

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА  
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ:  
ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ  
ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ**

*У трьох томах*

За загальною редакцією  
Т. І. ЄФІМЕНКО

**Том 3**

Київ • 2012

УДК 336.02  
ББК 93.65  
Ф59

*Редакційна рада:*

А. І. М'яковський (*голова*), С. О. Рибак, Ю. І. Шевченко, Т. І. Єфименко,  
В. М. Геєць, Е. М. Лібанова

*Редакційна колегія:*

Т. І. Єфименко (*голова*), В. М. Геєць, О. С. Власюк, С. С. Гасанов, А. І. Даниленко,  
Ю. Б. Іванов, М. О. Кизим, В. П. Кудряшов, Е. М. Лібанова, Л. Г. Ловінська,  
С. Л. Лондар, О. О. Любіч, О. В. Макарова, А. М. Соколовська

*Автори:*

С. Ю. Аксьонова (18.3), О. С. Білоусова (розд. 16), О. А. Васильєв (18.4.2), О. С. Власюк (розд. 15), В. І. Гаркавенко (розд. 16), Г. В. Герасименко (18.1.1, 18.4.1), А. І. Даниленко (розд. 16), Т. А. Драгунова (18.5.3), Г. В. Єршова (розд. 16), В. П. Звонар (18.6), В. В. Зимовець (розд. 16), Ю. Б. Іванов (20.1, 20.2, 20.5), Т. М. Калашнікова (18.1.2, 18.7.1), М. О. Кизим (20.3, 20.5), Я. В. Корженівський (17.2), А. І. Корнієнко (18.7.2), Я. В. Котляревський (17.2), Ю. П. Кравченко (17.3, 17.5), І. О. Курило (18.3), В. В. Лисенко (17.4), Е. М. Лібанова (18.5.3), Л. С. Лісогор (18.6), І. П. Майданік (18.5.1, 18.5.3), О. В. Макарова (18.1.2, 18.5.3, 18.7.1–18.7.3), Л. П. Максименко (17.2), А. В. Мамишев (17.5), Г. Б. Маркович (21.3), І. М. Новак (18.6), В. М. Новіков (18.2), М. Ю. Огай (18.8.1, 18.8.2), К. В. Павлюк (розд. 19), О. В. Позняк (18.5), С. В. Полякова (18.4.2), О. В. Раєвнева (20.4), А. Г. Реут (18.4.3), Н. М. Романчук (18.5.1, 18.8.2, 18.8.3), В. Г. Саріогло (18.5.1, 18.5.2, 18.7.2, 18.7.3, 18.8), Л. І. Слюсар (18.3), Г. І. Терещенко (18.5.1, 18.5.2, 18.8), Л. Г. Ткаченко (18.6), О. М. Хмелівська (18.4.1), Р. П. Циба (21.1, 21.2, 21.4), Л. М. Черенько (18.4.3–18.4.5), О. С. Чернюк (15.1, 15.2), І. Ю. Чумакова (17.1, 17.4), Л. М. Шабліста (розд. 16), Р. Ю. Шевченко (21.1), Л. Г. Шемаєва (розд. 15), О. В. Шишко (21.1, 21.2, 21.4), Н. В. Шульга (17.3, 17.4), І. Ф. Щербина (18.7.2)

*Рецензенти:*

В. І. Міщенко – доктор економічних наук, професор;  
І. О. Лютий – доктор економічних наук, професор;  
В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”  
(протокол № 9 від 27–28 листопада 2012 р.)*

ISBN 978-966-2380-36-1  
ISBN 978-966-2380-39-2 (т. 3)

© Автори, 2012  
© ДННУ “Академія фінансового  
управління”, 2012

**Частина VI****ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ  
ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ****Розділ 15****ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ  
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ  
ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

15.1. Інноваційні підходи до оцінки стану фінансової безпеки держави та сектору державних фінансів . . . . .	9
15.2. Тенденції розвитку фінансової безпеки України . . . . .	50
15.3. Інноваційні механізми посилення фінансової безпеки держави та сектору державних фінансів . . . . .	92
Висновки до розділу 15 . . . . .	119

**Розділ 16****РИЗИКИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ  
ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ ПОМ'ЯКШЕННЯ**

16.1. Стан і ризики фінансової стійкості реального сектору економіки . . . . .	122
16.2. Критеріальні вимоги до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору . . . . .	139
16.3. Інноваційні механізми пом'якшення ризиків у фінансах реального сектору та їх нормативно-правове забезпечення. . . . .	151
16.4. Розвиток системи державного регулювання фінансової стабільності. . . . .	158
Висновки до розділу 16 . . . . .	180

