для його утримання змушені щорічно платити майже 30000 грн за дозвільні документи, а у вигляді податків до місцевих бюджетів надходить 23,7% прибутку. Половина з опитаних (2000 підприємців) побоюється розвивати бізнес через політичну нестабільність, третина – через воєнні дії на сході, інфляцію та рівень податків². Все це свідчить про існування значних проблем у функціонуванні малого бізнесу в Україні, відсутність або низьку якість сформованих фінансових та інших інститутів, що не створює сприятливих умов для ведення бізнесу, особливо малого. Ймовірно саме тому серед 139 країн світу в рейтингу Forbes за комфортністю здійснення бізнесу (Best Countries for Business) Україна посіла 77-ме місце серед 161 країни світу, що є найбільш сприятливими для ведення бізнесу в 2019 р.³. Для порівняння, в 2018 р. Україна займала 80 місце зі 153 країн. Узагальнені чинники негативного розвитку малого підприємництва в Україні свідчать про необхідність створення відповідних умов для його підтримки та стимулювання розвитку шляхом підвищення дієвості фінансової політики держави.

¹ EU Grants Guidelines. URL: http://www.welcomeurope.com/eurofunding_guidelines/guideline_european_project_leaders.html

² Що заважає розвитку малого бізнесу в Україні: URL: <http://www.fru.org.ua/ua/events/business-events/infohrafika-shcho-zavazhaie-rozvytku-maloho-biznesu-v-ukraini>

³ FORBES оценил комфортность ведения бизнеса в Украине. URL: <http://www.ubr.ua/business-practice/own-business/forbes-ocenil-komfortnost-vedeniia-biznesa-v-ukraine-459093>

Фінансово-економічна криза спонукала уряди зарубіжних країн сформувати пакети безвідкладних дій щодо підтримки населення, які виконували фактично захисну або компенсаторну функцію соціальної політики. Серед цих заходів – підтримка самозайнятості та малого бізнесу. У цьому контексті окремі дослідники вважають, що «більшість людей, що організують новий бізнес, не є підприємцями у широкому розумінні: вони не створюють компаній, які зростають і які надають все нові й нові робочі місця... Скоріш за все вони розглядають свій бізнес як альтернативу зайнятості по найму, а доходи – як заміник заробітної плати. Тому такі підприємства скоріше є формою самозайнятості, аніж створення фірм з високим потенціалом зростання»¹. Таким чином, якщо держава підтримує політику самозайнятості, то тим самим вона реалізує відповідальну соціальну політику, адже самозайнятість – альтернатива підтримки безробітних². Тому вибір підприємництва як джерела доходів за несприятливої економічної ситуації стає одним із шляхів виживання для населення. За таких умов фінансова політика держави має вирішувати завдання по сприянню функціонування малого підприємництва та створювати умови для його розвитку. У цьому контексті заходи фінансової політики держави, що стимулюють розвиток підприємництва за змістом є заходами з реалізації соціальної підтримки підприємців.

Визначити, наскільки фінансова політика держави виконує в Україні це призначення, є актуальним з огляду на високий рівень безробіття, обмеження коштів бюджету на соціальні видатки та падіння життєвого рівня населення в умовах економічної рецесії. Частка населення України, зайнятого у малому бізнесі не перевищує 25%, обсяг реалізованої малими підприємствами (МП) продукції складає

¹ Shane S. Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economy*. 2009. Vol. 33. P. 141–149.

² Там само.

16,9% від загального обсягу, при тому що за підсумками 2015–2018 рр. частка малих підприємств становить 95% від загальної кількості підприємств¹. За кількісними показниками МП України знаходяться на рівні західних країн, але за якісними – набагато нижче. Всього у малому підприємстві України зайнято понад 2,7 млн осіб, або 9% її працездатного населення.

Держава зацікавлена у розвитку малого підприємництва (як і інституту підприємництва в цілому), адже вона насамперед виконує соціальну функцію у суспільстві. Розвиток підприємництва, зокрема малого, сприяє розширенню можливостей домогосподарств самостійно забезпечувати потреби споживачів та власні потреби. Враховуючи світовий досвід, підприємництво, як один з найбільш мобільних і адаптивних інститутів суспільства, потенційно здатне забезпечити масову зайнятість населення.

Так, важливими завданнями держави в умовах кризи є проведення реформ оздоровлення соціальної сфери, підвищення рівня життя населення, сприяння розвитку та належного використання людського потенціалу, як підґрунтя посткризового відновлення та якісного економічного зростання країни. Саме потреба держави у вирішенні зазначених завдань змушує її пред'являти попит на підприємницький ресурс і регулювати його розвиток у напрямі розширення соціальних функцій і вдосконалення механізмів їх реалізації.

Законодавчо визначені пріоритети державного регулювання економіки та підприємницької діяльності ґрунтуються на положеннях Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики» на відповідний період, інших

¹ Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку України.

Дієвість фінансової політики держави щодо малого бізнесу та її інструментів можна проаналізувати за показниками фінансових результатів діяльності малих підприємств, які наведені у табл. 5.7.

Таблиця 5.7

**Фінансові результати діяльності малих підприємств
України в 2011–2018 рр. (до оподаткування), млн грн**

Роки	Фінансовий результат до оподаткування	Підприємства, які одержали прибуток		Підприємства, які одержали збиток	
		Загальна кількість підприємств, %	Фінансовий результат	Загальна кількість підприємств, %	Фінансовий результат
2011	-5057,3	65,0	36975,6	35,0	42032,9
2012	-9254,0	64,4	39794,1	35,6	49048,1
2013	-25057,9	66,0	39640,9	34,0	64698,8
2014	-175262,4	66,5	49156,1	33,5	224418,5
2015	-111906,0	73,9	95483,0	26,1	207389,0
2016	-24151,4	73,3	107312,5	26,7	131463,9
2017	-10724,8	72,7	117446,5	27,3	128171,3
2018	433177,9	74,3	746390,1	25,7	313212,2

Джерело: Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Із табл. 5.7 видно, що загальний фінансовий результат до оподаткування малих підприємств України має від’ємне значення, яке вказує не тільки на їх неефективну та збиткову діяльність, але й на недостатньо активну фінансову політику держави в аспекті підтримки й стимулювання розвитку суб’єктів малого підприємництва та необхідність вжиття невідкладних заходів щодо її удосконалення.

Для запровадження дієвої системи фінансової політики держави, реалізації її пріоритетних напрямів щодо суб’єктів малого підприємництва доцільно об’єднати розроблені

окремі програми в єдину взаємоузгоджену програму стимулювання розвитку та фінансової підтримки малого бізнесу, основними складовими якої мають бути конкретні цільові показники. Необхідно визначити комплекс дій держави у зазначеній сфері та встановити чіткі суми необхідних коштів. Саме ця програма має конкретизуватися на регіональному (місцевому) рівнях і враховувати особливості та пріоритети регіонального розвитку малого підприємництва.

Політика дерегуляції підприємництва, що проводиться на сучасному етапі в Україні, потребує нових підходів до функціонування фінансових інститутів підтримки малого підприємництва. Український фонд підтримки підприємництва, регіональні фонди підтримки підприємництва, Міністерство економічного розвитку й торгівлі та Державна регуляторна служба України – ці структури за державні кошти впроваджують затверджені урядом заходи та програми, спрямовані на забезпечення можливості отримати суб'єктами малого і середнього бізнесу освітню, консультативну, гарантійну та пільгову фінансово-кредитну підтримку. Проте їх офіційні сайти свідчать про непрозорість та неоперативність надання інформації щодо власної діяльності. Так, на сайті Українського фонду підтримки підприємництва станом на травень 2019 р. оприлюднено останній звіт за 2013 р. На офіційному сайті Міністерства економічного розвитку й торгівлі немає будь-яких аналітичних матеріалів щодо розвитку малого та середнього бізнесу у країні, також відсутня інформація про заходи, що здійснюються для його підтримки.

Державна регуляторна служба України має найбільш прогресивний і актуальний сайт, висвітлює реалізацію заходів щодо дерегуляції та інші аспекти діяльності, проте тут також немає інформаційної сторінки для малого бізнесу. Тому необхідно зобов'язати відповідальні інституції надавати аналітичну, оперативну, прозору інформацію про реалізацію

фінансової політики держави щодо стимулювання розвитку та підтримки малого підприємництва.

Досвід проведених реформ в Україні свідчить, що організаційно-правовий рівень є важливою, однак лише поверхневою, видимою причиною глибших явищ, які стали наслідком підміни якісних характеристик кількісним їх аналізом у початковий період реформування форм власності та становлення малого підприємництва.

У процесі економічних перетворень в Україні неодноразово підтверджувалося, що недостатньо вдосконалювати лише формальні інститути, необхідно враховувати неформальні, які, на відміну від перших, формуються поступово і впродовж досить тривалого часу¹. Тому окремо слід виділити інституційні аспекти у сфері підтримки малих підприємств, адже використання інструментарію фінансової політики держави для підтримки і стимулювання розвитку малого підприємництва мають враховувати специфічні фактори інституційного середовища конкретної країни.

Це означає, що необхідно створити інститути, які б гарантували стабільність, прозорість ринкових правил і процедур, мінімізували вплив тіньових і кримінальних факторів, тобто в результаті отримати певне інституційне середовище (інституційний каркас) для становлення, функціонування і розвитку підприємництва. Це буде головним критерієм ефективності інструментарію фінансової політики держави як вагомій складовій державної регуляторної політики і ринкових принципів розвитку підприємництва. Так, динамічні інституційні зміни в постсоціалістичних країнах (Польща, Литва, Словенія, Грузія та ін.) свідчать про політичну волю влади в цих державах щодо спроб створити цивілізовані, прозорі фінансові інститути та механізми їх

¹ Лисяк Л. В. Інституційний підхід до дослідження бюджетної політики: *Зб. наук. пр. ДонНТУ. Серія: економічна*. 2007. Вип. 31–2 (117). С. 171–176.

виконання, чіткі і зрозумілі стабільні правила гри для підприємств малого бізнесу.

Нині підтримка малого підприємництва в Україні задекларована як одне з пріоритетних завдань її бюджетної політики. За даними державної служби статистики України, частка власних коштів у фінансуванні господарської діяльності суб'єктів господарювання становить 72,2% до загального обсягу інвестицій. Частка коштів державного та місцевих бюджетів у загальному обсязі фінансування малих підприємств збільшувалася до 2015 р., потім мала спадну тенденцію. Така нестабільна динаміка свідчить про необхідність удосконалення бюджетної політики щодо підтримки малого бізнесу.

Пряма бюджетна підтримка малих підприємств реалізується через бюджетні програми з використанням коштів державного та місцевих бюджетів. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування органічно взаємодоповнюють політику держави, додатково посилюючи підтримку суб'єктів малого підприємництва за допомогою місцевих бюджетів.

Стратегією розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року, затвердженою рішенням Дніпропетровської обласної ради від 26.09.2014 № 561-27/VI, зокрема стратегічною ціллю 1 «Зменшення економічних дисбалансів» передбачено операційну ціль «Диверсифікація економіки», в рамках якої планується забезпечення розвитку інфраструктури, підтримки малого та середнього бізнесу через створення бізнес-інкубаторів, центрів підтримки бізнесу, у тому числі для жінок-підприємців з урахуванням принципів гендерної рівності, створення та підтримки діяльності бізнес-асоціацій, проведення навчань, консультування малого та середнього бізнесу, галузеві дослідження у сфері малого та середнього бізнесу, використання механізмів корпоративно-

соціального партнерства для стимулювання розвитку бізнес-середовища та інфраструктури підтримки бізнесу, запровадження дієвої системи консультаційної та правової підтримки підприємств малого та середнього бізнесу, розробку єдиного інформаційного простору для стимулювання розвитку бізнесу у регіоні тощо. Чисельність найманих працівників малого та середнього підприємництва Дніпропетровської області, яка є розвинутим регіоном України, у 2015 р. становила понад 348 тис. осіб, або 55,5% від загальної чисельності найманих працівників підприємств області. На 01 січня 2018 р., за даними Головного управління державної фіскальної служби у Дніпропетровській області, зареєстровано 135,7 тис. фізичних осіб – підприємців, 35,9 тис. одиниць малих підприємств та 1017 одиниць середніх підприємств. Тому саме малий та середній бізнес – це сфера забезпечення зайнятості населення та створення нових робочих місць. Упродовж 2017 р. на малих та середніх підприємствах області працювало 362 тис. осіб, із них на малих підприємствах – 127,5 тис. осіб, на середніх – 234,5 тис. осіб, що становить 61% від загальної кількості зайнятих працівників усіх підприємств області. Малим бізнесом Дніпропетровської області за 2017 рік реалізовано продукції, товарів, послуг на суму понад 125,8 млрд грн. За цим показником Дніпропетровська область стабільно посідає друге місце після м. Київ. За 2017 р. надходження податків і зборів від суб'єктів підприємництва до бюджетів всіх рівнів становить 12,9 млрд грн, що на 15,2% більше порівняно з 2016 р.

Пряма бюджетна підтримка МСП реалізується через бюджетні програми з використанням коштів державного та місцевих бюджетів. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування органічно взаємодоповнюють політику держави, додатково посилюючи підтримку

суб'єктів малого та середнього підприємництва за допомогою місцевих бюджетів. Бюджетні програми стають потенційно вагомим інструментом бюджетної політики, державна підтримка у вигляді бюджетного фінансування здійснюється відповідно до вимог програмно-цільового методу. Управління бюджетами за програмно-цільовим методом – ефективний засіб підтримки малого підприємництва державою, що потребує розроблення й реалізації державних і місцевих програм за рахунок бюджетних коштів¹.

Як зазначалося, розроблення й реалізація бюджетних програм – обов'язковий елемент управління бюджетами за програмно-цільовим методом. Реалізація пріоритетних державних та регіональних цілевих програм розвитку малого підприємництва здійснюється в межах Державного бюджету України і рішень про місцеві бюджети на відповідний рік та на наступні два роки з метою забезпечення сталого розвитку, створення й підтримання сприятливих умов для ведення підприємницької діяльності малими підприємствами на території України.

Фінансування заходів Програм розвитку малого та середнього підприємництва в Дніпропетровській області здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, обласного бюджету, місцевих бюджетів (у межах наявних фінансових ресурсів) та інших джерел, не заборонених чинним законодавством України. Переважно на фінансування програми розвитку малого та середнього підприємництва у Дніпропетровській області на 2019–2020 рр. спрямовуються асигнування з обласного бюджету, яких виділено 8180,0 тис. грн, що суттєво більше ніж у минулі роки.

¹ Дніпропетровська обласна державна адміністрація: офіційний сайт. URL: <https://adm.dp.gov.ua/ua/dniprooda/pro-oda/departamenti-ta-upravlinnya/departament-ekonomichnogo-rozvitku/cilovi-programi-econom-rozvit>

Цілі і завдання регіональних Програм розвитку малого та середнього підприємництва у Дніпропетровській області наведено у табл. 5.8.

Таблиця 5.8

**Програми розвитку малого та середнього підприємництва
у Дніпропетровській області¹**

Програма	Цілі	Завдання
Програма розвитку малого та середнього підприємництва у Дніпропетровській області на 2015–2016 роки (від 05.12.2014 № 587-28/VI, від 21.10.2015 № 688-34/VI)	Мета програми – забезпечення сталого розвитку малого та середнього підприємництва завдяки спільним діям місцевих органів виконавчої влади, суб’єктів малого та середнього підприємництва, громадських об’єднань підприємців, а також установ ринкової інфраструктури щодо спрямування фінансових, матеріально-технічних ресурсів, виробничого та наукового потенціалу, ресурсів суб’єктів господарювання на створення й підтримання сприятливих умов для розвитку малого та середнього підприємництва	<ol style="list-style-type: none"> 1. Упорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності. 2. Фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка підприємництва. 3. Створення додаткових робочих місць, у тому числі для жінок та молоді, у сфері малого бізнесу за рахунок коштів центрів зайнятості. 4. Підтримка підприємницької ініціативи безробітних, зокрема жінок та молоді, їх навчання основам підприємництва. 5. Ресурсне та інформаційне забезпечення, формування інфраструктури підтримки підприємництва. 6. Підтримка суб’єктів підприємницької діяльності з Донецької та Луганської областей, які зареєстрували свій бізнес на території Дніпропетровської області

¹ Дніпропетровська обласна державна адміністрація: офіційний сайт. URL: <https://adm.dp.gov.ua/ua/dniprooda/pro-oda/departamenti-ta-upravlinnya/departament-ekonomichnogo-rozvitku/cilovi-programi-econom-rozvit>

Державна фінансова політика соціального розвитку

Продовження табл. 5.8

Програма	Цілі	Завдання
<p>Програма розвитку малого та середнього підприємництва у Дніпропетровській області на 2017–2018 роки (від 02.12.2016 №124-7/VII)</p>	<p>Мета програми – забезпечення стабільних умов для подальшого розвитку малого та середнього підприємництва, насамперед щодо пріоритетних напрямів економіки області, створення сприятливих умов для ефективної підприємницької діяльності, підвищення ролі малого та середнього підприємництва у розв’язанні соціально-економічних проблем розвитку регіону шляхом консолідування зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування, суб’єктів малого та середнього підприємництва, об’єднань і спілок підприємців</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Упорядкування нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності. 2. Фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка малого та середнього підприємництва. 3. Ресурсне та інформаційне забезпечення, формування інфраструктури підтримки підприємництва 4. Подальше формування інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва
<p>Програма розвитку малого та середнього підприємництва в Дніпропетровській області на 2019–2020 роки (від 07.12.2018 р № 407-15/VII)</p>	<p>Мета програми – сприяння розвитку малого і середнього підприємництва, створення сприятливих умов для відкриття, ведення і зростання малого і середнього підприємництва шляхом консолідації зусиль усіх заінтересованих сторін, що забезпечить соціально-економічний розвиток області та підвищить рівень життя населення</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Розширення мережі об’єктів інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; забезпечення інформаційно-консультаційної, фінансово-кредитної підтримки суб’єктів малого і середнього підприємництва 2. Підвищення конкурентоспроможності продукції місцевих виробників та їх експортного потенціалу. 3. Адаптація та стимулювання підприємств до експорту продукції в країни ЄС в рамках дії Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. 4. Розвиток та підтримка нових видів діяльності малого і середнього підприємництва. 5. Залучення міжнародної донорської допомоги для підтримки та розвитку малого та середнього підприємництва.

**Розділ 5. Стратегічні напрями державної фінансової політики у системі
забезпечення суспільного розвитку**

Закінчення табл. 5.8

Програма	Цілі	Завдання
		6. Залучення молоді до підприємницької діяльності, розвиток малого і середнього бізнесу в сільській місцевості

Як свідчать дані табл. 5.8, як цілі, так і завдання програм підтримки підприємництва із року в рік практично дублюються. При цьому цілі і завдання програм, що реалізуються у Дніпропетровській області, є нечіткими, розмитими та лише частково відповідають вимогам програмно-цільового методу¹. Це може свідчити про існування проблем у досягненні цілей та невирішеність поставлених завдань².

Результати аналізу державних програм розвитку малого та середнього бізнесу свідчать, що в Україні фінансова політика має переважно короткотерміновий характер, що позначається і на формуванні та реалізації регіональних цільових програм. Саме це, на наш погляд, є причиною неефективності інструментів і важелів фінансової політики стимулювання розвитку МП та реалізації інноваційної моделі розвитку України. Тобто виділені бюджетні асигнування використовуються недостатньо ефективно. При цьому ефективне управління бюджетними коштами з метою реалізації основних напрямів суспільного розвитку передбачає удосконалення планування формування і реалізації державного та місцевих бюджетів; імплементацію кращого зарубіжного досвіду з урахуванням інституційного середовища України; підвищення ефективності державного фінансового контролю.

¹ Качула С.В. Розвиток програмно-цільового методу бюджетного планування в умовах децентралізації в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 29/2. С. 546–553.

² Лисяк Л. В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні. *Формування ринкової економіки України: зб. наук. пр. ЛНУ ім. Івана Франка*. 2013. Вип. 29. Ч. 2. С. 3–9.

Як механізм фінансової підтримки малого підприємництва у системі інструментарію державної фінансової політики в Україні використовується спрощена система оподаткування, обліку та звітності. Податковим кодексом України дія спрощеного режиму оподаткування малих підприємств обмежена певним терміном, тому має ознаки податкових канікул, що запроваджені з метою зниження податкового навантаження та мінімізації витрат на адміністрування податків. Погоджуючись із вітчизняними дослідниками, що спрощена система оподаткування не відповідає принципу справедливості, слід зазначити, що її використання до всіх малих підприємств в Україні не виправдано, адже за такого підходу нею користуються і високоприбуткові види діяльності малих підприємств (зокрема сфера посередництва). Оподаткування є дієвим інструментом державного стимулювання накопичення внутрішніх фінансових ресурсів підприємствами. Слід звернути увагу на обмеження спрощеної системи оподаткування та застосування пільгових податкових кредитів у межах загальної системи оподаткування для малого підприємництва.

На нашу думку, більш доцільним в Україні є використання селективного підходу до надання спрощеного режиму оподаткування суб'єктів малого підприємництва у пріоритетних суспільно значущих напрямках і видах діяльності. Також слід задіяти такий інструмент податкової політики щодо стимулювання та підтримки розвитку малого підприємництва, як податковий кредит.

Для покращання умов доступу до фінансових ресурсів малих підприємств доцільно використовувати інструменти кредитної політики держави. Активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого підприємництва, яка має бути спрямована, зокрема, на розроблення ефективних кредитно-гарантійних механізмів, у тому числі мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва – серед завдань Національної програми сприяння розвитку малого

підприємництва в Україні¹. Фінансове забезпечення даного спрямування здійснюється через державний бюджет за програмою «Мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва», порядок використання коштів для якої затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 № 794. Хоча існує проблема недостатності коштів для фінансування цієї програми. Так, за даними річних звітів УФПП, обсяг видатків державного бюджету на фінансово-кредитну підтримку суб'єктів малого підприємництва зріс з 800 тис. грн у 2010 р. до 11,5 млн грн у 2013 р., при цьому в 2011–2012 рр. малі підприємства взагалі не отримали коштів². За словами керівника Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, проблеми щодо кредитування фермерських господарств полягають у мізерних коштах, що виділялися з державного бюджету.

Так, у 2015 р. було виділено 25,6 тис. грн. Фонд видав кредити 158 фермерським господарствам. При цьому у країні понад 40 тис. фермерських господарств, тому виділені кошти за нинішнього курсу долара – мізерні. «Ми опинилися у такій ситуації, що, з одного боку, є амбітні плани, з іншого – на це немає коштів. Як державна структура Укрдержфонд не є прибутковим, ми працюємо за рахунок виділених колись коштів зі спеціального фонду та повернутих фермерами кредитів Спецфонду. Сума самоакумульованих коштів, повернутих Укрдержфонду в 2015 р. кредитів складала 58 млн грн. Однак, те, що записано в бюджеті – це 15 млн грн»³. Отже, такий інструмент бюджетної політики, як надання дер-

¹ Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Закон України від 21.12.2000 № 2157-III. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2157-14>

² Річні звіти Українського фонду підтримки підприємництва. URL: http://ufpp.gov.ua/content/files/pro_fond/rezultat_diyalnosti/

³ Слободяник І. Уряд мало цікавить доля українського фермера. URL: <http://www.agropolit.com/interview/19-ivan-slobodyanik-uryad-malo-tsikavit-dolya-ukrayinskogo-fermera-i-tse-pomitno-z-zakoniv-yaki-zaraz-priy-mayutsya>

жавного кредиту на конкурсній основі, використовується недостатньо для підтримки малого підприємництва внаслідок обмеженості бюджетних коштів.

Пряма бюджетна підтримка та пільгове оподаткування – взаємопов'язаний інструментарій державної фінансової підтримки і стимулювання розвитку малого підприємництва. На наш погляд, застосування інструментів і важелів фінансової політики держави має бути комплексним, враховувати як можливості бюджету, так і вимоги його фінансової стійкості. Альтернативою є надання державних гарантій за кредитами як вагомий інструмент бюджетного стимулювання малого підприємництва. Використовуючи такий інструмент, як гарантування позик, яким користуються в усьому світі, слід спрямовувати бюджетні кошти на створення Фонду гарантування кредитів для малих та середніх підприємств. Це розширить можливості залучення як державного, так і комерційного кредитування.

Питання щодо майбутнього розвитку сектору малого підприємництва прямо або опосередковано відображені у загальнодержавних стратегічних та програмних документах. У 2017 р. схвалено Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року¹ (далі – Стратегія). Метою Стратегії є сприяння розвитку підприємництва в Україні шляхом створення сприятливих умов для відкриття, ведення і зростання малого і середнього підприємства через консолідацію зусиль усіх заінтересованих сторін, що має забезпечити соціально-економічний розвиток у країні та підвищення рівня життя населення. Для досягнення вищезазначеної мети визначено шість стратегічних напрямів: створення сприятливого середовища для розвитку малих і середніх підприємств (МСП), покращання доступу до

¹ Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 504-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250167535>

фінансування, спрощення податкового адміністрування, популяризація підприємницької культури та розвиток навчання підприємницьким навичкам, сприяння експорту/ інтернаціоналізації, підсилення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу МСП. Крім того, Стратегія передбачає:

- розвиток інструментів гарантування кредитів через створення незалежного та надійного фонду гарантування кредитів, який надаватиме адресну допомогу діючим малим та середнім підприємствам з надійними бізнес-планами;

- співпрацю з комерційними банками щодо розвитку механізмів кредитно-гарантійного забезпечення;

- удосконалення нормативно-правового регулювання операцій з кредитними гарантіями, вироблення оптимальних, прозорих правил відбору претендентів на отримання гарантій;

- створення фонду гарантування кредитів та організацію лінії кредитних гарантій у співпраці з Європейським інвестиційним банком.

Щодо використання інструментарію фінансової політики держави для підтримки та стимулювання розвитку малого підприємництва позитивний приклад успішного їх застосування демонструють такі країни, як Польща, Грузія, Угорщина, умови господарювання яких близькі до умов України і які відзначаються успішно проведеними реформами. Характерним для цих країн є системний підхід до сприяння розвитку малого бізнесу в координатах: уряд, парламент – фонд підтримки – малий бізнес. Політика щодо розвитку малого бізнесу тут є системною і послідовною, незалежно від зміни влади (Національна програма, Економічна програма, пакет антикризових дій). У сфері підтримки малого та середнього підприємництва діє система стимулів і державних грантів. Так, у пакеті антикризових дій у Польщі свого часу запроваджувалися пільгові податкові тарифи для щойно створених підприємств та підприємств, що надають нові робочі місця;

спрощувалися процедури банкрутства; змінювалася система гарантування кредитів і система фондів кредитування малих підприємств. На сьогодні рівень державної підтримки малого підприємництва в цих країнах доволі високий, що свідчить про обґрунтовану політику держав для його становлення і розвитку.

Незважаючи на дієвість інструментів і важелів фінансової політики держави, що ефективно застосовуються у світовій практиці, з метою ефективної імплементації їх в українські реалії слід враховувати стан вітчизняного інституційного середовища. Це передбачає врахування існуючого стану та створення соціокультурних передумов для розвитку підприємництва, якісної підтримки державою малого підприємництва, постановки чітких цілей державної політики, досягнення яких можливо кількісно оцінити. Особливо важливим є стимулювання малого підприємництва в слабо розвинутих регіонах (так званих, застійних) чи малих містах, де необхідно проводити політику самозайнятості. За такого підходу політика підтримки самозайнятості є інструментом соціальної політики, яка дасть змогу у короткостроковій перспективі пом'якшити ситуацію на ринку праці.

Вчені доводять, що фінансова політика держави має здійснювати підтримку малого бізнесу за пріоритетними напрямками, які сприяють інноваційному розвитку виробництва. С. Шейн зазначає, що у цілому необхідно скорочувати стимули до відкриття бізнесу «небажаними» підприємцями, що призведе до зниження обсягу трансфертних платежів з боку держави, кількості позик, податкових пільг. Він пояснює це тим, що типова молода функціонуюча компанія більш продуктивна, ніж та, що тільки створюється, а суспільству більш вигідно в економічному сенсі відмовитися від політики, яка призводить до того, що величезна кількість людей квапляться відкривати бізнес замість того,

щоб займати вакантні місця по найму¹. Слід зазначити, що такий підхід є невиправданим в країнах з незрілими ринковими відносинами, в умовах рецесії, структурної перебудови, активного реформування та високого рівня безробіття. Так, в Україні існує проблема вільних якісних робочих місць (насамперед, з належною оплатою та безпечних), що передбачає врахування стадії економічного циклу при впровадженні тих чи інших інструментів державної фінансової політики.

Дійсно, кількість малих підприємств в Україні постійно змінюється через особливості малого підприємництва і його фінансову нестійкість в умовах системних економічних перетворень та незрілого інституційного середовища. Для підвищення економічної стійкості малого підприємництва під час економічної рецесії доцільно застосовувати дієвий інструментарій фінансової політики держави, що сприятиме підвищенню доступу до фінансових ресурсів та активізації його діяльності. Здійснення ефективної бюджетної та податкової політики, дотримання жорсткої фінансової дисципліни, підвищення рівня прозорості та раціональності бюджетного процесу є важливими чинниками, що забезпечить формування сприятливого макроекономічного середовища для розвитку всіх сфер суспільства, у тому числі й МСП.

Таким чином, держава має зосереджувати інструментарій фінансової політики на покращання загального ділового клімату та особливо зосереджувати увагу на МСП з високим потенціалом зростання, що сприятиме створенню більшої кількості нових робочих місць. Це є надзвичайно важливим для нашої країни у процесі реалізації інноваційної моделі розвитку, адже підприємства з високим потенціалом зростання, як правило, реалізують інноваційні рішення, є активними учасниками патентно-ліцензійної діяльності, ста-

¹ Shane S. Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economy*. 2009. Vol. 33. P. 141–149.

більшо високими темпами зростають і в результаті – створюють робочі місця. Тому вчені рекомендують спрямовувати бюджетні кошти на підтримку найбільш ефективно функціонуючих інноваційних компаній¹. Для цього уряду та органам місцевого самоврядування доцільно стимулювати виникнення та налагодження співпраці з існуючими венчурними компаніями, адже саме вони, як правило, знаходять прогресивні, інноваційні, перспективні точки зростання.

Фіскальна система має бути спрямована на досягнення компромісу між завданнями розвитку бізнесу і наповненням державного і місцевих бюджетів. Система адміністрування (реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.) не повинна пригнічувати розвиток МСП. Загалом необхідне вибудовування міцної, надійної, відносно стабільної, передбачуваної, дієвої системи інститутів, що сприятиме зниженню трансакційних витрат і відкриттю більш широкого горизонту планування господарської діяльності МСП. Така підтримка повинна бути спрямована на стимулювання інвестицій у приріст знань і компетенцій, зокрема в освітню інфраструктуру, центри трансферу технологій, створенню платформ, майданчиків, де потенційні підприємці могли б спілкуватися (конкурси, конференції, освітні програми тощо), тобто задіяти інструментарій непрямой фінансової підтримки МСП.

У сучасних економічних умовах підтримка МСП непрямими методами доцільніша, оскільки при більш низьких трансакційних витратах створює умови для загального розвитку підприємницької діяльності. В Україні з метою сприяння розвитку підприємництва доцільно застосувати податкові інструменти і важелі, які б стимулювали розвиток пріоритетних видів економічної діяльності малого підприємництва з урахуванням створення відповідних прогресивних інститутів. Важливим є комплексне використання інстру-

¹ Shane S. Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economy*. 2009. Vol. 33. P. 148.

ментарію фінансової політики щодо підтримки та стимулювання розвитку МСП в Україні з урахуванням умов розвитку її інституційного середовища.

В умовах посткризового відновлення, враховуючи що, за умови успішного масового розвитку малого підприємництва держава має бути зацікавлена у формуванні відповідного дієвого стимулюючого інструментарію фінансової політики, зокрема державних і регіональних цільових (бюджетних) програм. Їх ефективність буде зростати за умови реалістичності окреслення цілей і завдань, отримання запланованих результатів. Водночас, дослідження зарубіжних вчених свідчать, що така політика вважається короткотерміною, а у середньо- і довгостроковому періоді – безперспективною з позиції економічного розвитку і суттєвого розширення кількості робочих місць. Як підкреслюють вітчизняні вчені, це пояснюється тим, що підприємець намагається на свій страх і ризик отримати дохід, який би перевищував загальну суму вкладених коштів, а самозайняті у сфері малого бізнесу – забезпечити собі і своїй сім'ї певний рівень доходів, який орієнтований на середній рівень заробітної плати у регіоні чи в галузі, у якій вони працювали до цього по найму. Тобто, з одного боку, робить самозайнятого менш вимогливим до коливань кон'юнктури і динаміки ринкових цін, але, з іншого боку, не породжує ніяких імпульсів до зростання і розвитку бізнесу¹. Такий висновок робить і С. Шейн: «Надихаючи все більше і більше людей розпочати власний бізнес, не можна підвищити економічне зростання чи створити достатню кількість робочих місць, тому що стартапи у цілому не є

¹ Чепуренко А.Ю. Вместо заключения. Предпринимательство и федеральная политика. *Теория предпринимательства в России: новые подходы и результаты: По материалам «Глобального мониторинга предпринимательства»* / под ред. Т.А. Алимовой, О.И. Образцовой, А.Ю. Чепуренко. М.: ГУ ВШЭ, 2010. С. 235–266.

джерелом життя для економіки чи інструментом підвищення зайнятості»¹.

Для нейтралізації окреслених моментів, на наш погляд, в складних соціально-економічних умовах в Україні, збереження нестабільності її інституційного середовища, впливу негативних факторів ендогенного і екзогенного середовища проведення активного реформування потребує системного використання інструментів і важелів фінансової політики держави щодо підтримки МСП.

Дослідження зарубіжних вчених продемонстрували, що державним структурам, які відповідають за підтримку інноваційного підприємництва, слід співфінансувати вкладення венчурних компаній чи бізнес-ангелів, або створити умови для залучення ними позикового капіталу на тривалий період (на пільгових умовах). Вчені звертають увагу на ряд прикладів позитивного державного втручання, яке сприяло зростанню венчурної індустрії в період її зародження, а потім ланцюгова реакція сприяла зростанню вже інноваційного підприємництва. Цей досвід є особливо цінним для України, де венчурний бізнес потребує активного розвитку. Ефективність інструментів державної фінансової політики буде зростати, якщо здійснювати не просто заходи підтримки окремих стартапів з високим потенціалом зростання, а стимулювати кластер.

У результаті в середньо- та довгостроковій перспективі стане можливим розширити джерела фінансування за рахунок державного бюджету, внутрішніх та зарубіжних інвесторів. З метою сприяння інноваціям, фінансова політика держави щодо розвитку МСП повинна стимулювати їх інноваційну діяльність. Досягти даної мети можливо через підвищення рівня інформованості та залучення МСП до таких програм, як

¹ Shane S. Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economy*. 2009. Vol. 33. P. 141–14.9

COSME, ГОРИЗОНТ-2020, Європейська мережа підприємств, Євростарз тощо.

Останніми роками відбулися зміни пріоритетів фінансової політики держав та підходи щодо важливості підтримки та створення умов розвитку малого підприємництва. Важливим моментом є існування чи створення соціокультурних передумов для подальшого розвитку підприємництва. Йдеться також про якість підтримки державою малого підприємництва, постановки чітких цілей державної фінансової політики, досягнення яких можливо кількісно оцінити. Тим більше, що існує загроза прийняття політично обумовлених рішень. Адже, як стверджує Д. Сторей, «у політиці підтримки малого підприємництва присутній очевидний політичний компонент»¹.

Таким чином, у короткостроковому періоді фінансова політика держави має бути націлена на стимулювання створення малих підприємств для забезпечення самозайнятості населення, що втратило роботу і відповідно – зниженні навантаження на бюджет внаслідок спрямування меншої суми коштів на виплати допомоги безробітним. Водночас, у середньо- і довгостроковому періоді фінансова політика повинна задіяти фінансовий інструментарій, що стимулює розвиток вже функціонуючих на ринку малих інноваційно орієнтованих підприємств, від яких залежатиме якість економічного зростання та соціальний розвиток. З цією метою необхідно створювати відповідні інститути фінансової політики, що стабілізують умови функціонування вже існуючих малих підприємств, стимулюють їх зміцнення та укрупнення, сприяють переходу у розряд середніх. Такий сценарій особливо важливий для України в умовах структурної трансформації, реформування та реорганізації державних установ

¹ Storey D.J. Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies. URL: http://www.e-award.org/web/1998_David_J_Storey.aspx

та організацій, вивільнення їх працівників на тлі й так високого рівня безробіття, посилення соціального розшарування суспільства, яке, за дослідженнями вчених, знаходиться на рівні країн так званого третього світу¹. Його реалізація сприятиме активізації розвитку всіх форм підприємницької діяльності, що особливо важливо для України в умовах економічних перетворень, реформування публічних фінансів, післякризового відновлення та формуванню соціальної спрямованості економічного розвитку.

5.3. Державно-приватне партнерство у системі розвитку суспільства

Важливе місце у подоланні соціальних проблем на основі модернізації економіки України належить державному стимулюванню здійснення суб'єктами економіки соціальних інновацій та непрямому регулюванню активізації/розповсюдження практики публічно-приватного партнерства (ППП) (згідно з українським законодавством – державно-приватного партнерства – ДПП) у системі соціальної відповідальності бізнесу, зокрема шляхом вироблення чітких організаційних умов, правил та ефективних фінансових механізмів.

Наслідки фінансово-економічної кризи суттєво вплинули на рівень життя населення України, спричинили зростання безробіття, бідності, розшарування суспільства та виникнення інших негативних соціальних проявів. Нова хвиля падіння ВВП у 2014–2015 рр. (реальний ВВП в Україні скоротився на 6,6% у 2014 р. та на 9,9% у 2015 р) у поєднанні зі зростанням індексу споживчих цін на 24,9% у 2014 р. та на 43,3% у 2015 р. призвело до зубожіння населення, яке відчувається

¹ Тымкив К. Принцы и нищие. *Корреспондент*. 2011. № 51. С. 28–30.

**Розділ 5. Стратегічні напрями державної фінансової політики у системі
забезпечення суспільного розвитку**

і до сьогодні. Зокрема, значно зріс та лишається майже незмінним рівень безробіття (табл. 5.9).

Таблиця 5.9

Рівень безробіття в Україні, 2008–2018 рр.

Рік	Всього населення	Економічно активне населення	Зайняте населення	Безробітне населення	Зарєстровані безробітні	Рівень безробіття
	тис. осіб					%
2000	48923,2	21150,7	18 520,7	2630,0	1178,7	12,4
2001	48457,1	20893,6	18 453,3	2440,3	1063,2	11,7
2002	48003,5	20669,5	18 540,9	2128,6	1028,1	10,3
2003	47622,4	20618,1	18 624,1	1994,0	1024,2	9,7
2004	47280,8	20582,5	18 694,3	1888,2	975,5	9,2
2005	46929,5	20481,7	18 886,5	1595,2	891,9	7,8
2006	46646,0	20545,9	19 032,2	1513,7	784,5	7,4
2007	46372,7	20606,2	19 189,5	1416,7	673,1	6,9
2008	46143,7	20675,7	19251,7	1424,0	596,0	6,9
2009	45962,9	20321,6	18365,0	1956,6	693,1	9,6
2010	45778,5	20220,7	18436,5	1784,2	452,1	8,8
2011	45633,6	20247,9	18516,2	1731,7	505,3	8,6
2012	45553,0	20393,5	18736,9	1656,6	467,7	8,1
2013	45426,2	20478,2	18901,8	1576,4	487,6	7,7
2014	42928,9	19035,2	17188,1	1847,1	458,6	9,7
2015	42760,5	17396,0	15742,0	1654,0	461,1	9,5
2016	42584,5	17303,6	15626,1	1677,5	407,2	9,7
2017	42386,4	17193,2	15495,9	1697,3	352,5	9,9
2018	42153,2	17296,2	15718,6	1577,6	341,7	9,1

Джерело: Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Міністерство фінансів України: офіційний сайт. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/unemploy/2018/>

Дані табл. 5.9 свідчать, що в Україні, з 2014 р. рівень безробіття знову, після періоду зниження в 2012–2013 рр., зріс на 2,1 % порівняно з попереднім роком і до сьогодні не знижується нижче 9%. Тоді як, за даними Світового банку, в країнах ОЕСР він, починаючи з 2014 р. почав падати і складав: в 2014 р. 7,4%, 2015 р. – 6,8%, 2016 р. – 6,3%, 2017 р. –

5,8%, 2018 р. – 5,3%¹, що свідчить про активне використання інструментів державної фінансової та соціальної політик, проведення анкризових та інших заходів. Таким чином, в умовах суспільних перетворень, особливо якщо вони співпадають у часі з глибокою фінансово-економічною кризою, значної уваги набувають питання комплексного використання інструментів державної фінансової та соціальної політики, насамперед, спрямованих на сприяння зайнятості, отже зниження безробіття.

Тобто в умовах кризи посилюється потреба а активізації соціальної політики держави. Розвиваючи підприємницьку діяльність в країні, суб'єкти якої у процесі реалізації своєї соціальної функції здатні взяти на себе вирішення багатьох завдань, держава має сприяти створенню умов (відповідних інститутів) формування соціальної відповідальності бізнесу в суспільстві. Потенційно форми реалізації соціальної функції можуть бути такими:

- сумлінна ділова практика (забезпечення стабільної виплати соціально значущої заробітної плати, законослухняність, дотримання ділової етики і т.п.);
- розвиток регіонального соціального середовища (спонсорство та благодійність, соціальне інвестування, розвиток людських ресурсів і т.п.);
- збереження екології (перехід на принципи сталого екологічно безпечного соціально-економічного розвитку);
- підвищення життєвого рівня населення (орієнтація на споживача, випуск якісної продукції та ін.);
- забезпечення зайнятості населення, у тому числі залучення в процес суспільного підприємництва соціально вразливих груп населення, формування «середнього класу»;

¹ Офіційний сайт Всесвітнього банку. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2018&locations=UA&start=1991>

– підвищення якості й рівня життя населення, згладжування соціальних конфліктів, скорочення державних видатків на соціальний захист;

– формування стабільного джерела доходів бюджету, забезпечуючи стійкий соціально-економічний розвиток.

Як зазначає Ю.Г. Мисякова, підприємництво здійснює «стратегічно доцільний внесок у розвиток внутрішнього і зовнішнього середовища дії свого бізнесу шляхом впровадження соціальних програм відповідно до стратегії свого розвитку. Саме таким чином організації прагнуть отримати репутацію соціально відповідальної компанії, яка враховує мінливі суспільні очікування і тим самим одержує своєрідну ліцензію на діяльність»¹.

Актуальним питанням в умовах гострої обмеженості фінансових ресурсів є поєднання фінансових потенціалів державного та приватного секторів у реалізації суспільно значущих проектів та програм з метою підвищення рівня добробуту населення, сприяння справедливому розподілу суспільних благ, покращання стану навколишнього природного середовища. Спираючись на зарубіжний досвід, ППП використовується як вагомий інструмент суспільного розвитку окремих територій та держави у цілому. Особливо підвищується роль ППП у процесі реалізації стратегії сталого розвитку, одним із вагомих напрямів якої є соціальний розвиток. Водночас бюджетні обмеження та значна кількість проблем у соціальній сфері, які потребують реалізації як тактичних, так і стратегічних цілей і завдань актуалізують питання вдосконалення державної фінансової політики підтримки ППП, подальшого розвитку фінансових механізмів взаємодії держави/органів місцевого самоврядування та приватного сектору економіки на взаємовигідній основі.

¹ Мисякова Ю. Г. Институционализация социальной ответственности бизнеса: социальный аспект. Журнал экономической теории. 2008. № 3. С. 51–52.