## Розділ 17

### ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ

17.1. Основні засади протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та інноваційні механізми їх розвитку.....	185
17.2. Розвиток національної системи фінансового моніторингу в контексті застосування інноваційних проектних підходів до антикризового регулювання.....	201
17.3. Світовий досвід організації та регулювання у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та аналіз його прийнятності для України.....	218
17.4. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів фінансового моніторингу (аудиторів та аудиторських фірм) в Україні в контексті імплементації міжнародних стандартів FATF... ..	247
17.5. Застосування ризикоорієнтованого підходу суб'єктами первинного фінансового моніторингу для ідентифікації операцій із легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.....	280
Висновки до розділу 17.....	301

## Частина VII

### ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

## Розділ 18

### ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

18.1. Пріоритети бюджетної політики забезпечення сталого людського розвитку.....	309
18.2. Удосконалення фінансування соціальної інфраструктури на основі нових бюджетних технологій.....	346
18.3. Демографічні передумови трансформації бюджетної політики.....	371
18.4. Оцінка впливу модернізації системи соціальної підтримки населення на видатки державного бюджету.....	384
18.5. Доходи трудових мігрантів та механізми їх залучення в економіку... ..	440

18.6. Інноваційні фінансові механізми запровадження стандартів соціальної відповідальності бізнесу.....	523
18.7. Ефективність бюджетних програм соціальної спрямованості: методологія та практика оцінювання .....	572
18.8. Оцінка ефективності податкового навантаження на доходи домогосподарств.....	608
Висновки до розділу 18 .....	649

## Розділ 19

### ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

19.1. Посткризові стратегії трансформації систем соціального захисту населення.....	660
19.2. Інновації у фінансуванні систем соціального захисту населення: зарубіжний досвід та реалії України.....	685
19.3. Інноваційні механізми застосування адресної соціальної підтримки населення в Україні.....	718
Висновки до розділу 19 .....	758

## Частина VIII

### ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

## Розділ 20

### ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

20.1. Податково-бюджетна політика на регіональному рівні: сучасний стан, проблеми та перспективи .....	765
20.2. Регіональні аспекти податкової політики.....	785
20.3. Бюджетна політика та міжбюджетні відносини: регіональний рівень .....	803
20.4. Інноваційний механізм діагностики та згладжування нерівномірності регіонального розвитку: податково-бюджетний аспект .....	828
20.5. Напрями удосконалення податково-бюджетної політики в контексті регіонального розвитку.....	864
Висновки до розділу 20 .....	878

**Розділ 21**

**ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ  
У СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ**

21.1. Напрями вдосконалення елементів бюджетного процесу в умовах упровадження середньострокового планування показників видатків місцевих бюджетів .....	882
21.2. Пріоритети вдосконалення процедури фінансування місцевих інвестиційних програм і проектів із державного фонду регіонального розвитку .....	905
21.3. Підходи до реалізації положень децентралізації в бюджетній політиці держави, регіонів і територіальних громад .....	920
21.4. Удосконалення порядку здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій .....	938
Висновки до розділу 21 .....	953

---

---

ЧАСТИНА VI

**ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ**





## **ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

### **15.1. ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ СТАНУ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ**

#### **15.1.1. Методичні підходи до оцінки стану фінансової безпеки держави з урахуванням показників, пов'язаних із тінізацією економіки**

Актуальність вирішення проблеми оцінки стану фінансової безпеки держави підтверджується низкою законодавчих та нормативних актів, що були прийняті останнім часом в Україні в умовах глобального уповільнення зростання та загострення фінансових ризиків.

Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році” від 17.11.2010 № 1119/2010 ключовим завданням найближчого часу є проведення в Україні ефективної антикризової політики, в рамках якої поєднуюватимуться реалізація реформ і мінімізація негативних впливів на Україну нових загроз національній безпеці. Зокрема, Міністерству фінансів України було доручено розробити та затвердити концепцію забезпечення національної безпеки України у фінансовій сфері.

У дорученні Президента України Кабінету Міністрів України “Про недопущення негативних тенденцій на фінансових ринках України, забезпечення стабільності фінансової системи держави та мінімізації впливу на вітчизняну економіку процесів, що відбуваються на міжнародних фінансових ринках” від 12.08.2011 № 1-1/1774 були поставлені завдання щодо забезпечення стабільності фінансової системи держави та мінімізації впливу на вітчизняну економіку процесів, що відбуваються на міжнародних фінансових ринках.

Однією із загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері, зокрема фінансовій безпеці держави, відповідно до ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 № 964-IV (зі змінами) визнано “тінізацію” національ-

ної економіки. У п. 3.2.2 нової Стратегії національної безпеки України “Україна в світі, що змінюється”, затвердженій Указом Президента України від 08.06.2012 № 389/2012, також йдеться про відносно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшення тіньової зайнятості як актуальну загрозу економічній безпеці держави.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено зниження частки тіньової економіки до 2014 р. на 30 % порівняно з 2010 р., що є індикатором успіху реформування податкової системи й передумовою досягнення цілей та реалізації потенціалу реформування економіки і соціальної сфери<sup>1</sup>.