Аналіз робіт зарубіжних та вітчизняних учених, присвячених різним аспектам ППП свідчить, що науковці акцентують увагу на детермінантах ППП щодо розвитку інфраструктури та її інвестуванні^{1,2}; визначенні нових моделей інвестиційного партнерства держави і приватного сектору³; підвищенні ролі ППП у процесі реалізації Цілей сталого розвитку, закріплених в документах ООН⁴; розгортають дискусії щодо сутності державно-приватного партнерства (ДПП) та адекватності й доцільності застосування цього терміна в законодавстві України, досліджують зарубіжний досвід функціонування проектів ДПП у соціальній сфері в цілому⁵; організаційно-економічні аспекти використання ДПП, його фінансові механізми^{6,7}; акцентують увагу на проблемних аспектах та неузгодженості законодавства тощо. Однак, питання вдосконалення державної фінансової політики підтримки ППП як інструмента соціального розвитку, досягнення пріоритетних соціальних цілей розглянуті фрагментарно.

Термін «public-private» перекладається як «публічно-приватний» і має на увазі саме публічну владу як на центральному рівні, так і на місцях, тому використання цього терміна є більш прийнятним в умовах поглиблення процесів

¹ Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

² Hammami M., Ruhashyankiko J.-F., Yehoue E.B. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. IMF Working Paper. 2006. June URL: <http://www.imf.org>.

³ Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора. *Российский экономический журнал*. 2004. № 9–10. С. 41–52.

⁴ Запатрина И.В. Публично-частное партнерство для Целей Устойчивого развития. Київ: Лібідь, 2017. 312 с.

⁵ Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство : зарубежный опыт и российские реалии. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. 251 с.

⁶ Левчинський Д. Л. Механізм фінансування реконструкції житлового фонду мегаполісу в умовах дефіциту бюджетних ресурсів. *Економіка розвитку*. 2011. № 3 (59). С. 58–61.

⁷ Пильтяй О. Фінансові механізми публічно-приватного партнерства. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2012. № 3. С. 63–74.

децентралізації в Україні, розширення повноважень та підвищення можливості органів місцевого самоврядування у розв'язанні соціальних та інших проблем розвитку територій. Співпраця державного та приватного секторів, яка будується на об'єднанні потенціалу партнерів, необхідна, адже дає змогу вдосконалювати управління ризиками, пом'якшуючи наслідки криз, більш ефективно розподіляти та використовувати як державні, так і приватні фінансові ресурси¹. Сутність ДПП полягає у тому, що держава залучає приватний сектор до вирішення соціальних, економічних, технічних, екологічних завдань, які мають загальносуспільне значення².

Про формування законодавчих умов системного розвитку в Україні ДПП свідчить прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI, який визначає правові, економічні та організаційні засади взаємодії держави та приватних партнерів. Відповідно до Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. пріоритетними сферами його застосування в країні визначено такі: виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування); агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура); будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упо-

¹ Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні»: веб сайт Кабінету Міністрів України. URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862.

² Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні (P3DP): Практичний посібник з підготовки ТЕО. 101 с. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PracticalGuide.pdf>

рядження територій тощо); соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт); наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна діяльність; розвиток природно-заповідного фонду¹. Серед пріоритетних сфер у контексті соціального розвитку суспільства вагоме значення має кожен напрям. Водночас, враховуючи, що домінуючою тенденцією в ХХІ ст. (порівняно попереднім) є інверсія соціального й економічного, за якої соціальне виходить на перший план, підпорядковуючи своїм імперативам економічне², окреслені пріоритети підлягають упорядкуванню. Серед них насамперед можуть виступати будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проєктів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упорядження територій тощо); соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт); соціально орієнтовані наукові та інноваційні проєкти. Оцінка впливу проєкту ДПП на соціальну систему здійснюється на підставі системи індикаторів соціального розвитку регіону. Розробникам проєкту важливо вибрати систему соціальних індикаторів, які дають змогу визначити соціальний стан проєкту, а також мати змогу відстежувати динаміку розвитку та обслуговування проєкту. Пропонується система показників, визначення яких необхідне для соціального проєктування. Розробники проєкту можуть використовувати ті показники та групи показників, які на їх

¹ Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні»: вебсайт Кабінету міністрів України. URL: [http:// me.kmu. gov.ua/ control/uk/publish/article? art_id =123214&cat_id=32862](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862).

² Куриляк В.Є., Савельєв Є.В. Вплив глобалізації на економічний розвиток України. *Економіка України*. 2012. № 9. С. 60.

думку найбільше відповідають цілям та змісту проекту (дод. Л)¹.

Зрозуміло, що досягнення соціальних цілей суспільства, зокрема, зайнятості, охорони здоров'я, освіти, культури, розвитку споживчого сектору виробництва тощо неможливе без участі держави. Це її суспільне призначення, воно втілюється у реалізації соціальної функції, невід'ємної від сучасної соціально орієнтованої держави. Адже рівень соціального розвитку повною мірою не може бути забезпечений лише ринковими механізмами за будь-яких умов і особливо гостро це проявляється в періоди фінансово-економічних криз.

У сучасних українських реаліях лише держава може мобілізувати необхідні ресурси, фінансувати суспільні блага, формувати ефективні соціальні інститути і різноманітні соціальні програми. Розглядаючи напрями модернізації держави, академік В. Геєць стверджує, що модернізацію держави потрібно здійснювати з одночасними соціогуманізованими перетвореннями, які не тільки доповнюють, але й змінюють модель суспільного життя². Цілком справедливо, що можливості нашої держави стосовно подальшого збільшення частки перерозподілу державних ресурсів у напрямі соціальних видатків та реалізації соціальних проектів доходять критичної межі, за якою подальше їх необдумане нарощення призведе не до виконання завдань сталого соціального розвитку, а до чергового загострення бюджетної кризи. Тому акцент бюджетного процесу повинен зміщуватися на ефективне використання бюджетного потенціалу, реальне впровадження середньострокового бюджетного планування, обґрунтованої розробки бюджетних соціальних програм з чітким визначенням

¹ Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні (P3DP): Практичний посібник з підготовки ТЕО. 101 с. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PracticalGuide.pdf>

² Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. Ін-т економ. та прогнозув. НАН України. Київ, 2009. 864 с.

цілей і кількісно встановлених результатів та наявності бюджетних ресурсів для їх досягнення. При цьому процеси фінансової глобалізації, розгортання глобальних фінансово-економічних криз, що впливають на сферу державних та місцевих фінансів, загострення боргової залежності, зростання масштабів соціальних проблем поступово послаблюють фінансові можливості держави, переорієнтовують фінансування окремих суспільних благ у напрямі спільного з приватним сектором їх вироблення та надання. Серед таких благ – комунальні послуги, послуги охорони здоров'я, освіта, функціонування об'єктів соціальної інфраструктури тощо.

Поширення розуміння «провалів» і ринку, і держави, як наслідку недосконалості кожного з них окремо та необхідності їх системного сприйняття і максимально можливої нейтралізації/усунення, спричинило розуміння необхідності реалізації на засадах партнерства потенціалу двох потужних рушійних сил суспільного прогресу. У цьому аспекті взаємодія ринків та держави розглядаються як свого роду інтерактивне партнерство, яке виробляє та фінансує різноманітні види суспільних благ¹.

Також слід враховувати, що приватний інвестор має на меті насамперед отримання власної вигоди, а соціальна відповідальність бізнесу не є його першочерговою потребою. Тобто, держава має формувати відповідні привабливі фінансові та інституційні умови залучення приватних партнерів до реалізації суспільно значущих проектів на засадах ППП, виступаючи каталізатором і безпосереднім учасником у процесі реалізації проектів.

Державна фінансова політика підтримки пріоритетних галузей з метою соціального та економічного розвитку суспільства може формуватися для:

¹ Alesina A., Dollar D. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? Journal of Economic Growth. 2000. № 5 (1). P. 33–63.

– створення імпульсу зростання сукупного попиту та ділової активності у широкому комплексі галузей, пов'язаних з пріоритетними виробництвами;

– стимулювання концентрації фінансових ресурсів суспільства в окремих перспективних галузях економіки з метою запуску механізмів подальшої диверсифікації економіки, здійснення цілеспрямованих структурних рушень для покращання відтворювальної структури економіки;

– розвитку пріоритетних соціальних проектів шляхом поєднання коштів державного та місцевих бюджетів і фінансових ресурсів приватного сектору на основі стимулювання впровадження ДПП.

Надання державних кредитних, валютних, тарифних, соціальних та інших гарантій за проектами ППП має відбуватися на договірних засадах, зазначених в угоді про ППП, і з метою дотримання фіскальних та боргових параметрів бюджетної системи не виходити за межі цієї угоди. Ефективність державної фінансової політики при цьому вимірюється створенням умов для відкритої конкуренції або дотриманням узятих на себе фінансових зобов'язань¹.

Узагальнюючи практику механізмів ППП, що використовуються у розвинутих країнах світу зазначимо, що спільним для них є те, що функціями держави є визначення стратегічних пріоритетних напрямів розвитку системи суспільних послуг, що будуть реалізовуватися за проектами ППП, ризики управління проектами покладаються на приватного партнера, висуваються конкретні вимоги щодо генерування приватним партнером послуг відповідно до заданих критеріїв, повне бюджетне фінансування будівництва об'єктів виключно після їх виконання за умови відповідності визначеним критеріям, виконання контролюючої функції та

¹ Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов: [сб. науч. раб.] / науч. ред. Пивоваров и др. М.: Финпресс, 2016. 320 с.

фінансове стимулювання приватного партнера за ефективне управління власністю¹.

Статтею 9 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено, що фінансування ДПП може здійснюватися за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;
- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку;
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

Згідно з Бюджетним кодексом України, формами державної підтримки в цілому є субвенції на виконання інвестиційних програм, державні та місцеві гарантії, позики від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій. Характерною особливістю субвенцій як інструменту державної фінансової підтримки є те, що вони надаються із державного бюджету і використовуються на місцевому рівні для будівництва (придбання), розширення або оновлення (капітального ремонту) основних фондів об'єктів, що знаходяться у комунальній власності. Водночас, механізм розподілу інвестиційних субвенцій на цілі ППП чітко не визначено. Субвенції інвестиційного призначення надаються шляхом включення до відповідних бюджетних програм і використовуються згідно із порядком використання бюджетних коштів протягом строку дії цих програм. У свою чергу, бюджетні програми, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вимагають ухвалення у встановленому законодавством порядку. Надання інвестиційних субвенцій передбачає розробку та затвердження підстав та критеріїв залучення одержувачів бюджетних коштів, розробку конкурсних вимог до інвестиційних програм,

¹ Узунов Ф.В. Механізм інвестиційного партнерства держави та приватного сектора. *Руснаука-Госуправление*. 2013. № 23. URL: http://www.rusnauka.com/23_NTP_2013/Gosupravlenie/3_143386.doc.htm???history=0&sample=1&ref=2.

критерії та умови відбору економічних суб'єктів, яким надається державна підтримка, а також дотримання принципу цільового використання коштів. Таким чином, застосування механізму субвенцій для підтримки ППП, є недостатньо адаптивним інструментом.

Досвід країн близького зарубіжжя свідчить, що основними проблемами ефективного використання субвенцій є відсутність опрацьованих інвестиційних програм і проектів розвитку соціальної інфраструктури, а також гарантій щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, на які спрямовані кошти субвенції^{1;2}.

Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань надаються виключно на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших економічних суб'єктів. Такими гарантіями можуть виступати безвідзивні та безумовні гарантії фінансово-кредитних установ або інших підприємств чи наявність належного заставного забезпечення. Обсяг гарантій, що надаються органами державного управління приватному партнерові, визначається законом про державний бюджет на відповідний рік. Місцеві гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань призначені для реалізації інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Аналогічно до державних, місцеві гарантії надаються виключно на умовах платності, строковості, забезпеченості та представлення зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів, і не надаються у випадку, якщо джерелом їхнього

¹ Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов: [сб. науч. раб.] / науч. ред. Пивоваров и др. М.: Финпресс, 2016. 320 с.

² Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора. *Российский экономический журнал*. 2004. № 9–10. С. 41–52.

повернення виступають кошти державного або місцевого бюджету. Призначення державних та місцевих гарантій – скорочення ризиків при здійсненні запозичень у фінансово-кредитних установах, причому за рахунок платності такі інструменти збільшують вартість залучених кредитних ресурсів.

Залучення державою позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій збільшують зовнішній державний борг. Отримання коштів, залучених у межах таких запозичень, можливе лише для суб'єктів ППП, під управління яких передано майнові об'єкти комунальної або державної форм власності, причому таке майно не може виступати як заставне, а обсяг та вид майнового забезпечення запозичень підлягає затвердженню Кабінетом Міністрів України.

Місцеві запозичення від іноземних держав і фінансово-кредитних установ мають право здійснювати виключно міські ради міст із населенням понад 500 тис. жителів – таких міст в Україні лише близько двох десятків. Однак, з іншого боку, кредити від міжнародних фінансових організацій мають право залучати всі міські ради.

Обсяг боргу, який формується місцевою радою внаслідок запозичень, не повинен перевищувати 200% середньорічного індикативного прогностичного обсягу надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), крім м. Київ, для якого граничний розмір встановлено у 400%.

Іншими формами державної підтримки ППП в Україні можуть бути гарантії відшкодування збитків приватного партнера у разі невідповідності попиту на продукцію запланованим показникам, невиконання державою зобов'язань за укладеним договором ППП, різниці у цінах (тарифах) на продукцію, які регулюються державою або органом місцевого самоврядування. Крім того, передбачено гарантування обсягу державного замовлення на товари (послуги), що

надаються в рамках угоди про ППП. Однак слід зазначити, що механізми реалізації названих інструментів належним чином не відпрацьовано, наявний інструментарій державної фінансової політики для розвитку ППП недостатній.

Високі політичні та економічні ризики, тривалий період реалізації та інші фактори реалізації проектів ППП в Україні, роблять необхідним надання державної підтримки. Збалансованість державної фінансової політики, зокрема між фінансовою підтримкою та фіскальною політикою держави, дасть можливість забезпечити максимальну привабливість проектів ППП для приватних партнерів.

Серед інструментів державної фінансової підтримки слід виокремити прямі види (компенсація витрат на участь у тендері, інвестиції у статутний капітал, виділення земельних ділянок, погашення відсотків за позиками, податкові пільги, списання податкової заборгованості, кредити, державні/місцеві гарантії за позиками, пільгові тарифи, субсидії тощо) та непрямі (гарантії, відшкодування збитків, визначення рівня тарифів, відшкодування втрат внаслідок коливань обмінного курсу, підтримка ліквідності проекту, страхування ризиків проектів та ін).

Аналіз державної фінансової політики свідчить, що зростання інтересу з боку держави до питань та інструментів розвитку ППП є цілком закономірним, зважаючи на проблеми у сфері інвестицій у соціальну інфраструктуру.

Розвиток ППП в Україні обмежує значний державний борг; збитковість значної кількості підприємств державної та комунальної форми власності, низький рівень платоспроможності населення – споживачів суспільних послуг тощо. За існуючих соціально-економічних умов проекти ППП можуть бути фінансово непривабливими для приватних інвесторів через тривалий період реалізації, обмежений рівень прибутковості, високі ризики, що визначає необхідність прямої та непрямой державної фінансової підтримки.

Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених^{1, 2} дає змогу виділити такі основні способи фінансування проектів публічно-приватного партнерства: державне фінансування (кредитування, грантів, субсидій, гарантій тощо), приватне фінансування, які, своєю чергою, можуть використовувати проектне фінансування шляхом створення проектної компанії/структури.

Держава зазвичай підтримує та стимулює проекти публічно-приватного партнерства за допомогою спеціальних фінансових механізмів, оскільки лише окремі проекти є рентабельними за відсутності будь-яких заходів із державної фінансової підтримки. Ефективна державна підтримка передбачає взяття на себе державою тієї частини ризиків, якими вона може керувати більш ефективно, ніж приватні інвестори, і наданні фінансової підтримки тим проектам публічно-приватного партнерства, які загалом є економічно чи соціально ефективними, але не рентабельними³.

Можливі механізми здійснення державної підтримки державно-приватного партнерства встановлені Законом України «Про державно-приватне партнерство».

Партнерство державного і приватного секторів здійснюється у різноманітних формах. Розвиток ППП є поступовим процесом від впровадження простих його форм до складних багаторівневих моделей (дод. К). На сьогодні ППП в Україні існує переважно у формах концесії, угоди про розподіл продукції та спільних підприємств. Реалізація кожної з форм ППП різняться ступенем залучення приватного та державного секторів і відповідно рівнем ризику,

¹ Пильтяй О. Фінансові механізми публічно-приватного партнерства. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 3. С. 63–74.

² Osborne S. P. *Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective*. L.: Routledge, 2000. pp. 29–38.

³ Пильтяй О. Фінансові механізми публічно-приватного партнерства. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 3. С. 63–74.

який беруть на себе сторони. Джерела фінансування проектів ППП впливають на виручку, рівень ризиків, структурування проекту, фінансову привабливість проекту, необхідність у різних видах гарантій тощо¹.

Важливим питанням, яке на сьогодні залишається неврегульованим, є встановлення мінімальної частки участі приватного партнера у проектах ППП. Науковці зазначають, що в Україні «навіть мінімальна частка приватного фінансування у спільному проекті відносить його до категорії державно-приватне партнерство, перекладаючи більшу частину відповідальності на державу»². Як свідчить зарубіжний досвід, ця частка приватного партнера має становити не менше 25%. Ймовірно, інакше значною мірою підвищуються ризики втрати бюджетних коштів та порушується баланс інтересів сторін у координатах держава/орган місцевого самоврядування – приватний партнер. Деякі вчені зазначають, що будь-який проект ДПП має очевидні переваги для суспільства, з чим можливо погодитися лише частково. Адже якщо реалізація проекту призведе до неефективного використання чи навіть втрати бюджетних коштів, наслідки для суспільства будуть негативними. Крім того, в умовах фінансово-економічної нестабільності переважання бюджетних коштів у проектах ДПП ставить під сумнів їх успішну реалізацію, зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів держави.

Впровадження державно-приватного партнерства підтверджує, що воно є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами, адже

¹ Пильтай О. Фінансові механізми публічно-приватного партнерства. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 3. С. 63–74.

² Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні»: вебсайт Кабінету Міністрів України. URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862.

дає можливість концентрувати на вирішенні соціальних проектів об'єднаний фінансовий потенціал. Виникаючі суперечності між державою і приватними інвесторами при реалізації таких проектів мають вирішуватися на основі чітко відпрацьованої законодавчої бази.

За визначенням Світового банку, ППП є інструментом компенсації недоліків ринкової системи¹. Спеціалісти провідних міжнародних організацій вважають, що в країнах, де ринкова система формується або знаходиться на етапі розвитку, так званих «провалів» ринку значно більше, ніж у розвинутих країнах². Відповідно ППП призначено виконувати функції, пов'язані із стимулюванням інноваційного розвитку, створенням інфраструктури, ефективним використанням бюджетних коштів.

В Японії ППП використовується для ефективного поліпшення соціальної інфраструктури, гарантування надання доступних та якісних послуг населенню шляхом здійснення заходів зі сприяння регулюванню відносно об'єктів державної власності шляхом використання приватного фінансування, управлінських і технічних можливостей, що забезпечує позитивний вклад у розвиток економіки³. ППП має поєднувати найкращі сторони приватного і публічного секторів: ресурси приватного сектору, його кваліфікаційні здібності, технології та потенціал публічного сектору щодо економічного регулювання та захисту публічних інтересів⁴.

Останніми роками розгортання співпраці приватного сектору та державної влади відбувається повільно. На

¹ Запатріна І. В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2011. № 3. С. 9–24.

² Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2013. 251 с.

³ Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні»: вебсайт Кабінету Міністрів України. URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862.

⁴ Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. Ін-т екон. та прогнозів. НАН України. Київ, 2009. 864 с.

розвиток ППП в Україні впливають як позитивні, так і негативні чинники. Вагомим чинником є недостатній загальний обсяг фінансування реального сектору економіки, що призводить до ускладнення механізму надання державної підтримки спільних проектів за участю приватного сектору. Справедливий розподіл ризиків та зобов'язань партнерів вимагає гарантування протягом всього періоду реалізації проекту ДПП його фінансування з боку державного партнера. Відповідний фінансовий механізм потребує відображення у Бюджетному кодексі України.

Основна мета ініціювання проектів ППП полягає у розв'язанні життєво важливих проблем суспільства, пов'язаних із можливістю доступу до ресурсів, справедливим розподілом суспільних благ та підвищенням якості тих послуг, які традиційно надавалися державними структурами.

Удосконалення напрямів фінансування проектів ППП повинне здійснюватися для підвищення результативності використання бюджетних коштів, удосконалення середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування та планування, наукового обґрунтування пріоритетів суспільного розвитку з урахуванням стану інституційного середовища країни.

Забезпечення ефективності впливу державної фінансової політики на рівень соціального розвитку, в тому числі освіти, науки, охорони здоров'я шляхом використання коштів бюджету потребує проведення інституційних змін в галузях соціальної сфери та залучення коштів приватного сектору економіки.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Аврамченко К.В., Дешко А.Л., Жаліло Я.А. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 112 с.
2. Алле М. Условия эффективности в экономике. пер. с фр. Л. Б. Азимова и др., М.: Наука для о-ва, 1998, 229 с.
3. Аналіз і оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>
4. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні»: вебсайт Кабінету Міністрів України. URL: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862.
5. Асемоглу Д., Робинсон Дж. Политика или экономика? Ловушки стандартных решений. *Вопросы экономики*. 2013. № 12. С. 4–15.
6. Асемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Дж. Институты как фундаментальная причина долгосрочного экономического роста. *Эковест*. 2006. Т5. № 1. С. 4–43.
7. Афанасьев П.М., Афанасьев Я.М. Методологические и теоретические основы формулировки Закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2009. № 3. С. 47–69.
8. Бабич Т. С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ: КНЕУ, 2008. 20 с.
9. Баранник Л.Б. Фінансове забезпечення системи соціального захисту населення в умовах економічних перет-

- ворень: автореф. дис. ... д-ра екон. наук, 08.00.08. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 35 с.
10. Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 304 с.
 11. Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Программный бюджет: лучшая практика. *Финансовый журнал*. 2011. № 1. С. 5–2.
 12. Бетлій О., Кравчук В. Реформа державної допомоги в Україні. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2012/PP_IER_2_2012.
 13. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки; пер. з нім. С.І. Терещенко О.О. Терещенка; передмова та наук. ред. В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. 654 с.
 14. Боголепов Д.П. Краткий курс финансовой науки. 2-е изд., испр. и доп. Харьков: Пролетарий, 1929. 318 с.
 15. Боголіб Т.М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні *Інвестиції: практика і досвід*. 2011. № 12. С. 121–125.
 16. Богущкий О. Аналіз соціально-економічної категорії рівня життя населення України. *Україна: аспекти праці*. 1998. № 2. С. 43–47.
 17. Бродская И. А. Роль институциональной среды в обеспечении условий устойчивого развития. *Экономические науки*. 2018. № 6 (163). С. 32–35.
 18. Бульба В. Соціальні функції держави: сучасні моделі реалізації в державному управлінні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/1/02.pdf>.

19. Бюджетні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/socialnij-zahist-ta-socialne-zabezpechennja>.
20. Бюджетний Кодекс України: зі змінами та доповненнями станом на 04.03.2019. Київ: Паливода А.В., 2019. 260 с.
21. Бюджетний менеджмент: підручник / В. М. Федосов, В. М. Опарін, Л. Д. Сафонова [та ін.]; за ред. В. М. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.
22. 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-ІІ) впровадження», USAID. Київ, 2017. 92 с.
23. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / Л.В. Лисяк, О.В Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська [та ін.]; за наук. ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
24. Бюджет України: стат. зб. (2000–2017 рр.) / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua>
25. Б'юкенен Дж.М., Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / пер. з англ./ Київ: КМ Академія, 2004. 175 с.
26. Ванькович Д.В. Теоретико-методологічні засади та механізм реалізації фінансової політики в Україні: монографія. Львів: Міські інформаційні системи, 2014. 348 с.
27. Вагнер А. Соціальний вопрос. СПб.: Общественная польза, 1906. 44 с.
28. Варналій З.С., Кузнецова І.С. Державна регуляторна політика у сфері малого підприємництва. Київ: Ін-т екон. і прогнозув., 2002. 104 с.

29. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2001. 416 с.
30. Василик О.Д. Податкова система України: навч. посіб. Київ: Поліграфкнига, 2004. 478 с.
31. Вікнянська А.О. Схема фінансового механізму соціального страхування: *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип.11. С. 668–672.
32. Виконання державного бюджету за 2018 р.: Міністерство фінансів України: офіційний сайт. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/MinFin_budget_2018_.pdf
33. Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік». URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753338/Bul_DBU_2018_pr.pdf?subportal=main
34. В Україні 60% населення перебуває за межею бідності. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/society/v-ukrajini-60-naselennja-perebuvajut-za-mezheju-bidnosti-oon-180908.html>.
35. Галіцина Н.В. Що розуміти під категорією «соціальна функція»? // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2015. № 15. Т. 1. С. 69–73.
36. Галушко К.Ю. ТОЙНБІ Арнольд-Джозеф. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Tojnbi_A.
37. Гальчинський А. Світ розвертається ліворуч – у бік людини. *Дзеркало тижня*. Україна №40. 29 жовтня 2016. URL: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/anatoliy-galchinskiy-svit-rozvertayetsya-livoruch-u-bik-lyudini>.
38. Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. Київ, 2009. 864с.

39. Гордей О.Д. Фінансове забезпечення рівня життя населення: монографія. Ірпінь: Видавництво НУ ДПСУ, 2012. 366 с.
40. Гордієнко Л. А. Оцінка фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Наук. вісн. Ужгород. ун-ту. Серія: Економіка*. 2016. Вип. 1(2). С. 362–366.
41. Глебова И.С., Кундакчян Р.М. Качество жизни и управление привлекательностью условий проживания в крупнейших городах России. Казань: Казанский университет, 2011. 214 с.
42. Глобальні цілі сталого розвитку 2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>
43. Глухова В.І., Булах М.О. Джерела фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 760–764. URL : <http://global-national.in.ua/pro-zhurnal>.
44. Гречко А. В. Вплив процесу глобалізації на систему оподаткування як складову інституційного середовища. *Екон. вісн. Нац. техн. ун-ту «Київський політехнічний університет»*. 2014. № 11. С. 72–78.
45. Гриценко А.А. Наука и искусство институционального строительства. *Институційна архітектоніка та механізми економічного розвитку: матеріали наукового симпозіуму*. Харків: ХНУ, 2005. С. 21.
46. Гриценко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практич. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2011. С. 11–14.
47. Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. *Наук. вісн. Мукачів. держ. ун-ту*. 2017. Вип. 1 (7). С. 132–136.

48. Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2018. 222 с.
49. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с.
50. Дем'янчук О.І. Середньострокове бюджетне планування в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Економіка.* 2018. №10(38). С. 52–59.
51. Державна казначейська служба України. Офіційний сайт. URL: <http://www.treasury.gov.ua/>
52. Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_szn_2017.pdf
53. Державна фіскальна служба. Офіційний сайт. URL: <http://sfs.gov.ua/>
54. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва [за заг. ред. А.А. Мазаракі]. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
55. Дерябина М. Институциональные аспекты постсоциалистического переходного периода. *Вопросы экономики.* 2003. № 2. С. 108–124.
56. Дефіцит бюджету Пенсійного фонду України / Ціна держави. URL: <http://cost.ua/budget/deficit/pension/>
57. Деєва Н.М. Особливості реалізації соціальної функції держави. *Екон. вісн. Нац. гірничого ун-ту.* 2016. № 4. С. 39–49.
58. Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва: стат. зб./ Державна служба статистики України. Київ. 2018. 329 с.

59. Дніпропетровська обласна державна адміністрація: офіційний сайт. URL: <https://adm.dp.gov.ua/ua/dniprooda/pro-oda/departamenti-ta-upravlinnya/departament-ekonomichnogo-rozvitku/cilovi-programi-econom-rozvit>
60. Дніпропетровська обласна рада: офіційний вебпортал. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/news/9-млн-євро-соціальні-інвестиції>.
61. Дудченко Н.В. Теоретичні аспекти функціонування системи соціального страхування: *Економіка та суспільство*. 2017. Вип.10. С. 75–78.
62. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України/ за ред. І.Я.Чугунова. Київ: Акад. фін. управл., 2009. 471 с.
63. Європейський інформаційно-дослідницький центр. Успішний іноземний досвід проведення реформ у фіскальній сфері URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua>.
64. Жарко Р.П. Теоретико-методичні засади удосконалення податкового регулювання підприємницької діяльності. Автореф. дис. ... канд.екон. наук. Київ, 2006. 24 с.
65. Завора Т.М. Соціальне страхування: навч. посіб. Полтава: ПолтНТУ, 2013. 272 с.
66. Запатріна І. В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2011. № 3. С. 9–24.
67. Запатріна І.В. Формування фінансової політики держави: євроінтеграційний вимір. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 2. С. 59–73.
68. Запатріна І.В. Публично-частное партнерство для Целей Устойчивого развития. Київ: Лібидь, 2017. 312 с.
69. Звіт про результати заключного аудиту річних фінансових звітів в рамках позики Міжнародного банку реконструкції і розвитку та впровадження Проекту

- удосконалення системи соціальної допомоги (постанова Колегії Рахункової палати України від 21.01.2014 № 2-2). URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/>
70. Звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007–2017 рр. / Пенсійний фонд України: офіційна сторінка вебпорталу. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzhet/arhiv-zvitnist-byudzhet/>
71. Звітні матеріали про виконання бюджету ПФУ / Пенсійний фонд України: офіц. сайт. URL: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzhet/>
72. Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>
73. Зимовець В. Державна фінансова політика економічного розвитку. Київ: НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. 2010. 356 с.
74. Іванов Ю. Б., Крисоватий А. І., Кізима А. Я., Карпова В. В. Податковий менеджмент: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 525 с.
75. Історія виникнення і розвитку соціального страхування / Фонд соціального страхування України: офіційний сайт. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/947780>
76. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / под ред. А.А.Гриценка. Харків: Форт, 2008. 928 с.
77. Институциональные проблемы эффективного государства: монография / под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. Донецк: ДонНТУ, 2012. 372 с.

78. Калачова Г. Пенсійна реформа: другий етап. Яких ще змін чекати українцям? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/10/18/630199/>
79. Канкулова М.И. Инструментарий государственного финансового планирования и прогнозирования. *Экономические науки*. 2016. №138. С. 102–107.
80. Качула С.В. Покращення результативності та ефективності використання бюджетних коштів як необхідна умова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку. *Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку*: монографія [за наук. ред. Л.В. Лисяк]. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. С. 245–273.
81. Качула С.В. Реалізація державної політики фінансового забезпечення розвитку людського потенціалу. *Вісн. ДДФА*. 2014. № 1 (31). С. 16–25.
82. Качула С.В. Фінансовий механізм розвитку людського потенціалу в Україні: теоретичні засади та практика реалізації. *Вісн. ДДФА*. 2014. № 26. С. 236–242.
83. Качула С.В. Бюджет як джерело фінансового забезпечення розвитку людського потенціалу в Україні. *Екон. вісн. ун-ту*. 2015. Вип. 26/1. С. 176–183.
84. Качула С.В., Гриценко О.В. Бюджетне регулювання інноваційного розвитку та його особливості у сучасних умовах. *Ефективна економіка*. 2016. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua>
85. Качула С.В. Розвиток програмно-цільового методу бюджетного планування в умовах децентралізації в Україні. *Екон. вісн. ун-ту*. 2016. Вип. 29/2. С. 546–553.
86. Качула С.В., Гриценко О.В. Реалізація інноваційної політики у системі бюджетного регулювання в Україні. *Наук. вісн. Донбас. держ. машинобудівної акад.* 2016. № 3 (39). С. 24–30.

87. Качула С.В. Використання інструментарію фінансової політики держави для розвитку малого підприємництва в Україні. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2016. №2 (16). С. 98–109.
88. Качула С.В. Фактори модернізації державної фінансової політики у системі соціального розвитку суспільства. *Фінансовий простір*. 2019. №1 (33). URL: <https://fp.cibs.ubs.edu.ua/index.php/fp/issue/archive>.
89. Качула С.В. Зарубіжний досвід використання інструментів державної фінансової політики соціального розвитку: уроки для України. *Актуальні проблеми управління соціально-економічними системами: матеріали III міжнар. наук.-практ. інтернет-конф.* (Луцьк, 7 груд. 2018 р.). Луцьк: РВВ Луцького НТУ, 2018. Ч. 1. С. 189–193.
90. Качула С.В. Фінансова політика держави та розвиток малого підприємництва: соціальний аспект. *Вісн. Дніпропетров. ун-ту*. 2016. № 10/1. Т. 24, Вип. 10 (2). С. 3–12.
91. Качула С.В. Реформування місцевих фінансів та реалізація соціальних пріоритетів бюджетної політики в Україні. *Екон. вісн. ун-ту*. 2017. Вип. 33/2. С. 374–379.
92. Качула С.В., Бодня Д. А., Поривай А. О. Податки як основа реалізації соціальної функції держави. *Екон. вісн. ун-ту*. 2017. Вип. 34/1. С. 251–259.
93. Качула С.В. Податки як інструмент реалізації соціальної функції держави в умовах макроекономічної нестабільності. *Вісн. Дніпропетров. ун-ту*. 2017. № 10/1. Т. 25. Вип. 11 (1). С. 38–45.
94. Качула С.В. Вдосконалення державної фінансової політики підтримки публічно-приватного партнерства як інструменту соціального розвитку. *Екон. вісн. ун-ту*. 2018. Вип. 36/1. С. 293–301.

95. Качула С.В., Малоок І.А., Проценко К.В. Соціальні аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Молодий вчений*. 2018. №6 (58). С. 400–406.
96. Качула С.В. Формування інституту пенсійного страхування у системі соціального забезпечення України. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. 2018. Вип. 20. Ч. 2. С. 20–24.
97. Качула С.В. Фінансове забезпечення діяльності державних фондів соціального страхування в Україні. *Наукові записки Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія: Економіка*. 2018. № 10(38). С. 68–72.
98. Качула С.В. Бюджетне планування як інструмент фінансового регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. *Вісн. Одес. нац. ун-ту. Економіка*. Том 23 Вип. 3 (68). 2018. С. 159–163.
99. Качула С.В. Удосконалення інституційного середовища як умови дієвості державної фінансової політики соціального розвитку в Україні. *Соціальна економіка*. Харків. Вип. № 56. 2018.
100. Качула С.В. Формування інституту медичного страхування у системі суспільного розвитку. *Economics and Finance*. 2019. № 1. С. 40–53.
101. Качула С.В. Інститут державного контролю як механізм посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток. *Економіка та суспільство: Мукачів. держ. ун-т*. 2019. № 20. URL: <http://economyandsociety.in.ua/>
102. Качула С.В. Трансформація механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку в Україні. *Економіка та держава*. 2019. № 2. С. 71–76.
103. Качула С.В. Середньострокові пріоритети бюджетної політики соціального розвитку суспільства. *Науковий*

- погляд: економіка та управління. 2019. № 1 (63). № 1 (63). С. 193–200.
104. Качула С.В. Рівень та якість життя як результат ефективної державної фінансової політики. *Contemporary Problems of Improve Living Standards in a Globalized World Volume of Scientific Papers*. The Academy of Management and Administration in Opole. 2018. Р. 253–261. URL: <http://www.wszia.opole.pl/oferta-edukacyjna/pedagogika/ebooki/>
105. Качула С.В. Інструменти грошово-кредитної політики у забезпеченні соціального розвитку. *Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 16 лютого 2019 р.)*. Ужгород: Ужгород. нац. ун-т, 2018. Ч. 2. С. 67–70.
106. Качула С.В., Бондар Т.М. Розвиток фінансового механізму пенсійного забезпечення в Україні. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку економіки в умовах глобальної нестабільності: матеріали V міжнар. наук. конф. (Кременчук, 6–7 грудня 2017 р.)*. Кременчук, 2017. С. 39–41.
107. Кириленко О.П., Тулай О.І. Державні фінанси та людський розвиток: діалектика взаємозв'язку. *Фінанси України*. 2014. № 10. С. 42–54.
108. Кириленко О.П. Соціальне страхування: підруч. / за ред. О.П. Кириленко та В.С. Толуб'яка. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 516 с.
109. Кириченко А. В. Розвиток соціального страхування в Україні: монографія. Київ: КОМПРИНТ, 2017. 197 с.
110. Кичко І.І. Трансформація соціальних функцій держави: фінансовий аспект. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2018. №1 (200). С. 132–137.

111. Кірнос О. І. Зміна парадигми соціальної держави. *Вісн. Дніпропетров. ун-ту. Серія: Економіка*. 2012. Вип. 6 (4). С. 26–34.
112. Кіт В.І., Михасюк І.Р. Ефективність бюджетного фінансування видатків на соціальну сферу і соціальний захист населення. *Економічні науки*. 2016. URL: <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/2-53/17.pdf>
113. Кміть В.М., Яскевич О.І. Зарубіжний досвід функціонування системи прямого оподаткування та доцільність його застосування у національній практиці. *Український журнал прикладної економіки*. 2017. Том 2. № 3. С. 96–106.
114. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія. Львів: Видавничий центр Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка. 2002. 396 с.
115. Козарезенко Л. В. Фінансова політика розвитку людського потенціалу: монографія. Київ: Центр навч. літ., 2016. 412 с.
116. Колесніченко І.М. Інституціональна економіка. Харків: ХНЕУ, 2008. 216 с.
117. Колосова В.П. Фінанси міжнародних інституцій в Україні: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 504 с.
118. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с. Серія: Податкова та митна справа в Україні. Т. 63). С. 154–155.
119. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. *Офіційний вісник України*. 2002. № 38.

120. Косач І. А., Голубчик Д. Ю., Курінська О. В., Аналіз підходів до дефініції терміну «державно-приватне партнерство». *Наук. вісн. Полісся*. 2016. № 4 (8), ч. 1. С. 70–74.
121. Косенко О.И. Поиск эффективной модели социального государства в условиях современного общества. *Труд и социальные отношения*. 2012. № 1. С. 139–149.
122. Костирко Л.А. Фінансовий контроль цільового використання бюджетних коштів: монографія. Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2009. 292 с.
123. Краткий экономический словарь / [под ред. А. Н. Азри-лияна] ; [2-е изд., доп. и перераб.]. М.: Институт новой экономики, 2002. 1088 с.
124. Кредісов В. Роль біхевіоральних чинників у побудові ринкової інституційної системи. *Економіка України*. 2003. № 12. С. 46–50.
125. Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України: монографія. Львів: Видавничий центр Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка. 2001. 608 с.
126. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні. *Вісн. Львів. ун-ту*. 2009. № 41. С. 16–34.
127. Кузикова Д.С., Якушев А.А. Метод Монте-Карло в економічних дослідженнях. *Тенденції розвитку науки і освіти*. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32399181>
128. Кульман А. Экономические механизмы; пер. с фр. Е. П. Островская; ред. Н.И. Хрусталева. М.: Прогресс Универс, 1993. 192 с.
129. Культурологическая концепция Тойнби: вызов-ответ. URL: <http://studfiles.ru/dir/cat6/subj325/file12677/view124196.html>.

130. Куриляк В.Є., Савельєв Є.В. Вплив глобалізації на економічний розвиток України. *Економіка України*. 2012. № 9. С. 60.
131. Кужелєв М.О. Формування парадигми корпоративної соціальної відповідальності в Україні. *Економічний часопис – XXI*. 2015. №304 (1). С. 60–63.
132. Кужелєв М.О., Житар М.О. Особливості формування державної фінансової політики в умовах європейської інтеграції України: зб. наук. пр. *Нац. ун-ту держ. податкової служби України*. 2015. № 2. С. 154–163.
133. Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр навч. літ., 2019. 224 с.
134. Куценко Т. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція. *Економіка та держава*. 2016. № 7. С. 29–34.
135. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. 248 с.
136. Лазебник Л. Л. Фінансові та інтеграційні механізми модернізації економіки емерджентного типу: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки». Київ, 2010. 40 с.
137. Ламський М. Д. Доходи місцевих бюджетів як інструмент забезпечення повноважень органів самоврядування. *Бізнес Інформ*. 2013. № 11. С. 142–147.
138. Левчинський Д. Л. Механізм фінансування реконструкції житлового фонду мегаполісу в умовах дефіциту бюджетних ресурсів. *Економіка розвитку*. 2011. № 3 (59). С. 58–61

139. Леоненко П.М., Кузькін Є. Ю., Юхименко Я. В. Інституціональне середовище бюджетної системи. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 110–124.
140. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
141. Лисяк Л. В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні. *Формування ринкової економіки України: зб. наук. праць Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка*. 2013. Вип. 29. Ч. 2. С. 3–9.
142. Лисяк Л.В., Журавель М.О. Бюджетна політика як інструмент забезпечення фінансової безпеки України. *Модерн економік*. 2018. №9. С. 53–59. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V9\(2018\)-06](https://doi.org/10.31521/modecon.V9(2018)-06).
143. Лисяк Л.В., Качула С.В. Державний фінансовий контроль: сучасні питання удосконалення та підвищення ефективності. *Вісн. ДДФА*. 2015. №1 (33). С. 111–120.
144. Лисяк Л.В., Зюзін В.О. Механізм фінансового забезпечення соціальних програм в Україні. *Екон. вісн. ун-ту*. 2018. Вип. 37/1. С. 236–244.
145. Лисяк Л.В., Качула С.В. Бюджетний потенціал забезпечення сталого людського розвитку в Україні. *Науковий погляд: економіка та управління. Університет митної справи та фінансів*. 2016. Вип. 1/55. С. 14–22.
146. Лисяк Л.В., Роменська К.М. Ефективність видатків місцевих бюджетів: монографія. Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. 232 с.
147. Лисяк Л.В., Сальникова Т.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.

148. Литвиненко Я.В. Податкова політика : навч. посіб. Київ: МАУП, 2013. 224 с.
149. Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки. *Демографія та соціальна економіка*. 2012. № 1 (17). С. 5–22.
150. Лімська декларація Керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (ИНТОСАИ) в 1997 році. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001
151. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти: монографія. Київ, 2004. 584 с.
152. Лук'яненко І., Сидорович М. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія. Київ: НаУКМА, 2014. 229 с.
153. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ: Наук. думка, 2006. 404 с.
154. Лютий І. О. Концептуальні засади та суперечності реалізації фінансової політики держави. *Вісн. Київ. ун-ту імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2005. Вип. 79. С. 4–6.
155. Мазаракі А., Волосович С. Домінанти інституційної модернізації фінансової системи України. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2016. № 1. С. 5–23.
156. Макогон В. Д. Бюджетна архітектоніка як інструмент регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. *Проблеми економіки*. 2012. № 4. С. 73–77.
157. Макогон В.Д. Інституційний підхід до формування та реалізації бюджетної політики. *Екон. вісн. ун-ту*. 2016. Вип. 30(1). С. 196–202.
158. Макогон В.Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 38–45.

159. Макогон В.Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т 2018. 364 с.
160. Максюта А.А., Чугунов І.Я. Бюджетна складова суспільного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 45–54.
161. Мале підприємництво у системі фінансово-економічних категорій / С.І. Пампуха, К.М. Роменська, С.В. Качула, Б.С. Ватченко; за заг. ред. С.І. Пампухи, Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 58 с.
162. Мальований М.І. Фінансові аспекти функціонування системи соціального захисту населення в Україні: монографія. Умань: СПД Сочинський, 2016. 496 с.
163. Мандибура В. О. Рівень життя України та проблеми реформування механізмів його регулювання / Д. П. Богиня (відп. ред.). Київ: Парламентське вид-во, 1998. 255 с.
164. Манцуров І.Г. Інституційне планування в системі державного регулювання економіки: монографія. Київ: НДЕІ, 2011. 655 с.
165. Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. 251 с.
166. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів / заг. ред. О.В. Голинської, А.О. Матвієнко. Фонд Спільна Європа. Київ, 2017. URL: <http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/metodologiya.pdf>
167. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми: затв. наказом Головкиру України 15.12.2005 № 44. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
168. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. Київ: Держ. Вид-во України, 1929. С. 34.

169. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов: [сб. науч. раб.] / науч. ред. Пивоваров и др. М.: Финпресс, 2016. 320 с.
170. Мысякова Ю. Г. Институционализация социальной ответственности бизнеса: социальный аспект. *Журнал экономической теории*. 2008. № 3. С. 51–52.
171. Молдован О.О. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні. Аналітична записка. Київ: НІСД. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1089>.
172. Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml.
173. Мочерний С. В. Економічна теорія: навч. посіб. [для студ. вищ. закл. освіти]. [3-тє вид., доп. і перероб.]. Київ: Академія, 2005. 640 с.
174. Мярковський А. І., Чугунов І. Я. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни. Вісн. КНТУ. 2010. № 5. С. 5–15.
175. Народное благосостояние: Тенденции и перспективы / отв. ред. Н.М. Римашевская. М.: Наука, 1988. С. 9–10.
176. Надрага В.І. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування як механізм компенсації соціальних ризиків/ *Демографія та соціальна економіка*. 2014. № 1(21). С. 145–157. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2014_1_14.
177. Насібова О. В. Фінансування видатків на соціальний захист громадян з державних цільових фондів: *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2017. Вип. 2. С. 198–204.

178. Нечипоренко С.Д. Сутність та значення соціального страхування в системі соціального захисту населення: *Агросвіт*. 2017. № 6. С. 55–60.
179. Нікіфоров П.О. Інституціональний вимір трансформаційних процесів у фінансовій системі України: теоретичні підходи та прикладні аспекти. *Сучасні тенденції інституціональних трансформацій фінансової системи України: колект. монографія*. За заг. ред. О.О.Нікіфорова. Чернівці: Технодрук, 2018. 348 с.
180. Органический закон о финансовом законодательстве (2001, Франция). URL://<http://www.legifrance.gouv.fr>; Национальный закон об управлении государственными финансами (2006, Южная Корея). URL://<http://eng.kipf.re.kr>
181. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 № 16/98-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. Дата оновлення: 11.08.2013. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80/ed20131017> (Дата звернення 16 липня 2018 р.).
182. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. URL: <http://www.apteka.ua/article/327094>.
183. Національний Банк України: Офіційний вебсайт. URL: <http://www.nbu.gov.ua>
184. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер з англ. І. Дзюбка. Київ: Основи, 2000. 208 с.
185. Нуреев Р. М., Латов Ю.В. Институциональная теория экономической истории, которую предстоит создать:

- история как конкуренция институтов. *Наукові праці ДонНТУ. Економіка*. 2005. Вип. 89-1. С. 24–28.
186. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. 580 с.
187. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. *Фінанси України*. 2009. № 7. С. 20–29.
188. Озеров И.Х. Обратная сторона нашего бюджета: экономическое положение России начала XX века. Изд.2-е. М.: ЛЕНАНД, 2018. 200 с.
189. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія. Київ: КНЕУ, 2005. 240 с.
190. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
191. Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 рр.: Верховна Рада України: офіційний вебпортал URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047 (дата звернення 01.03.2019 р.).
192. Остріщенко Ю.В. Досвід застосування стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою. *Наукові праці НДФІ*. 2011. Вип. 1. С. 44–52.
193. Офіційний сайт Єврокомісії. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks
194. Офіційний сайт Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ). URL: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/ru/

195. Офіційний сайт Всесвітнього банку. URL: <http://www.russian.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business>
196. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/News/AivarasAbromavichus-ReformaDereguliatsiiaGolovnoiuDliaUkraini>
197. Павелко А., Чугунов І. Бюджетна політика економічного розвитку. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 2. С. 64–73.
198. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія. Київ : НДФІ, 2009. 600 с.
199. Паєнтко Т.В. Інституціоналізація фіскального регулювання фінансових потоків: монографія. К.: ДСК центр, 2013. 294 с.
200. Пенсійна реформа / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/pensijna-reforma> (дата звернення: 2 липня 2018 р.)
201. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. 336 с.
202. Пильтяй О. Фінансовий інструментарій державної підтримки публічно-приватного партнерства. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 1. С. 77–89.
203. Пильтяй О. Фінансові механізми публічно-приватного партнерства. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 63–74.
204. Піонтківська І. Бюджет на три года. Зачем Украине среднесрочное планирование. URL: <https://finance.liga.net/ekonomika/opinion/byudjet-na-tri-goda-zachem-ukraine-srednesrochnoe-planirovanie>

205. Податковий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14. № 15–16. № 17. ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
206. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: ЦЭМИ РАН и РЭШ, 1999. 37 с.
207. Пордколзина И.А., Оровская Е.П. Финансовая політика стран ЕС. М.: Наука, 2004.
208. Полозенко Д. В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки України (1992–2008). Київ: НДФІ, 2008. 392 с.
209. Попова Е.А. Кризис социального государства: причины и пути выхода. *Гуманитарные научные исследования*. 2012. № 1. URL: <http://human.snauka.ru/2012/01/492>.
210. Портна О. В. Формування та реалізація сукупного фінансового потенціалу України: монографія. Харків: ФОП Лібуркіна, 2017. 420 с.
211. Пріхно І.М. Механізми фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. 2017. Вип. 23. Ч. 1. С. 105–108.
212. Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні (РЗДР): Практичний посібник з підготовки ТЕО. 101 с. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PracticalGuide.pdf>
213. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України: від 23.03.2000 № 1602-111, із змінами/ URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
214. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 №2246-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

215. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
216. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 №106, із змінами. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
217. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19> (дата звернення 01.03.2019 р.)
218. Про затвердження плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії подолання бідності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 99-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2018-rik-z-realizaciyi-strategiyi-podolannya-bidnosti>
219. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
220. Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Закон України від 21.12.2000 № 2157-III. – URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2157-14>
221. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
222. Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 504-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250167535>

223. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.
224. Про формування проекту Державного бюджету України на 2001 рік, його попередні показники та заходи щодо підготовки проекту Закону про Державний бюджет України на 2001 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2000 № 937 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=937-2000-%EF>
225. Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М.: Финансы и статистика. 2003. 272 с.
226. Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж. / за ред. Л. М. Черенько. – Київ: Консультант, 2006. 428 с.
227. Рівень бідності в Україні в 2017 році. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/money/riven-bidnosti-v-ukrajini-u-2017-rotsi-zmenshivsja-na-5-kmis-225925.html>
228. Річні звіти Українського фонду підтримки підприємництва URL: http://ufpp.gov.ua/content/files/pro_fond/rezultat_diyalnosti/
229. Родионова О.В. Социальная функция современного государства. М.: Юрлитинформ. 2010. 228 с.
230. Роик В. Экономика, финансы и право социального страхования. Институты и страховые механизмы. М.: Альпина Паблишер, 2012. 258 с.
231. Роик С.М. Функции современного государства: вызовы для России. *Свободная мысль-XXI*. 2005. №7.

232. Руженський М. Соціальний захист населення в умовах формування ринкової моделі економіки України: монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2013. 318 с.
233. Санникова Е.С. Оценка качества жизни населения на основе развития промышленного комплекса региона. Красноярск, 1997. С. 11.
234. Савчук Н.В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору. Київ: КНЕУ, 2014. 325 с.
235. Середньострокове бюджетне планування в Україні. Аналітична записка (8 грудня 2017 р.) URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/..MT-budgeting_.pdf 56с.
236. Сідельникова Л.П., Найденко О.Є. Реалізація принципу соціальної справедливості в оподаткуванні фізичних осіб. *Економіка розвитку*. 2017. № 2. С. 86–96.
237. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
238. Сколотяний Ю. Анатолій Гальчинський: «Кінець капіталізму можна цілком обґрунтовано трактувати як його триумф». *Дзеркало тижня. Україна*. 2012. № 4. 3 лютого. URL: http://dt.ua/ECONOMICS/anatoliy_galchinskiy/inets_kapitalizmu_mozhna_tsilkom_obgruntovano_traktuvatu_yak_yogo_triumf_do_p96778.html
239. Слободяник І. Уряд мало цікавить доля українського фермера. URL: <http://www.agropolit.com/interview/19-ivan-slobodyanik-uryad-malo-tsikavit-dolya-ukrayinskogo-ferme-ra-i-tse-pomitno-z-zakoniv-yaki-zaraz-priy-mayutsya>
240. Соболев И. М. Численные методы Монте-Карло. М.: ФИЗМАТЛИТ, 1973. 312 с.
241. Соколова О.М., Ковальчук А.В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. Вісн. НАДУ при

- Президентів України. Серія: Державне управління. 2016. № 4. С. 117–124.
242. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення: монографія. Київ: Знання-прес, 2014. 454 с.
243. Стратегія макропрудеційної політики. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=83019081>
244. Сухарев О.С. Институциональное планирование, траектории институционального развития и трансакционные издержки. Журнал институциональных исследований. 2012. Т. 4, № 3. С. 95.
245. Сучасні інструменти фінансового планування: навч. посіб. / [за заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД, Київ, 2012. 128 с.
246. Сьомкіна Т.В., Тарасевич О. В. Соціальна функція держави: проблема соціалізації економічного розвитку. *Економіка и управление*. 2011. № 5. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/1_1329_89034181.pdf.
247. Танци Вито. Правительство и рынки: меняющаяся роль государства. М.: Издательство Института Гайдара, 2018. 584 с.
248. Тарасюк М., Руденко І. Місцеві податки і збори у контексті реформування оподаткування в Україні. *Вісник Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2012. № 6. С. 92–103.
249. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992 гг. / пер. с англ. М.: Территория будущего, 2009. 358 с.
250. Тимченко О. І. Проблеми та перспективи розвитку малого підприємництва в регіонах України. *Ефективна економіка*. 2015. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4135>.

251. Топ-3: соціологи провели опитування і дізналися, які теми найбільше хвилюють українців. URL: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/top-3-sotsiologi-proveli-opros-uznali-kakie-1541085413.html>
252. Топішко Н. П. Система соціального захисту населення як соціальний, економічний та політичний стабілізатор розвитку суспільства. *Наук. записки Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія: Економіка*. 2014. Вип. 27. С. 108–113.
253. Тымкив К. Принцы и нищие. *Корреспондент*. 2011. № 51. С. 28–30.
254. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку: кол. моногр. / за наук. ред. В. М. Новікова, З. С. Сіройча. Вінниця: П.П. Балюк І.П., 2015. 384 с.
255. Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства: монографія. Київ: НДФІ, 2008. 368 с.
256. Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність: монографія. Тернопіль: ТНЕУ. 2016. 416 с.
257. Турянський Ю.І. Податки як джерело формування бюджетних надходжень держави. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23. С. 229–234.
258. Узунов Ф.В. Механізм інвестиційного партнерства держави та приватного сектора. *Руснаука-Госуправление*. 2013. № 23. URL: http://www.rusnauka.com/23_NTP_2013/Gosupravlenie/3_143386.doc.htm???history=0&sample=1&ref=2
259. Усков И.В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монография. Симферополь: АРИАЛ, 2012. 452 с.

260. Фахрутдинова Е.В. Качество жизни населения: теоретический аспект. *Экономические науки*. 2009. № 10. С. 130–134.
261. Федосов В. М., Бабич Т. С. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 3–23.
262. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями. Київ: КНЕУ, 2002. 387 с.
263. Фінанси: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. Київ, 2012. 687 с.
264. Фінанси: навч. посіб. / Л.В. Лисяк, С.В. Качула, Л.О. Міщенко, Д.А. Міщенко; за ред. Лисяк Л.В. Дніпро: Акцент ПП, 2017. 298 с.
265. Фінансові важелі подолання бідності в Україні: монографія [О.П. Кириленко, І. І. Білоус, Б. С. Малиняк та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2010. 432 с.
266. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: в 3 т. / за ред. А.І.Даниленка. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. Київ: Фенікс, 2008. 468 с.
267. Формування фінансового механізму сталого розвитку України: монографія/ за ред. Кириленко О., Тулай О. Тернопіль. ТНЕУ, 2017. 414 с.
268. Хайек Ф. А. Общество свободных. London: Overseas Publications Interchange Ltd, 1990. С. 25.
269. Хайек Ф. Дорога к рабству / пер. с англ. М.: Новое издательство, 2005. 264 с.
270. Хакет Р. Програмно-цільовий метод / Program Budgeting Manual. Varents Group, 1999. С. 7.

271. Хмельков А.В. Державний фінансовий контроль: підручник. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. 228 с.
272. Чепуренко А.Ю. Вместо заключения. Предпринимательство и федеральная политика. *Теория предпринимательства в России: новые подходы и результаты: По материалам «Глобального мониторинга предпринимательства»* / под ред. Т.А. Алимовой, О.И. Образцовой, А.Ю. Чепуренко. М.: ГУ ВШЭ, 2010. С. 235–266.
273. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. Київ: НІОС, 2003. – 488 с.
274. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. 259 с.
275. Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи. *Фінанси України*. 2008. № 11. С. 3–10.
276. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 5. С. 64–77.
277. Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку. *Фінансова політика як складова економічного розвитку: Всеукр. наук.-практ. конф., тези-доп., Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. С. 40–43.*
278. Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. *Фінанси України*. 2008. № 5. С. 3–14.
279. Чугунов І.Я., Насібова О.В. Еволюція фінансового механізму пенсійного забезпечення. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 45–54.
280. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. *Вісник КНТЕУ*. 2016. № 5. С. 5–18.

281. Чугунов І. Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни. Екон. вісн. ун-ту. *Переяслав-Хмельницький держ. ун-т імені Григорія Сковороди*. 2016. Вип. 28(1). С. 217–226.
282. Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. *Вісник КНТЕУ*. 2018/2. № 5. С. 5–18.
283. Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах економічних перетворень. *Економічний часопис-XXI*. 2016. № 3–4 (2). С. 66–69.
284. Чугунов І. Я., Пасічний М. Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. *Науковий вісник Полісся*. Чернігів: ЧНТУ, 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54–61.
285. Чугунов І. Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин. *Вісник КНТУ*. 2011. № 4. С. 13–22.
286. Чухно А. А., Леоненко П. М., Юхименко П. І. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник / за ред. А. А. Чухна. Київ: Знання, 2010. 687 с.
287. Шаванс Б. Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах. *Вопросы экономики*. 2003. № 6. С. 4–21.
288. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора. *Российский экономический журнал*. 2004. № 9–10. С. 41–52.
289. Шахова Г.Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт. *Финансовый журнал*. 2009. № 2. С. 99–108.
290. Шевчук Ж.А., Федорчук Н.В. Проблеми розвитку інституціонального середовища в Україні. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. 2016. Вип. 6 (3). С. 141–144.

291. Що заважає розвитку малого бізнесу в Україні: URL: <http://www.fru.org.ua/ua/events/business-events/infohrafika-shcho-zavazhaie-rozvytku-maloho-biznesu-v-ukraini>
292. Удовиченко В. Социальное государство: поиск оптимально-приемлимой модели социально-экономического развития. *Социология: теория, методы, маркетинг*. 1999. № 1. С. 191–200.
293. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация / пер. с англ. науч. ред. и вступ. ст. В.С. Катькало. СПб.: Лениздат, 1996. 702 с.
294. Эльянов А.Я. Развивающиеся страны в тенетах глобализации. *«Третий мир» спустя полстолетия*. [отв. ред.: В. Г. Хорос, Д. Б. Малышева]. М.: ИМЭМО РАН, 2013, С. 29-46.
295. Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система: підручник. 2-ге вид. змін. й доп. Тернопіль, 2006. 816 с.
296. Юрій С. І. У пошуках компромісу між державним патерналізмом і фінансизмом. *Світ фінансів*. 2008. № 4. С. 7–12.
297. Ярошенко А.С. Проблеми розвитку соціальної сфери регіону: зб. наук. пр. *Української академії банківської справи НБУ*. 2014. С. 387–394.
298. Aman Khan W. Budget Theory in the public sector/Bartley Hildreth (eds.). London: Quorum books, 2002. URL: <http://filespart.com/dl/frwypp.html>
299. Alesina A., Dollar D. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*. 2000. № 5 (1). P. 33–63.

300. Afonso A., Sousa R. M. The macroeconomic effects of fiscal policy. *Applied Economics*. 2011. vol. 44 (34), P. 4439-4454.
301. Balancing Fiscal Policy Risks. IMF Fiscal Monitor. 2012. April. P. 27–28. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/pdf/fm1201.pdf>
302. Belletini G., Ceroni C. Social Security Expenditure and Economic Growth: an Empirical Assessment. *Research in Economics*. 2000. Vol. 54, № 3.
303. Best Practices for Budget Transparency. OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/15/19906743.pdf>
304. Blanchard O., Cottarelli C., Spilimbergo A., Symansky S. Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note. December 29, 2008/ SPN/08/01. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf/>
305. Briggs A. Welfare State in Historical Perspective. 2014. 33 p. URL: http://www.econ.boun.edu.tr/content/2015/summer/EC-48B01/Lecture%20Note-3_Briggs_2006-06-29-2015.pdf
306. Budget Theory in the public sector / Aman Khan and W. Bartley Hildreth (eds.). Westport, Connecticut – London: Quorum books, 2002. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/BUDGET%20Budget%20theory%20in%20the%20public%20sector.pdf
307. CLOSE EUROPE. URL: <http://closeurope.com/>
308. Chugunov, I.Y., Pasichnyi, M.D. (2018) Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies. *Investment Management and Financial Innovations*. 15(4). P. 113–122.
309. Chugunov I., Kachula S. State financial policy as a component of social-economic development of society. *The Potential of Modern Science*: monograph. Sciecee

- Publishing, London, United Kingdom. 2019. Vol. 2. PP. 29–44. ISBN 978-1-9993071-3-4
310. Cogan, J. F., Taylor, J. B., Wieland, V. & Wolters, M. H. Fiscal consolidation strategy. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 2013. vol. 37(2). P. 404–421.
311. Davis L., North D. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge Press, 1971. 382 с.
312. De Grauwe P. The risks of being chairman in the age of turbulence. *International Finance*. 2008. 11: 1. P. 109–115.
313. De Long J. B., Summers L. H. Fiscal policy in a depressed economy. *Brookings Papers on Economic Activity*. 2012. P. 233–297.
314. Davis L., North D. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge Press, 1971. 382 с.
315. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.
316. Diamond A. Peter, Mortensen T. Dale, Pissarides A. Christopher. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. 2010 URL: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2010/press.html.
317. Fatas A., Mihov I. Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. № 95 (2). P. 362–376.
318. Economic and budgetary projections for EU-27 Member States (2008-2060/ European Economy. 2009. № 2. April. P. 27.
319. Environmental factors that influence the entrepreneurial capacity. An empirical approach from the GEM Project

- using a structural equation model / J.C.D. Casero, R.H. Mogollón, J.L. Roldán. LBS, Babson College, 2007.
320. EU Grants Guidelines. URL: http://www.welcomeurope.com/eurofunding_guidelines/guideline_european_project_leaders.html
321. FORBES оценил комфортность ведения бизнеса в Украине. URL: <http://www.ubr.ua/business-practice/own-business/forbes-ocenil-komfortnost-vedeniia-biznesa-v-ukraine-459093>
322. From stabilization to sustainable growth. Annual report, 2014/ Col. auth.; under the leadership of D. Hawley, George Clift, H. Riad. International Monetary Fund. URL: https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar14_rus.pdf
323. Gompers P.A., Lerner J. The Venture Capital Revolution. *Journal of Economic Perspectives*. 2001. Vol. 15(2). P. 145–168
324. Hammami M., Ruhashyankiko J.-F., Yehoue E.B. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. IMF Working Paper. 2006. June URL: <http://www.imf.org>.
325. Italy Income Taxes and Tax Law. URL: http://www.worldwide-tax.com/italy/italy_tax.asp
326. Kachula S. State social function providing financial policy in Ukraine. Scientific development and achievements: monograph. Science Publishing, London, United Kingdom. 2018. Section 23. P.353–369.
327. Kachula S. Budget policy human development in Ukraine. Economics, management, law: innovation strategy: Collection of scientific articles. *Henan Science and Technology Press, Zhengzhou, China*, 2016. P.229–233.
328. Kachula S. Role of the development budget in realization innovation policy at regional level. *Problems of development*

- modern science: theory and practice: Collection of scientific articles. *EDEX, Madrid, España*, 2016. P. 233–236.
329. Kachula S. Financing social infrastructure at the local level in terms of reforming in Ukraine. Development strategy of science and education Collection of scientific articles. *Fidelite editions, Namur, Belgique*, 2017. P.40–45.
330. Karamessini M. Continuity and Change in the South European Social Model. *International Labour Review*. 2008. vol. 147. P. 43–70.
331. Kogan R., Fiedler M. The Technical methodology underlying CBPP'S long-term budget projections. Center on Budget and Policy Priorities. 2007, January 29. URL: <http://www.cbpp.org/files/1-29-07bud-meth.pdf>
332. Kuzelev M.O. Corporate social responsibility paradigm formation in Ukraine. *Економічний часопис XXI*. 2015. №3–4(1). С. 60–63.
333. Landström H. and Jan C. MacMillan's Contributions to Entrepreneurship and Small Business Research. URL: http://www.e-award.org/web/1999_Ian_C_MacMillan.aspx.
334. Lukianenko I.G., Oliskevych M.I. Evidence of asymmetries and nonlinearity of Unemployment and labour force participation rate in Ukraine. *Prague Economic Papers*. 26 (5). 2017. P. 578–601.
335. Lysiak L., Kachula S., Kulichenko V. The role of international technical assistance in financing innovative projects and programs in Ukraine. *Problems of economics and management: Collective monograph*. Verlag SWG imex GmbH, Nuremberg, Germany. 2018. P. 25–37.
336. Lysiak L., Kachula S., Kulichenko V. UKRAINE-EU cooperation for realization of innovative projects and programs aimed at public financial management modernization.

- Problems and Perspectives in Management* Volume 15, Issue 2 (cont.), 2017. P. 211–220.
337. Matsaganis M. and Leventi C. The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe. *Southern European Society and Politics*. 2014. Vol. 19. P. 393–412.
338. Miller G.J., Hildreth W.B. Rabin J. Performance-Based Budgeting: an ASPA Classic. Colorado: Westview Press, 2010.
339. OECD (2017), Health at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. URL: http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en
340. Official website of the Ministry of Finance of Latvia URL: <http://www.fm.gov.lv/en/s/taxes/>
341. Osborne S. P. Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective. L.: Routledge, 2000. P. 29–38.
342. Recent developments and prospects in the public sector. Analytical Report. 2014. International Monetary Fund. URL: https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar14/01/pdf/fm_exsr.pdf.
343. Petmesidou M. and Glatzer M. The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Greece and Portugal. *European Journal of Social Security*. 2015. Vol. 17. P. 157–180.
344. Review of Employment and Social Developments in Europe (2018) – Questions and Answers. Brussels, 13 July 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4394_en.htm
345. Private Participation in Infrastructure Database: The World Bank. URL: <https://ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine>

346. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave Public finance in theory and practice. International edition: McGRAW-HILL BOOK COMPANY 1989. 650 p.
347. Robinson, M. & Last, D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals. 2009. P. 1–16. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>.
348. Social benefits to households: search for OECD data. URL: <https://data.oecd.org/socialexp/social-benefits-to-households.htm#indicator-chart>
349. Soskice D., Iversen T. Inequality and Redistribution: A Unified Approach to the Role of Economic and Political Institutions. *Revue économique*. 2011. vol. 62, № 4. P. 629–650.
350. Shane S. Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economy*. 2009. Vol. 33. P. 141–145.
351. Summary description of R & D tax incentive schemes for OECD countries and selected economies. OECD, 2014. 130 p.
352. Storey D.J. Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies. URL: http://www.e-award.org/web/1998_David_J_Storey.aspx.
353. Tanzi V. Fiscal policies in economies in transition. Washington DC: International Monetary Fund. 2004. 359 p.
354. Tanzi Vito. Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working papers. 2001. № 19. URL: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>.
355. Tarschys D. Time Horizons in Budgeting / *OECD Journal on Budgeting*. 2002. Vol. 2. No. 2. P. 77. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/51/33657840.pdf>.

356. Health at a Glance 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017_health_glance-2017-en
357. Holzmann R., Hinz R. Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Doi: <https://doi.org/10.1596/0-8213-6040-X>.
358. United Nation. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Ageing (ST/ESA/SER.A/390), 2015.
359. Zartaloudis S. The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up? *Social Policy and Administration*, 2014, vol. 48, pp. 430–449. DOI: 10.1111/spol.12069

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.І.І

Динаміка ВВП та основні соціальні індикатори рівня життя населення України, 1990–2004 рр.

Показник	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ВВП, до 1996 р. – млрд крб, після – млн грн	167	299	5033	148273	1203769	5451642	81519	93365	102593	130442	176128	211175	234138	277355	357544
ВВП на одну особу, до 1996 р. – укр. крб., після – грн	3	6	97	2842	23184	105793	1595	1842	2040	2614	3582	4340	4855	5801	7535
Наявні доходи населення, млн грн	–	–	–	–	–	2783	–	–	–	–	96609	119048	141618	162578	212033
Середньомісячна заробітна плата (ЗП) (номін.), з 1995 р. – укр. крб, після – грн	244,3	479,7	6505,4	162790,2	1427708	73,0	126,0	143,0	153,0	178,0	230,0	311,0	376,0	462,0	590,0
Середньо-місячна ЗП (номін.), дол. США	148,1	141,9	31,28	35,9	45,0	49,8	68,9	76,8	62,3	43,1	42,3	57,9	70,6	87,3	110,9
Величина мінімальної ЗП (МЗП), в середньому за рік, грн (до 1996 р. – тис. крб	–	0,21	1,2	10,5	10,5	1560	15	15	50	74	104	118	102,5	195	237
Величина прожиткового мінімуму (ПМ), в середньому за рік, грн	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	270,1	311,3	342	342	362,2
Співвідношення МЗП з ПМ, %	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	38,5	37,9	30,0	57,0	65,4

Джерело: Державна служба статистики: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Всесвітнього банку. URL: <http://www.worldbank.org>

Динаміка ВВП та основні соціальні індикатори рівня життя населення України, 2005–2018 рр.

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ВВП, млн. грн.	45732,5	56501,8	75110,6	99081,9	94704,2	107934,6	129991	140468,9	146493,1	158672,8	198854,4	238536,7	298388,2	355870,6
ВВП на одну особу, грн	9709	12076	16150	21419	20564	24798	29980	30912,5	31988,7	35834,0	46210,2	55853,5	70224,3	84192,0
Найвні доходи населення, млрд. грн	298,28	363,59	471,0	634,5	661,9	848,0	989,0	1149,2	1215,5	1151,7	1330,1	1519,7	2008,3	2454,5
Середньо-місячна заробітна плата (ЗП) (номінальна), грн	806,0	1041,0	1351,0	1806,0	1906,0	2250,0	2648,0	3041,0	3282,0	3480,0	4195,0	5183,0	7104,0	8865,0
Середньо-місячна ЗП (номінальна), дол. США	157,3	206,2	267,5	342,9	244,6	282,1	330,5	378,7	408,5	292,8	192,0	202,8	267,1	325,9
Величина мінімальної ЗП (МЗП), в середньому за рік, грн	332	375	430	547,5	650,8	900,3	972,5	1104,2	1182,5	1218	1378	1525	3200	3723
Величина прожиткового мінімуму (ПМ), в середньому за рік, грн	423	472	516	607,5	701	848,6	923	1050,6	1142	1176	1253	1364,5	1662	1776,7
Співвідношення МЗП з ПМ, %	78,5	79,4	83,3	90,1	92,8	106,1	105,4	105,1	103,5	103,5	110,0	111,8	192,5	209,5

Джерело: Державна служба статистики: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Всесвітнього банку. URL: <http://www.worldbank.org>

Продовження дод. А

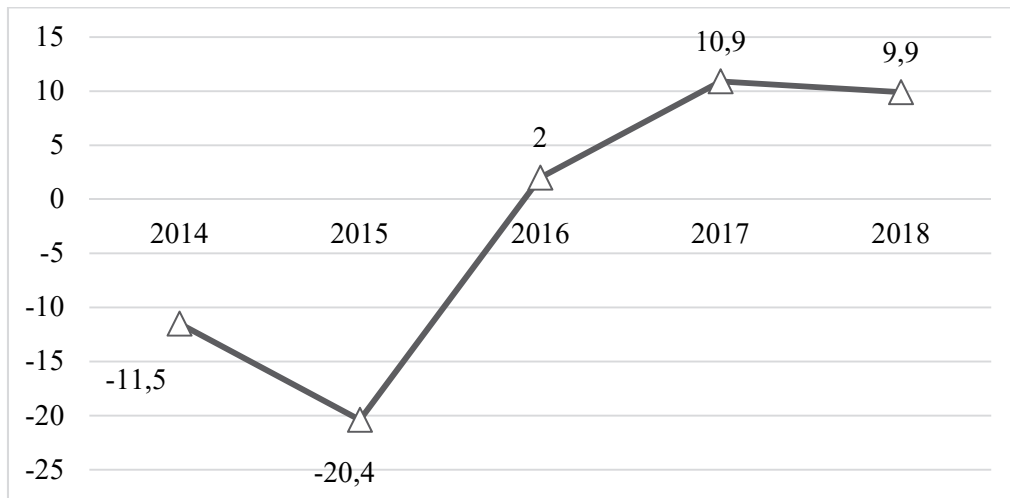


Рис. А1. Зміна реального наявного доходу в 2014–2018 рр. (у % до попереднього року)

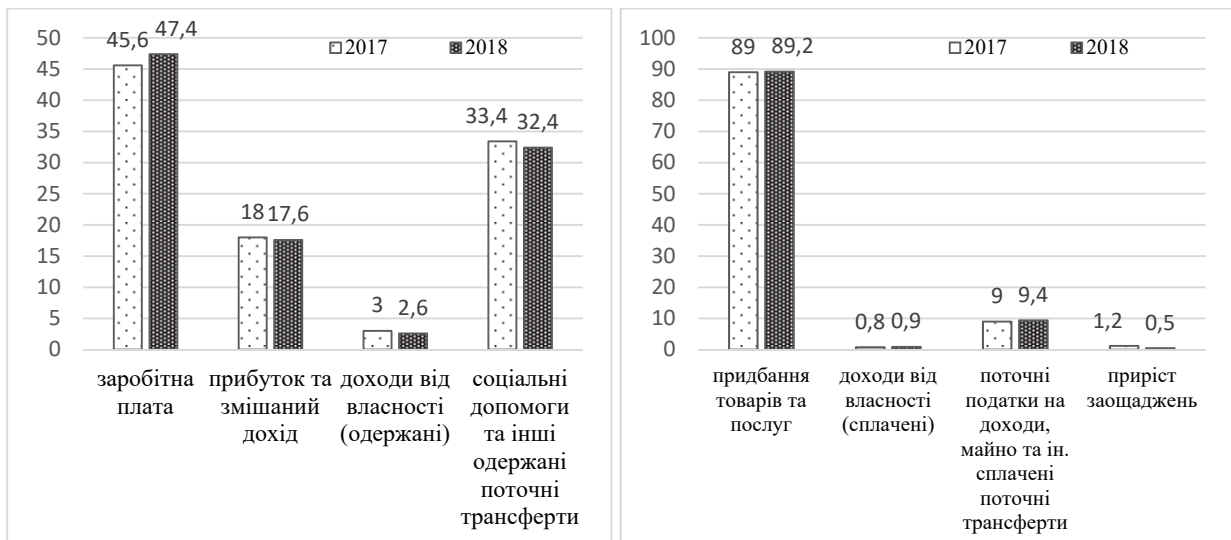


Рис. А.2. Структура доходів населення, %

Рис. А.3. Структура витрат і заощаджень населення, %

Джерело: Державна служба статистики: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Продовження дод. А

Таблиця А.2

**Чисельність наявного населення України (за оцінкою)
у 1992–2018 рр.**

Період	Всього населення, осіб	Загальна чисельність населення у % до попереднього року	Частка міського населення у загальній чисельності, %
1992	52 056 600	100,2	67,80
1993	52 244 100	100,4	67,89
1994	52 114 400	99,8	67,93
1995	51 728 400	99,3	67,89
1996	51 297 100	99,2	67,78
1997	50 818 400	99,1	67,67
1998	50 370 800	99,1	67,60
1999	49 918 100	99,1	67,51
2000	49 429 800	99,0	67,45
2001	48 923 200	99,0	67,35
2002	48 457 102	99,0	67,22
2003	48 003 463	99,1	67,35
2004	47 622 434	99,2	67,50
2005	47 280 817	99,3	67,70
2006	46 929 525	99,3	67,93
2007	46 646 046	99,4	68,12
2008	46 372 664	99,4	68,29
2009	46 143 714	99,5	68,45
2010	45 962 947	99,6	68,59
2011	45 778 534	99,6	68,68
2012	45 633 637	99,7	68,77
2013	45 553 047	99,8	68,88
2014	45 426 249	99,7	68,98
2015	42 929 298	99,7	69,12
2016	42 760 516	99,6	69,19
2017	42 584 542	99,6	69,23
2018	42 386 403	99,5	69,29
1.04.19	42 079 547	*	*

*дані відсутні

Джерело: Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Додатки

Продовження дод. А

Таблиця А.3

Природний рух населення України

Період	Кількість живонаро- джень	Кількість смертей	Природний приріст, скорочення (-)	на 1 000 осіб наявного населення		
				кількість живо- народжень	кількість смертей	природний приріст, скорочення (-)
1992	596 785	697 110	-100 325	11,4	13,4	-2,0
1993	557 467	741 662	-184 195	10,7	14,2	-3,5
1994	521 545	764 669	-243 124	10,0	14,7	-4,7
1995	492 861	792 587	-299 726	9,6	15,4	-5,8
1996	467 211	776 717	-309 506	9,2	15,2	-6,0
1997	442 581	754 151	-311 570	8,7	14,9	-6,2
1998	419 238	719 954	-300 716	8,4	14,4	-6,0
1999	389 208	739 170	-349 962	7,8	14,9	-7,1
2000	385 126	758 082	-372 956	7,8	15,4	-7,6
2001	376 478	745 952	-369 474	7,7	15,3	-7,6
2002	390 688	754 911	-364 223	8,1	15,7	-7,6
2003	408 589	765 408	-356 819	8,5	16,0	-7,5
2004	427 259	761 261	-334 002	9,0	16,0	-7,0
2005	426 086	781 961	-355 875	9,0	16,6	-7,6
2006	460 368	758 092	-297 724	9,8	16,2	-6,4
2007	472 657	762 877	-290 220	10,2	16,4	-6,2
2008	510 589	754 460	-243 871	11,0	16,3	-5,3
2009	512 525	706 739	-194 214	11,1	15,3	-4,2
2010	497 689	698 235	-200 546	10,8	15,2	-4,4
2011	502 595	664 588	-161 993	11,0	14,5	-3,5
2012	520 705	663 139	-142 434	11,4	14,5	-3,1
2013	503 657	662 368	-158 711	11,1	14,6	-3,5
2014	465 882	632 296	-166 414	10,8	14,7	-3,9
2015	411 781	594 796	-183 015	10,7	14,9	-4,2
2016	397 037	583 631	-186 594	10,3	14,7	-4,4
2017	363 987	574 123	-210 136	9,4	14,5	-5,1
2018	335874	587665	-251791	*	*	*
1.04.19	76125	159264	-83139	*	*	*

**дані відсутні*

Джерело: Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Закінчення дод. А

Таблиця А.4

Міграційний рух населення України

Період	Усі потоки міграції			У т. ч. міждержавна міграція		
	кількість прибулих	кількість вибулих	міграційний приріст, скорочення (-)	кількість прибулих	кількість вибулих	міграційний приріст, скорочення (-)
2002	760 005	793796	-33 791	42473	76264	-33791
2003	762 033	786 243	-24 210	39 489	63 699	-24 210
2004	789 379	796 994	-7 615	38 567	46 182	-7 615
2005	763 222	758 639	4 583	39 580	34 997	4 583
2006	765 882	751 637	14 245	44 227	29 982	14 245
2007	758 292	741 454	16 838	46 507	29 669	16 838
2008	710 790	695 869	14 921	37 323	22 402	14 921
2009	642 819	629 372	13 447	32 917	19 470	13 447
2010	683 449	667 316	16 133	30 810	14 677	16 133
2011	669 397	652 301	17 096	31 684	14 588	17 096
2012	726 226	664 382	61 844	76 361	14 517	61 844
2013	675 942	644 029	31 913	54 100	22 187	31 913
2014	542 506	519 914	22 592	42 698	21 599	21 099
2015	533 278	519 045	14 233	30 659	21 409	9 250
2016	256 808	246 188	10 620	14 311	6 465	7 846
2017	442 287	430 290	11 997	28 360	20 234	8 126
2018	629276	610687	18589	*	*	*
1.04.19	131523	122038	9485	*	*	*

*дані відсутні

Джерело: Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

**Питома вага соціальних готівкових виплат домогосподарствам в країнах світу у % до ВВП
за 1999–2018 рр.**

Країна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Австрія	18,9	18,7	18,6	18,8	19,0	18,7	18,3	18,0	17,4	17,6	19,0	19,2	18,5	18,7	19,0	19,1	18,914	18,7	18,2	17,9
Бельгія	14,9	14,4	14,6	15,1	15,3	15,1	15,0	14,8	14,7	15,3	16,7	16,4	16,4	16,9	17,4	17,3	17,190	17,2	17,1	17,3
Велика Британія	11,6	11,3	11,7	11,7	11,9	12,1	12,0	11,7	11,9	12,4	14,2	14,3	14,2	14,5	14,2	13,8	13,747	13,4	13	12,8
Греція	11,7	12,3	12,6	12,6	13,1	12,8	13,6	14,0	14,6	16,0	17,5	17,7	19,5	20,3	19,0	19,7	19,757	4,5	2,8	18,6
Данія	16,9	16,3	16,4	16,5	17,2	16,9	16,2	15,2	14,8	14,6	16,6	17,1	17,2	17,3	17,4	17,2	16,995	16,6	16,2	16,1
Естонія	10,5	9,5	9,1	8,9	8,9	9,2	8,9	8,6	8,4	10,4	13,8	12,7	11,2	10,7	10,6	10,6	11,356	11,6	11,4	11,6
Ірландія	8,1	7,3	7,9	8,3	8,3	8,5	8,9	9,1	9,7	11,6	14,3	14,2	14,0	13,9	13,1	11,8	8,798	8,4	6,3	7,3
Ісландія	5,5	5,4	5,4	6,0	6,9	6,5	6,0	5,5	5,5	5,7	7,5	7,2	7,9	7,3	6,8	6,7	6,177	5,9	6,3	6,5
Іспанія	11,9	11,7	11,5	11,6	11,5	11,6	11,5	11,3	11,5	12,3	14,4	15,1	15,3	16,2	16,6	16,5	15,778	15,6	15,2	15,3
Італія	16,2	15,8	15,6	15,9	16,1	16,2	16,3	16,3	16,4	17,0	18,5	18,6	18,6	19,3	19,9	20,2	20,144	19,9	19,8	19,9
Канада	9,2	8,7	9,0	8,8	8,6	8,4	8,2	8,4	8,5	8,6	9,8	9,7	9,3	9,2	9,2	9,0	9,628	9,9	9,9	9,9
Латвія	14,5	12,2	11,1	9,9	9,0	9,1	8,4	8,0	7,0	8,1	13,0	13,2	11,2	10,3	10,4	10,2	10,517	10,7	10,3	10,2
Литва	12,2	11,5	11,3	10,0	9,8	9,8	9,3	9,2	9,7	11,5	16,2	14,3	12,5	12,0	11,3	10,9	10,830	11	11	11,9
Люксембург	13,5	13,1	13,8	14,5	15,5	15,2	15,2	14,2	13,4	14,5	16,6	15,9	15,3	16,0	15,9	15,482	15,392	15,3	15,6	15,3
Нідерланди	11,1	10,4	10,3	10,3	10,6	10,5	10,2	9,9	9,5	9,5	10,5	10,8	11,0	11,2	11,6	11,562	11,343	11,2	10,9	10,5
Німеччина	17,9	17,4	17,6	18,0	18,4	18,1	17,9	17,1	16,0	15,8	17,3	16,7	15,7	15,6	15,5	15,361	15,395	15,4	15,4	15,4
Норвегія	14,4	12,9	13,4	14,5	15,3	14,3	13,0	12,0	11,8	11,4	13,4	13,3	13,1	13,0	13,1	13,621	14,661	15,2	14,8	14,2
Польща	16,7	16,1	17,1	17,1	17,0	16,0	15,7	15,2	14,2	14,0	14,5	14,6	13,9	14,0	14,5	14,388	14,288	15,3	15,1	14,9
Португалія	10,8	11,1	11,4	11,9	13,1	13,5	14,0	14,1	14,1	14,6	16,4	16,4	17,0	17,6	18,5	17,801	17,428	17	16,5	16,4
Словацька Республіка	14,1	13,4	13,4	13,6	11,9	12,6	12,7	12,3	11,9	11,7	14,1	14,4	13,9	14,1	14,1	14,025	13,858	13,9	13,5	13,1
Словенія	15,5	15,6	15,6	15,6	15,6	15,5	15,4	15,0	14,1	14,4	16,1	16,8	17,2	17,1	17,1	16,468	16,090	15,6	15,1	14,6
Угорщина	13,0	12,5	12,4	13,1	13,6	13,7	14,2	14,7	15,1	15,5	16,0	15,6	15,2	15,1	14,7	13,785	13,020	12,8	12,2	11,6
Фінляндія	17,0	15,7	15,3	15,8	16,1	15,9	15,7	15,3	14,5	14,7	17,3	17,5	17,2	18,1	18,9	19,597	19,799	19,6	19	18,4
Франція	17,3	16,8	16,9	17,2	17,4	17,4	17,5	17,6	17,5	17,6	19,2	19,2	19,2	19,5	19,9	19,959	19,832	19,8	19,6	19,5
Чеська Республіка	12,1	12,3	12,1	12,4	12,3	11,7	11,5	11,6	11,9	11,8	12,9	13,1	13,1	13,1	13,3	12,879	12,368	12,2	11,8	11,9
Швеція	15,4	14,8	14,9	15,1	15,5	15,2	15,0	14,4	13,6	13,6	14,8	14,0	13,4	14,0	14,3	13,830	13,354	13,2	12,9	12,7

Джерело: Social benefits to households to OECD data. URL: <https://data.oecd.org/social-exp/social-benefits-to-households.htm#indicator-chart>

Рівень безробіття в країнах ОЕСР в 1999–2018 рр., %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
в країнах ОЕСР	6,7	6,3	6,3	6,9	7,1	7,0	6,6	6,1	5,6	5,9	8,1	8,3	7,9	7,9	7,9	7,4	6,8	6,3	5,8	5,3

Джерело: Офіційний сайт Всесвітнього банку. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2018&locations=UA&start=1991>

**Динаміка показників Зведеного бюджету України за 2007–2018 рр.
з урахуванням міжбюджетних трансфертів, млн грн**

Період	Доходи			Видатки			Дефіцит/профіцит
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	
2007	217587,35	219936,52	101,1	239613,56	226054,37	94,3	-6117,85
2008	306272,75	297893,00	97,3	334525,38	309203,73	92,4	-11310,72
2009	324696,55	272967,00	84,1	357891,87	307399,35	85,9	-34432,35
2010	325412,70	314506,25	96,6	404341,10	377842,84	93,4	-63336,59
2011	396095,94	398553,58	100,6	444250,02	416853,58	93,8	-18300,01
2012	479019,89	445225,27	93,0	533124,23	492454,66	92,4	-46929,39
2013	470652,38	442788,69	94,1	554504,36	505843,81	91,2	-63055,12
2014	490857,60	456067,32	92,9	588228,37	523125,70	88,9	-67058,37
2015	635681,05	652030,99	102,6	717272,23	679871,40	94,8	-27840,41
2016	781521,03	782748,54	100,2	883288,72	835589,79	94,6	-52841,25
2017	1009822,91	1016788,32	100,7	1119150,30	1056759,93	94,4	-39971,61
2018	1199592,16	1184290,77	98,7	1334543,78	1250189,52	93,7	-65898,76

Джерело: Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Динаміка показників Державного бюджету України за 2007–2018 рр.
з урахуванням міжбюджетних трансфертів, млн грн**

Період	Доходи			Видатки			Дефіцит/профіцит
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	
2007	168329,30	165939,18	98,6	186141,51	174254,30	93,6	-8315,12
2008	238635,65	231722,89	97,1	263355,78	241490,08	91,7	-9767,19
2009	255325,15	209700,33	82,1	284449,42	242437,22	85,2	-32736,89
2010	249251,58	240615,24	96,5	324785,14	303588,75	93,5	-62973,51
2011	313431,88	314616,87	100,4	354190,64	333459,46	94,1	-18842,59
2012	383037,60	346053,96	90,3	427040,70	395681,53	92,7	-49627,56
2013	359982,92	339226,90	94,2	432930,87	403456,07	93,2	-64229,17
2014	377662,01	357084,24	94,6	461161,18	430217,78	93,3	-73133,54
2015	532018,61	534694,81	100,5	599472,40	576911,41	96,2	-42216,60
2016	631270,23	616274,76	97,6	708321,70	684743,45	96,7	-68468,69
2017	796374,19	793265,04	99,6	870019,29	839243,73	96,5	-45978,68
2018	946849,00	928114,94	98,0	1034426,33	985851,82	95,3	-57736,88

Джерело: Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевого бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Динаміка показників місцевих бюджетів України за 2007–2018 рр.
з урахуванням міжбюджетних трансфертів, млн грн**

Період	Доходи		% виконання	Видатки		Дефіцит (-) /профіцит (+)
	план	факт		план	факт	
2007	105331,77	107050,49	101,6	109568,31	104853,22	2197,27
2008	143755,15	137455,26	95,6	147351,79	138998,79	-1543,54
2009	143401,21	134559,43	93,8	147566,42	136254,89	-1695,46
2010	166182,87	159397,11	95,9	169640,68	159760,20	-363,08
2011	181965,30	181530,37	99,8	189406,06	180987,79	542,58
2012	225831,14	225273,45	99,8	235930,33	222575,28	2698,17
2013	234449,07	221019,39	94,3	245347,10	219845,34	1174,05
2014	253006,79	231702,01	91,6	266927,74	225626,84	6075,17
2015	284218,61	294460,23	103,6	298409,62	280084,04	14376,19
2016	351282,53	366040,63	104,2	376067,94	350413,20	15627,43
2017	498721,49	502093,92	100,7	534479,62	496086,85	6007,07
2018	564854,75	562421,81	99,6	612188,30	570583,69	-8161,88

Джерело: Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

Структура податкових надходжень Зведеного бюджету України за 1999–2018 рр.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Податкові надходження	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	42,9	44,9	46,5	44,5	49,3	46,5	41,6	38,9	42,9	41,3	37,3	39,0	34,5	34,4	35,9	31,4	27,4	30,6	31,3	34,1
в тому числі:																				
<i>Податок та збір на доходи фізичних осіб</i>	17,6	20,4	23,9	23,8	24,9	20,9	17,7	18,1	21,6	20,2	21,4	21,8	18,0	18,9	20,4	20,5	19,7	21,3	22,4	23,3
<i>Податок на прибуток підприємств</i>	25,3	24,6	22,6	20,7	24,4	25,6	23,9	20,8	21,3	21,1	15,9	17,2	16,5	15,5	15,5	10,9	7,7	9,3	8,9	10,8
Податки на власність	1,2	1,7	1,5	1,3	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів (з 2015 р. – Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів)	5,8	6,3	6,2	5,4	5,1	5,4	4,1	3,8	3,7	4,1	5,4	5,4	4,4	4,9	8,2	9,1	8,3	7,2	6,2	5,1

Закінчення дод. Г

Закінчення табл. Г.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Внутрішні податки на товари та послуги	42,8	39,1	37,1	40,1	34,2	36,0	44,2	48,6	44,6	47,1	51,8	49,4	49,0	49,2	46,6	50,1	49,1	51,8	52,6	51,4
в тому числі:																				
<i>ПДВ</i>	33,5	30,1	28,2	29,7	23,2	26,5	34,5	40,1	0,0	40,5	40,7	36,8	38,9	38,5	36,2	37,8	35,2	36,2	37,9	38,0
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	4,9	5,0	5,3	5,2	7,0	8,0	6,9	5,9	6,2	5,4	3,3	3,9	3,5	3,7	3,8	3,4	7,9	3,1	3,0	2,7
Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси (з 2015 р. – збори на паливно-енергетичні ресурси)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	1,6	1,4	0,0	0,0	0,0
Інші податки (до 2010 р.)	2,3	3,0	3,5	3,5	3,4	3,1	2,4	1,9	1,7	1,4	1,5	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Місцеві податки	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	1,5	2,1	2,2	5,3	6,5	6,4	6,2
Інші податки та збори	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3	1,4	1,7	2,0	0,6	0,8	0,6	0,5

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

Структура видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України за 1999–2018 рр. за функціональною класифікацією

Період	Всього видатки Зведеного бюджету, млрд грн	Освіта		Охорона здоров'я		Духовний і фізичний розвиток		Всього на соціальну сферу		Соціальний захист і соціальне забезпечення		Всього видатки соціального спрямування	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
1999	34,8	4,7	13,5	3,8	10,9	0,6	1,7	9,1	26,1	4,1	11,8	13,2	37,9
2000	48,1	7,1	14,8	4,9	10,2	0,9	1,9	12,9	26,8	6,0	12,5	18,9	39,3
2001	55,5	9,9	17,8	6,5	11,7	1,3	2,3	17,7	31,9	11,6	20,9	29,3	52,8
2002	60,3	12,3	20,3	7,5	12,5	1,4	2,3	21,2	35,2	12,6	20,8	33,8	56,1
2003	75,8	15,0	19,8	9,7	12,8	2,1	2,8	26,8	35,4	13,0	17,2	39,8	52,5
2004	102,5	18,3	17,9	12,2	11,9	2,7	2,6	33,2	32,4	19,5	19	52,7	51,4
2005	142,0	26,8	18,9	15,5	10,9	3,4	2,4	45,7	32,2	40,1	28,2	85,8	60,4
2006	175,5	33,8	19,3	19,7	11,2	4,3	2,5	57,8	32,9	41,5	23,6	99,3	56,6
2007	227,6	44,3	19,5	26,7	11,7	5,7	2,5	76,7	33,7	48,6	21,4	125,3	55,1
2008	309,2	61,0	19,7	33,6	10,9	7,9	2,6	102,5	33,2	74,3	24,0	176,8	57,2
2009	307,4	66,8	21,7	36,6	11,9	8,3	2,7	111,7	36,3	78,9	25,7	190,6	62
2010	377,8	79,8	21,1	44,8	11,9	11,5	3,0	136,1	36	104,6	27,7	240,7	63,7
2011	416,9	86,3	20,7	49,0	11,8	10,8	2,6	146,1	35	105,4	25,3	251,5	60,3
2012	492,5	101,6	20,6	58,5	11,9	13,6	2,8	173,7	35,3	125,3	25,4	299	60,7
2013	505,8	105,5	20,9	61,6	12,2	13,7	2,7	180,8	35,7	145,1	28,7	325,9	64,4
2014	523,1	100,1	19,1	57,2	10,9	13,9	2,7	171,2	32,7	138,0	26,4	309,2	59,1
2015	679,9	114,2	16,8	71,0	10,4	16,2	2,4	201,4	29,6	176,3	25,9	377,7	55,6
2016	835,6	129,4	15,5	75,4	9	16,9	2	221,7	26,5	258,3	30,9	480	57,4
2017	1056,8	177,8	16,8	102,4	9,7	24,3	2,3	304,5	28,8	285,8	27	590,3	55,9
2018	1250,2	210,0	16,8	115,9	9,3	29,0	2,3	354,9	28,4	309,4	24,7	664,3	53,1

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

Структура видатків соціального спрямування Державного бюджету України за 1999–2018 рр. за функціональною класифікацією (без врахування міжбюджетних трансфертів)

Період	Всього видатки Державного бюджету, млрд грн	Освіта		Охорона здоров'я		Духовний і фізичний розвиток		Всього на соціальної сферу		Соціальний захист і соціальне забезпечення		Всього видатки соціального спрямування	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
1999	19	1,2	6,32	0,4	2,11	0,1	0,53	1,7	8,95	2	10,53	3,7	19,47
2000	31,2	2,8	8,97	0,7	2,24	0,2	0,64	3,7	11,86	3,7	11,86	7,4	23,72
2001	33,2	3,7	11,14	1,1	3,31	0,2	0,60	5	15,06	4,1	12,35	9,1	27,41
2002	35,5	5	14,08	1,6	4,51	0,4	1,13	7	19,72	7,3	20,56	14,3	40,28
2003	44,4	5,7	12,84	2,4	5,41	0,6	1,35	8,7	19,59	6,8	15,32	15,5	34,91
2004	63,7	7,2	11,30	3,4	5,34	1	1,57	11,6	18,21	12,3	19,31	23,9	37,52
2005	89,9	9,9	11,01	3,5	3,89	1,3	1,45	14,7	16,35	31,7	35,26	46,4	51,61
2006	103,1	12,1	11,74	4,1	3,98	1,4	1,36	17,6	17,07	30,4	29,49	48	46,56
2007	129,6	15,1	11,65	6,3	4,86	2	1,54	23,4	18,06	29,2	22,53	52,6	40,59
2008	182,4	21,9	12,01	7,4	4,06	2,9	1,59	32,2	17,65	50,8	27,85	83	45,50
2009	180,3	23,9	13,26	7,5	4,16	3,2	1,77	34,6	19,19	51,5	28,56	86,1	47,75
2010	225,8	28,8	12,75	8,8	3,90	5,2	2,30	42,8	18,95	69,3	30,69	112,1	49,65
2011	238,6	27,2	11,40	10,2	4,27	3,8	1,59	41,2	17,27	63,5	26,61	104,7	43,88
2012	271,2	30,2	11,14	11,4	4,20	5,5	2,03	47,1	17,37	75,3	27,77	122,4	45,13
2013	287,6	30,9	10,74	12,9	4,49	5,1	1,77	48,9	17,00	88,5	30,77	137,4	47,77
2014	299,6	28,7	9,58	10,6	3,54	4,9	1,64	44,2	14,75	80,6	26,90	124,8	41,66
2015	402,9	30,2	7,50	11,5	2,85	6,6	1,64	48,3	11,99	103,7	25,74	152	37,73
2016	489,3	34,8	7,11	12,5	2,55	5	1,02	52,3	10,69	152	31,06	204,3	41,75
2017	566,6	41,1	7,25	16,7	2,95	7,9	1,39	65,7	11,60	144,5	25,50	210,2	37,10
2018	686,9	44,3	6,45	22,6	3,29	10,1	1,47	77	11,21	163,9	23,86	240,9	35,07

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

Структура видатків соціального спрямування місцевих бюджетів України за 1999–2018 рр. за функціональною класифікацією (без врахування міжбюджетних трансфертів)

Період	Всього видатки місцевих бюджетів, млрд грн	Освіта		Охорона здоров'я		Духовний і фізичний розвиток		Всього на соціальну сферу		Соціальний захист і соціальне забезпечення		Всього видатки соціального спрямування	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
1999	15,8	3,5	22,15	3,4	21,52	0,4	2,53	7,3	46,20	2,2	13,92	9,5	60,13
2000	17	4,3	25,29	4,2	24,71	0,6	3,53	9,1	53,53	2,3	13,53	11,4	67,06
2001	22,4	5,9	26,34	5,1	22,77	0,9	4,02	11,9	53,13	4,2	18,75	16,1	71,88
2002	24,8	7,3	29,44	6	24,19	1	4,03	14,3	57,66	5,4	21,77	19,7	79,44
2003	31,4	9,2	29,30	7,4	23,57	1,4	4,46	18	57,32	6,1	19,43	24,1	76,75
2004	38,8	11,1	28,61	8,7	22,42	1,7	4,38	21,5	55,41	7,2	18,56	28,7	73,97
2005	52,1	16,9	32,44	12	23,03	2,2	4,22	31,1	59,69	8,4	16,12	39,5	75,82
2006	72,4	21,7	29,97	15,6	21,55	2,9	4,01	40,2	55,52	11,2	15,47	51,4	70,99
2007	96,5	29,2	30,26	20,4	21,14	3,7	3,83	53,3	55,23	19,3	20,00	72,6	75,23
2008	126,8	39,4	31,07	26,2	20,66	5	3,94	70,6	55,68	23,3	18,38	93,9	74,05
2009	127,1	42,8	33,67	29	22,82	5,1	4,01	76,9	60,50	27,3	21,48	104,2	81,98
2010	152	51	33,55	36	23,68	6,4	4,21	93,4	61,45	35,2	23,16	128,6	84,61
2011	178,3	59	33,09	38,7	21,70	6,9	3,87	104,6	58,67	41,9	23,50	146,5	82,16
2012	221,2	71,3	32,23	47,1	21,29	8,2	3,71	126,6	57,23	50,1	22,65	176,7	79,88
2013	218,3	74,6	34,17	48,7	22,31	8,5	3,89	131,8	60,38	56,5	25,88	188,3	86,26
2014	223,5	71,4	31,95	46,6	20,85	9	4,03	127	56,82	57,4	25,68	184,4	82,51
2015	276,9	84	30,34	59,6	21,52	9,6	3,47	153,2	55,33	72,6	26,22	225,8	81,55
2016	346,2	94,6	27,33	63	18,20	11,9	3,44	169,5	48,96	106,4	30,73	275,9	79,69
2017	490,1	136,6	27,87	85,7	17,49	16,4	3,35	238,7	48,70	141,3	28,83	380	77,54
2018	563,3	165,7	29,42	93,2	16,55	18,9	3,36	277,8	49,32	145,5	25,83	423,3	75,15

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

Динаміка витратків соціального спрямування Зведеного бюджету України за 2000–2018 рр.
з урахуванням індексів-дефляторів (у % до попереднього року)

Період	Всього витатки Зведеного бюджету України	Освіта	Охорона здоров'я	Духовний і фізичний розвиток	Всього на соціальної сферу	Соціальний захист і соціальне забезпечення	Всього витатки соціального спрямування
2000	112,3	122,7	104,8	121,9	115,2	118,9	116,3
2001	105,0	126,9	120,7	131,4	124,8	175,9	141,1
2002	103,4	118,2	109,8	102,5	114,0	103,3	109,8
2003	116,4	112,9	119,8	138,9	117,1	95,5	109,0
2004	117,5	106,0	109,3	111,7	107,6	130,3	115,0
2005	111,3	117,6	102,0	101,1	110,6	165,2	130,8
2006	107,7	109,9	110,7	110,2	110,2	90,1	100,8
2007	105,7	106,8	110,5	108,0	108,1	95,4	102,8
2008	105,6	107,1	97,9	107,8	103,9	118,9	109,7
2009	88,0	96,9	96,4	93,0	96,4	94,0	95,4
2010	108,1	105,1	107,7	121,9	107,2	116,6	111,1
2011	96,6	94,7	95,8	82,2	94,0	88,2	91,5
2012	109,6	109,2	110,7	116,8	110,3	110,3	110,3
2013	98,5	99,6	101,0	96,6	99,8	111,0	104,5
2014	89,2	81,9	80,1	87,5	81,7	82,1	81,9
2015	93,6	82,1	89,4	83,9	84,7	92,0	87,9
2016	105,0	96,8	90,7	89,1	94,0	125,1	108,5
2017	103,6	112,5	111,2	117,8	112,5	90,6	100,7
2018	102,5	102,3	98,1	103,4	101,0	93,8	97,5

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Динаміка видатків соціального спрямування Державного бюджету України
за 2000–2018 рр. з урахуванням індексів-дефляторів (у % до попереднього року)**

Період	Всього видатки Державного бюджету України	Освіта	Охорона здоров'я	Духовний і фізичний розвиток	Всього на соціальної сферу	Соціальний захист і соціальне забезпечення	Всього видатки соціального спрямування
2000	133,4	189,5	142,2	162,5	176,8	150,3	162,5
2001	96,8	120,2	143,0	91,0	123,0	100,8	111,9
2002	101,7	128,6	138,4	190,3	133,2	169,4	149,5
2003	115,8	105,6	138,9	138,9	115,1	86,3	100,4
2004	124,6	109,7	123,1	144,8	115,8	157,2	134,0
2005	113,4	110,4	82,7	104,4	101,8	207,0	155,9
2006	99,9	106,5	102,0	93,8	104,3	83,5	90,1
2007	102,4	101,7	125,2	116,4	108,4	78,3	89,3
2008	109,4	112,8	91,3	112,8	107,0	135,3	122,7
2009	87,5	96,6	89,7	97,7	95,1	89,7	91,8
2010	110,1	106,0	103,2	142,9	108,8	118,3	114,5
2011	92,5	82,7	101,5	64,0	84,3	80,2	81,8
2012	105,4	103,0	103,7	134,3	106,0	110,0	108,4
2013	101,7	98,1	108,5	88,9	99,5	112,7	107,6
2014	89,9	80,1	70,9	82,9	78,0	78,6	78,4
2015	96,8	75,8	78,1	97,0	78,7	92,6	87,7
2016	103,7	98,4	92,8	64,7	92,5	125,2	114,8
2017	94,8	96,7	109,4	129,4	102,9	77,9	84,3
2018	105,1	93,4	117,3	110,8	101,6	98,3	99,3

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Динаміка витратків соціального спрямування місцевих бюджетів України за 2000–2018 рр.
з урахуванням індексів-дефляторів (у % до попереднього року)**

Період	Всього витатки місцевих бюджетів України	Освіта	Охорона здоров'я	Духовний і фізичний розвиток	Всього на соціальну сферу	Соціальний захист і соціальне забезпечення	Всього витатки соціального спрямування
2000	87,4	99,8	100,3	121,9	101,3	84,9	97,5
2001	119,9	124,8	110,5	136,5	119,0	166,2	128,5
2002	105,3	117,7	111,9	105,7	114,3	122,3	116,4
2003	117,2	116,7	114,2	129,6	116,6	104,6	113,3
2004	107,4	104,8	102,1	105,5	103,8	102,5	103,5
2005	107,9	122,3	110,8	103,9	116,2	93,7	110,5
2006	121,0	111,8	113,2	114,8	112,6	116,1	113,4
2007	108,6	109,7	106,6	104,0	108,1	140,4	115,1
2008	102,2	104,9	99,9	105,1	103,0	93,9	100,6
2009	88,7	96,1	98,0	90,3	96,4	103,7	98,2
2010	105,2	104,8	109,2	110,4	106,8	113,4	108,5
2011	102,7	101,3	94,1	94,4	98,1	104,2	99,8
2012	115,1	112,1	112,9	110,2	112,3	110,9	111,9
2013	94,6	100,3	99,1	99,4	99,8	108,1	102,2
2014	88,3	82,6	82,6	91,4	83,1	87,7	84,5
2015	89,2	84,7	92,1	76,8	86,8	91,1	88,2
2016	106,8	96,2	90,3	105,9	94,5	125,2	104,3
2017	115,9	118,3	111,4	112,9	115,3	108,8	112,8
2018	99,6	105,1	94,2	99,9	100,8	89,2	96,5

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Фактичний обсяг видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України
та % виконання планових показників за 2007–2018 рр., млрд грн/%**

Період	Видатки														
	Всього видатки Зведеного бюджету України			Освіта			Охорона здоров'я			Духовний і фізичний розвиток			Соціальний захист і соціальне забезпечення		
	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.
2007	239,6	227,6	94,3	45,1	44,3	98,4	26,5	26,7	100,7	5,68	5,7	100,1	51,4	48,6	94,4
2008	334,5	309,2	92,4	62,5	61,0	97,5	34,3	33,6	97,9	8,2	7,9	96,0	77,2	74,3	96,0
2009	357,9	307,4	85,9	69,6	66,8	95,9	37,0	36,6	98,8	8,8	8,3	94,7	83,0	78,9	94,9
2010	404,3	377,8	93,4	82,3	79,8	97,0	44,6	44,8	100,2	11,9	11,5	96,5	106,9	104,6	97,7
2011	444,3	416,9	93,8	88,8	86,3	97,1	49,1	49,0	99,6	11,3	10,8	94,8	107,0	105,4	98,5
2012	533,1	492,5	92,4	104,7	101,6	97,0	60,0	58,5	97,4	15,1	13,6	90,1	128,7	125,3	97,4
2013	554,5	505,8	91,2	112,0	105,5	94,3	65,0	61,6	94,8	15,4	13,7	88,6	147,6	145,1	98,3
2014	588,2	523,1	88,9	113,0	100,1	88,6	64,1	57,2	89,1	16,4	13,9	84,3	152,1	138,0	90,7
2015	717,3	679,9	94,8	121,1	114,2	94,3	75,4	71,0	94,1	17,9	16,2	90,9	178,4	176,3	98,8
2016	883,3	835,6	94,6	138,9	129,4	93,2	78,8	75,4	95,7	17,9	16,9	94,4	259,8	258,3	99,4
2017	1119,2	1056,8	94,4	191,5	177,8	92,8	108,2	102,4	94,7	25,7	24,3	94,7	288,4	285,8	99,1
2018	1334,5	1250,2	93,7	224,2	210,0	93,7	120,5	115,9	96,1	30,4	29,0	95,5	312,5	309,4	99,0

Джерело: Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Фактичний обсяг видатків соціального спрямування Державного бюджету України
за 2007–2018 рр., млрд грн/%**

Період	Видатки														
	Всього видатки Державного бюджету України			Освіта			Охорона здоров'я			Духовний і фізичний розвиток			Соціальний захист і соціальне забезпечення		
	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.
2007	138,8	129,6	93,4	16	15,1	94,7	6,5	6,3	97,7	2,1	2	96,2	30,2	29,2	96,7
2008	199,8	182,4	91,3	22,6	21,6	95,2	7,97	7,4	92,4	3,18	2,9	91,9	52,5	50,8	96,8
2009	220,9	180,3	81,6	25,8	23,9	92,8	8,0	7,5	93,7	3,5	3,2	91,7	53,9	51,5	95,6
2010	243,5	225,8	92,8	30,6	28,8	94,2	9,0	8,8	96,8	5,4	5,2	95,6	71,0	69,3	97,6
2011	257,7	238,6	92,6	29,3	27,2	93,0	10,9	10,2	93,6	4,1	3,8	92,5	63,9	63,5	98,7
2012	298,6	271,2	90,8	32,5	30,2	93,1	12,5	11,4	90,7	6,4	5,5	85,2	77,4	75,3	97,2
2013	310,97	287,6	92,5	33,6	30,9	92,1	14,1	12,9	91,7	5,5	5,1	92,4	89,3	88,5	99,1
2014	323,6	299,6	92,6	32,2	28,7	89,0	11,3	10,6	94,0	5,5	4,9	89,3	87,4	80,6	92,2
2015	423,1	402,9	95,2	33,3	30,2	90,7	12,7	11,5	90,5	7,6	6,6	87,0	104,4	103,7	99,3
2016	511,6	489,3	95,7	38,6	34,8	90,3	12,8	12,5	97,2	5,1	5	97,7	152,5	152	99,6
2017	590,8	566,6	95,9	46,1	41,1	89,2	17,3	16,7	96,5	8,2	7,9	96,1	145,1	144,5	99,5
2018	729,8	686,9	94,1	50,2	44,3	88,3	23,3	22,6	96,9	10,5	10,1	96,5	164,2	163,9	99,8

Джерело: Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

Закінчення дод. Ж
Таблиця Ж.3

**Фактичний обсяг видатків соціального спрямування місцевих бюджетів України
за 2007–2018 рр., млрд грн/%**

Період	Видатки												Соціальний захист і соціальне забезпечення		
	Всього видатки місцевих бюджетів України			Освіта			Охорона здоров'я			Духовний і фізичний розвиток					
	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.	план	факт	% вик.
2007	100,8	96,5	95,7	29,1	29,2	100,4	20,1	20,4	101,7	3,6	3,7	102,3	21,1	19,3	91,2
2008	134,7	126,8	94,2	39,9	39,4	98,9	26,3	26,2	99,6	5,1	5	98,6	24,7	23,3	94,3
2009	137,0	127,1	92,8	43,85	42,8	97,7	28,95	29,0	100,2	5,3	5,1	96,7	29,13	27,3	93,6
2010	160,9	152	94,5	51,7	51,0	98,6	35,6	36,0	101,1	6,5	6,4	97,1	35,9	35,2	98,0
2011	186,6	178,3	95,5	59,5	59	99,2	38,2	38,7	101,4	7,2	6,9	96,1	42,6	41,9	98,3
2012	234,5	221,2	94,3	72,2	71,3	98,7	47,5	47,1	99,2	8,7	8,2	93,7	51,2	50,1	97,7
2013	243,5	218,3	89,6	78,4	74,6	95,2	50,9	48,7	95,6	9,9	8,5	86,4	58,2	56,5	97,0
2014	264,7	223,5	84,5	80,8	71,4	88,4	52,9	46,6	88,1	10,98	9	81,8	64,8	57,4	88,7
2015	294,2	276,9	94,1	87,9	84	95,6	62,8	59,6	94,8	10,3	9,6	93,7	74,1	72,6	98,1
2016	371,7	346,2	93,1	100,3	94,6	94,3	66,0	63,0	95,4	12,8	11,9	93,1	107,3	106,4	99,2
2017	528,4	490,1	92,8	145,4	136,6	94,0	90,8	85,7	94,3	17,5	16,4	94,0	143,3	141,3	98,6
2018	604,8	563,3	93,1	173,96	165,7	95,3	97,2	93,2	95,9	19,9	18,9	95,0	148,3	145,5	98,1

Джерело: Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Частка видатків соціального спрямування Зведеного бюджету України
за 1999–2018 рр. у ВВП, %**

Роки	Всього видатки Зведеного бюджету України	Освіта	Охорона здоров'я	Духовний і фізичний розвиток	Всього на соціальну сферу	Соціальний захист і соціальне забезпечення	Всього видатки соціального спрямування
1999	26,68	3,60	2,91	0,46	6,98	3,14	10,12
2000	28,28	4,17	2,88	0,53	7,59	3,53	11,11
2001	27,18	4,85	3,18	0,64	8,67	5,68	14,35
2002	26,70	5,45	3,32	0,62	9,39	5,58	14,97
2003	28,35	5,61	3,63	0,79	10,02	4,86	14,89
2004	29,70	5,30	3,54	0,78	9,62	5,65	15,27
2005	32,17	6,07	3,51	0,77	10,35	9,08	19,44
2006	32,25	6,21	3,62	0,79	10,62	7,63	18,25
2007	31,58	6,15	3,70	0,79	10,64	6,74	17,39
2008	32,91	6,43	3,54	0,83	10,81	7,84	18,65
2009	33,66	7,31	4,01	0,91	12,23	8,64	20,87
2010	34,90	7,37	4,14	1,06	12,57	9,66	22,23
2011	31,66	6,55	3,72	0,82	11,10	8,01	19,10
2012	34,96	7,21	4,15	0,97	12,33	8,89	21,22
2013	34,76	7,25	4,23	0,94	12,43	9,97	22,40
2014	33,39	6,39	3,65	0,89	10,93	8,81	19,74
2015	34,35	5,77	3,59	0,82	10,17	8,91	19,08
2016	35,06	5,43	3,16	0,71	9,30	10,84	20,14
2017	35,43	5,96	3,43	0,81	10,21	9,58	19,79
2018	35,13	5,90	3,26	0,81	9,97	8,69	18,67

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Частка видатків соціального спрямування Державного бюджету України
за 1999–2018 рр. у ВВП, %**

Роки	Всього видатки Державного бюджету України	Освіта	Охорона здоров'я	Духовний і фізичний розвиток	Всього на соціальну сферу	Соціальний захист і соціальне забезпечення	Всього видатки соціального спрямування
1999	14,57	0,92	0,31	0,08	1,30	1,53	2,84
2000	18,35	1,65	0,41	0,12	2,18	2,18	4,35
2001	16,26	1,81	0,54	0,10	2,45	2,01	4,46
2002	15,72	2,21	0,71	0,18	3,10	3,23	6,33
2003	16,61	2,13	0,90	0,22	3,25	2,54	5,80
2004	18,46	2,09	0,99	0,29	3,36	3,56	6,93
2005	20,36	2,24	0,79	0,29	3,33	7,18	10,51
2006	18,95	2,22	0,75	0,26	3,23	5,59	8,82
2007	17,98	2,10	0,87	0,28	3,25	4,05	7,30
2008	19,24	2,31	0,78	0,31	3,40	5,36	8,75
2009	19,74	2,62	0,82	0,35	3,79	5,64	9,43
2010	20,86	2,66	0,81	0,48	3,95	6,40	10,35
2011	18,12	2,07	0,77	0,29	3,13	4,82	7,95
2012	19,25	2,14	0,81	0,39	3,34	5,34	8,69
2013	19,77	2,12	0,89	0,35	3,36	6,08	9,44
2014	19,12	1,83	0,68	0,31	2,82	5,14	7,97
2015	20,35	1,53	0,58	0,33	2,44	5,24	7,68
2016	20,53	1,46	0,52	0,21	2,19	6,38	8,57
2017	18,99	1,38	0,56	0,26	2,20	4,84	7,05
2018	19,30	1,24	0,64	0,28	2,16	4,61	6,77

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Частка видатків соціального спрямування місцевих бюджетів України
за 1999–2018 рр. у ВВП, %**

Роки	Всього видатки місцевих бюджетів України	Освіта	Охорона здоров'я	Духовний і фізичний розвиток	Всього на соціальну сферу	Соціальний захист і соціальне забезпечення	Всього видатки соціального спрямування
1999	12,11	2,68	2,61	0,31	5,60	1,69	7,28
2000	10,00	2,53	2,47	0,35	5,35	1,35	6,70
2001	10,97	2,89	2,50	0,44	5,83	2,06	7,88
2002	10,98	3,23	2,66	0,44	6,33	2,39	8,72
2003	11,75	3,44	2,77	0,52	6,73	2,28	9,01
2004	11,24	3,22	2,52	0,49	6,23	2,09	8,32
2005	11,80	3,83	2,72	0,50	7,04	1,90	8,95
2006	13,31	3,99	2,87	0,53	7,39	2,06	9,45
2007	13,39	4,05	2,83	0,51	7,40	2,68	10,07
2008	13,37	4,16	2,76	0,53	7,45	2,46	9,90
2009	13,92	4,69	3,18	0,56	8,42	2,99	11,41
2010	14,04	4,71	3,33	0,59	8,63	3,25	11,88
2011	13,54	4,48	2,94	0,52	7,94	3,18	11,13
2012	15,70	5,06	3,34	0,58	8,99	3,56	12,54
2013	15,00	5,13	3,35	0,58	9,06	3,88	12,94
2014	14,27	4,56	2,97	0,57	8,11	3,66	11,77
2015	13,99	4,24	3,01	0,48	7,74	3,67	11,41
2016	14,53	3,97	2,64	0,50	7,11	4,46	11,58
2017	16,43	4,58	2,87	0,55	8,00	4,74	12,74
2018	15,83	4,66	2,62	0,53	7,81	4,09	11,89

Джерело: Бюджет України: статистичний збірник за 2000–2017 рр. / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>; Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України за 2007–2018 рр. / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593> (дата звернення 15.04.2019)

**Частка державних видатків соціального спрямування в країнах світу
за 1999–2018 рр. у ВВП, %**

Країна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Австралія	17,25	18,25	17,55	17,36	17,56	17,26	16,71	15,74	15,89	17,09	16,93	16,59	17,05	17,29	17,64	18,27	18,54	17,81	-	-
Австрія	25,95	25,69	25,75	26,05	26,59	26,33	25,95	25,66	25,09	25,52	27,47	27,56	26,74	27,11	27,51	27,73	27,70	27,84	27,08	26,60
Бельгія	24,54	23,48	23,99	24,34	25,49	25,25	25,23	25,11	24,89	26,26	28,55	28,28	28,73	28,68	29,21	29,45	29,19	29,21	29,18	28,91
Велика Британія	16,06	16,19	17,03	17,13	17,88	18,38	18,34	18,24	18,81	20,11	22,24	22,42	22,16	22,23	22,45	21,86	21,61	21,24	20,75	20,59
Греція	17,97	17,77	18,64	18,36	18,18	18,39	19,88	20,00	20,42	21,27	23,97	24,85	26,04	26,88	25,09	25,17	25,43	25,74	24,85	23,45
Данія	24,55	23,77	24,29	24,80	25,33	25,12	25,20	24,96	24,98	25,37	28,25	28,59	28,63	28,75	28,78	28,82	28,99	28,75	28,12	27,99
Естонія	15,13	13,82	13,03	12,79	12,92	13,41	12,97	12,55	12,57	15,35	19,55	18,30	16,31	15,86	15,80	16,44	17,70	18,32	18,01	18,40
Ізраїль	16,48	16,20	17,45	17,44	16,89	15,81	15,30	15,13	14,61	14,78	15,32	15,44	15,18	15,49	15,47	15,50	15,54	15,49	16,03	-
Ірландія	13,71	13,19	14,02	14,91	15,40	15,68	15,91	15,89	16,75	19,79	23,74	24,57	23,67	23,36	22,19	20,40	15,51	14,93	14,34	14,38
Ісландія	14,53	14,63	14,67	16,05	17,13	16,76	15,95	15,50	14,62	15,06	17,29	16,90	17,03	16,67	16,21	16,33	15,48	15,09	15,94	16,01
Іспанія	19,75	19,48	19,11	19,34	19,93	20,14	20,41	20,43	20,80	22,19	25,38	24,72	25,39	25,34	25,56	25,23	24,66	24,25	23,85	23,71
Італія	22,81	22,68	22,93	23,35	23,68	23,93	24,17	24,30	24,14	25,08	27,11	27,12	26,80	27,59	28,17	28,36	28,48	28,30	28,14	27,91
Канада	16,05	15,76	16,20	16,21	16,29	16,29	16,14	16,29	16,20	16,28	18,02	17,53	17,03	17,06	16,78	16,69	17,63	17,44	17,32	-
Корея	5,76	4,53	4,92	4,79	5,11	5,74	6,12	6,97	7,08	7,59	8,45	8,22	8,14	8,71	9,27	9,67	10,21	10,52	10,63	11,13
Латвія	16,38	15,35	14,34	13,81	12,89	13,05	12,26	12,15	11,08	13,02	18,14	19,50	16,59	15,39	15,54	15,38	15,71	16,12	15,79	16,20
Литва	16,15	15,38	14,54	14,34	14,27	13,22	13,68	13,74	14,82	16,55	21,82	19,39	17,37	16,47	15,48	15,57	15,82	16,00	15,82	16,16
Люксембург	19,50	18,70	20,39	21,43	22,81	23,08	22,83	21,40	20,21	21,94	24,04	23,14	21,19	22,89	23,08	22,37	22,10	22,18	22,57	22,41
Мексика	4,29	4,39	4,99	5,35	6,02	5,95	6,14	6,26	6,25	6,70	7,26	7,37	7,22	7,24	7,57	7,57	7,68	7,52	-	-
Нідерланди	19,45	18,85	18,91	19,32	20,09	19,98	20,23	16,47	16,58	15,73	17,36	17,78	17,75	18,21	18,45	18,10	17,73	17,49	17,00	16,68
Німеччина	25,61	25,39	25,41	26,04	26,53	25,93	26,24	25,02	24,07	24,20	26,64	25,90	24,66	24,53	24,69	24,71	24,86	25,06	25,05	25,14

*Закінчення дод. Й
Закінчення табл. Й.1*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Нова Зеландія	18,49	18,23	17,63	18,02	17,51	17,21	17,78	18,48	18,25	19,64	20,69	20,43	20,04	20,14	19,48	19,62	19,21	18,92	18,57	18,93
Норвегія	22,55	20,40	21,23	22,72	23,66	22,30	20,75	19,49	19,60	19,21	22,44	22,03	21,50	21,43	21,89	22,83	24,70	25,73	25,34	24,98
ОЕСР – Всього	17,59	17,38	17,59	17,99	18,34	18,18	18,21	17,90	17,72	18,49	20,73	20,57	20,17	20,34	20,43	20,33	19,02	20,47	20,22	20,05
Польща	21,15	20,22	21,75	22,04	22,00	21,11	20,76	20,50	19,41	20,09	21,19	20,63	19,44	19,56	20,48	20,34	20,22	21,20	20,96	21,13
Португалія	17,24	18,47	18,95	20,28	21,32	21,65	22,29	22,02	21,73	22,18	24,54	24,47	24,39	24,52	25,57	25,07	24,04	23,67	23,71	22,61
Словацька Республіка	18,21	17,55	17,26	17,41	16,65	15,92	15,78	15,53	15,28	15,34	18,20	18,00	17,69	17,84	18,02	18,09	17,80	17,78	17,34	16,95
Словенія	22,34	22,04	21,95	22,25	21,89	21,52	21,43	21,07	19,72	19,87	22,48	23,39	23,51	23,53	23,82	23,06	22,64	22,16	21,43	21,20
США	14,23	14,25	14,84	15,69	15,95	15,81	15,65	15,73	15,86	16,50	18,59	19,37	19,08	18,83	18,80	18,78	18,85	18,91	18,89	18,72
Туреччина	5,73	7,55	8,23	8,80	9,76	10,05	10,09	10,36	10,91	11,11	13,02	12,34	11,86	12,00	11,80	11,70	11,57	12,52	-	-
Угорщина	20,81	20,05	19,75	20,77	21,78	21,07	21,85	22,20	22,44	22,68	23,28	23,04	22,36	22,66	22,26	21,53	20,89	20,80	20,18	19,45
Фінляндія	23,84	22,61	22,44	23,16	23,89	24,01	23,97	23,72	22,82	23,28	26,87	27,34	27,09	28,35	29,42	30,19	30,39	29,82	28,88	28,71
Франція	28,68	27,58	27,58	28,30	28,67	28,75	28,73	28,27	28,07	28,33	31,02	31,04	30,82	31,36	31,88	32,21	31,98	31,97	31,79	31,20
Чеська Республіка	17,78	17,91	17,88	18,61	18,77	17,94	18,07	17,74	17,52	17,80	20,12	19,72	19,76	19,97	20,90	20,22	19,39	19,14	19,00	18,72
Чилі	12,71	10,40	10,12	10,15	10,04	9,29	8,87	8,26	8,43	9,49	11,06	10,43	9,96	10,08	10,00	10,27	10,77	11,02	10,95	-
Швейцарія	14,65	13,88	14,18	15,06	15,95	15,85	15,62	14,70	14,09	13,82	15,26	15,06	14,93	15,29	15,44	15,50	15,88	15,91	16,12	16,02
Швеція	27,98	26,77	26,81	27,52	28,20	27,67	27,32	26,61	25,48	25,55	27,63	26,25	25,59	26,51	27,17	26,80	26,34	26,42	26,14	26,05
Японія	15,19	15,43	16,17	16,51	16,71	16,91	17,17	17,30	17,71	18,72	20,90	21,26	22,29	22,23	22,16	21,91	21,88	-	-	-

- дані відсутні

Джерело: Social spending: search for OECD data. URL: <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

Основні моделі державно-приватного партнерства

Коротка назва	Пояснення	Опис
ВОТ	Build, Operate, Transfer (Будівництво – Управління – Передача)	Концесійний механізм: створення (будівництво) об'єкта концесіонером, експлуатація на праві користування (без права власності) протягом строку дії договору, після чого об'єкт передається державі. Зазвичай, концесійні схеми ВОТ використовуються при будівництві автошляхів (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів та інших об'єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави
ВООТ	Build, Own, Operate, Transfer (Будівництво – Володіння – Управління – Передача)	Приватний партнер створює об'єкт і здійснює його експлуатацію на праві власності. Після спливу строку дії договору право власності на об'єкт переходить державі
ВТО	Build, Transfer, Operate (Будівництво – Передача – Управління)	Концесіонер створює об'єкт і передає його у власність держави одразу по завершенню будівництва. Після цього держава передає об'єкт концесіонеру для здійснення його експлуатації та обслуговування (на праві користування). Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера
ВОО	Build, Own, Operate (Будівництво – Володіння – Управління)	Приватний партнер здійснює будівництво та обслуговування об'єкту. Після закінчення строку дії договору об'єкт залишається у власності приватного партнера. Концесіонер здійснює наступну експлуатацію об'єкта, володіючи ним на праві власності, строк якого не обмежується
ВОМТ	Build, Operate, Maintain, Transfer (Будівництво – Управління – Експлуатація – Передача)	Приватний партнер створює об'єкт і здійснює його експлуатацію. Особливий акцент в цій моделі робиться на відповідальності концесіонера за утримання, підтримку життєздатності і поточний ремонт збудованого об'єкту. Право власності закріплюється, при цьому, за державою
ДВООТ	Design, Build, Own, Operate, Transfer (Проектування – Будівництво – Володіння – Управління – Передача)	Окрім будівництва та обслуговування об'єкту, до обов'язків приватного партнера входить і проектування об'єкту. Після закінчення строку дії договору об'єкт переходить у власність держави
ДВФО	Design, Build, Finance, Operate (Проектування – Будівництво – Фінансування – Управління)	Акцент на обов'язку приватного партнера фінансувати будівництво і заходи щодо обслуговування збудованого об'єкту. Публічний партнер компенсує приватному партнеру відповідні витрати у встановленому законом та договором порядку. При такому підході вся відповідальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру. В Європі, Латинській Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроблення нових проектів платних доріг

Джерело: Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні (P3DP): Практичний посібник з підготовки ТЕО. С.65. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PracticalGuide.pdf>; Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2011. С. 11–14.

Система індикаторів соціального розвитку регіону

Соціальні індикатори	Показники
Демографія	<ul style="list-style-type: none"> - Чисельність населення, - динаміка зміни чисельності населення, - густина (кількість жителів на 1 км²), - урбанізованість (частка населення, що проживає в містах), - вікові й етнічні пропорції співвідношення статей по вікових групах, - структура сімей
Зайнятість	<ul style="list-style-type: none"> - Чисельність працездатного населення, - рівень безробіття, - структура робочої сили за віковою та статевою ознаками, - плинність кадрів по професійних групах, - наявність вакансій по різних професійних групах, по змісту праці, - пропозиція робочої сили по тих самих групах
Соціальна структура	<ul style="list-style-type: none"> - Освітня структура населення, - кількість студентів на 1 тис. населення, - кількість осіб з вищою освітою, - чисельність науковців, - професійна структура населення, - кількість працівників, зайнятих у матеріальному та нематеріальному виробництві - структура населення за майновим статусом
Житлові умови	<ul style="list-style-type: none"> - Частина сімей, що проживають у власних оселях, - частка населення, що проживає у власних квартирах, - величина житлової площі, що припадає на одну особу
Громадське життя	<ul style="list-style-type: none"> - Наявність громадських організацій (ділових, професійних, етнічних, релігійних, політичних), - участь населення в цих організаціях, - рівень суспільних проблем, що порушуються локальними засобами масової інформації, - програми (кількість, масштаб), ініційовані громадськими організаціями
Охорона здоров'я	<ul style="list-style-type: none"> - Кількість лікарів у розрахунку на 1 тис. населення, - кількість лікарняних ліжок на 1 тис. населення, - величина дитячої смертності, - величина коштів, що виділяються на охорону здоров'я з бюджету в розрахунку на одного жителя
Злочинність, алкоголізм, наркоманія	<ul style="list-style-type: none"> - Кількість вчинених злочинів, у т.ч. за ступенем тяжкості, - кількість осіб, засуджених за вчинення злочинів, - кількість осіб, що страждають на алкогольну залежність, - кількість наркоманів

Джерело: Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні (РЗДР): Практичний посібник з підготовки ТЕО. 101 с. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PracticalGuide.pdf>

Наукове видання

КАЧУЛА Світлана Валентинівна

**ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА
СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Монографія

Редактор Т. Г. Верета
Комп'ютерне верстання І. І. Віннік
Дизайн обкладинки Г. В. Поліщук

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 21,91. Тираж 300 пр. Зам. 699.

Видавець і виготовлювач

Київський національний торговельно-економічний університет
вул. Кіото, 19, м. Київ-156, Україна, 02156

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 4620 від 03.10.2013 р.