Водночас “тінізація” економіки пов’язана з такими негативними явищами, як корупція, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму. Питаннями протидії цим явищам займається спеціально створена в Україні система фінансового моніторингу.

Крім того, Указом Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, де як пріоритетні завдання антикорупційної політики визначено обґрунтування шляхів мінімізації факторів, що детермінують виникнення корупції та ідентифікацію негативних наслідків для національної безпеки держави у фінансовій сфері, зокрема засобами створеної в Україні системи фінансового моніторингу.

Враховуючи викладене, актуальними завданнями фінансової політики, що потребують обґрунтування, є: аналіз та визначення шляхів посилення фінансової безпеки держави через мінімізацію нових викликів і загроз функціонуванню фінансової системи України, які виникають внаслідок зниження рівня тіньової економіки, протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; дотримання вимог міжнародного законодавства у цієї сфері; удосконалення засобів моніторингу фінансових потоків та протидії нелегальному відпливу капіталу за межі України тощо.

Це обумовило розроблення методичних підходів до оцінки стану фінансової безпеки держави, які передбачають врахування такого чинника, як тінізація економіки. При виборі системи показників були також враховані підходи до оцінки рівня економічної безпеки держави, тініза-

---

<sup>1</sup> Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

ції економіки Міністерства економічного розвитку і торгівлі<sup>1</sup> України, іноземних та вітчизняних експертів.

Методичні рекомендації розроблені з метою оцінки рівня фінансової безпеки України як головної складової економічної безпеки держави задля своєчасного виявлення ризиків та загроз у сфері забезпечення стійкості фінансової системи як передумови сталого економічного зростання.

Рекомендації містять перелік основних індикаторів стану фінансової безпеки України, встановлюють їх граничні межі, а також метод обчислення інтегрального індексу фінансової безпеки. Оцінка стану фінансової безпеки держави базується на комплексному аналізі індикативних показників фінансової безпеки з виявленням потенційних загроз фінансовій безпеці в Україні і може бути застосована Міністерством фінансів України. Інші органи виконавчої влади, наукові інститути та установи в межах своєї компетенції можуть використовувати цю Методику та визначати рівень складових фінансової безпеки для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам у фінансовій сфері.

Вплив загроз визначається на підставі розрахунку і моніторингу системи індикаторів фінансової безпеки та порівняння їх із граничними (пороговими) значеннями.

Визначення термінів:

- *фінансова безпека* – це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, зокрема такий стан бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної систем, фондового ринку, фінансового банківського та реального секторів, детінізації економіки, який гарантує спроможність держави ефективно формувати та використовувати фінансові ресурси держави для забезпечення її соціально-економічного розвитку;
- *загрози фінансовій безпеці України* – це сукупність наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що призводять до фінансової кризи, яка виявляється у різкому падінні ВВП, порушенні процесу формування та розподілу централізованих фондів держави, дестабілізації банківської системи, знеціненні національної валюти й дефолті за суверенними боргами; зростанні рівня тінізації економіки;

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

- *критерії фінансової безпеки* – це статистичні показники, за якими здійснюється оцінка стану фінансової системи країни з точки зору її здатності забезпечувати стійке економічне зростання й гарантоване виконання державою соціальних зобов'язань;
- *індикатори фінансової безпеки* – це реальні статистичні показники, які найбільш повно характеризують явища і тенденції у фінансовій сфері;
- *оптимальні значення індикаторів* – це інтервал величин, у межах яких створюються найсприятливіші умови для стабільного функціонування та розвитку фінансової системи;
- *порогові значення індикаторів* – це граничні значення індикаторів фінансової безпеки, порушення яких призводить до фінансових криз.

Фінансова безпека містить такі складові:

- *бюджетна безпека* – це спроможність бюджетної системи забезпечувати фінансову самостійність держави та ефективно використовувати нею бюджетних коштів у процесі виконання своїх функцій;
- *податкова безпека* – це забезпечення зростання ресурсного потенціалу для соціально-економічної стабільності і розвитку держави, збереження цілісності фінансової системи, протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам України;
- *боргова безпека* – це рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує втратою суверенітету і руйнуванням вітчизняної фінансової системи;
- *грошово-кредитна безпека* – це стан грошово-кредитної системи, який характеризується стабільністю грошової одиниці, доступністю кредитних ресурсів та рівнем інфляції, що забезпечує економічне зростання й підвищення реальних доходів населення;
- *валютно-курсова безпека* – це стан курсоутворення, який створює оптимальні умови для поступального розвитку вітчизняного експорту, припливу в країну іноземних інвестицій; а також максимально захищає від потрясінь на міжнародних валютних ринках;
- *безпека фондового ринку* – це оптимальний обсяг капіталізації ринку (з огляду на представлені на ньому цінні папери, їх структуру та рівень ліквідності), здатний забезпечити фінансовий стан емітентів, власників, покупців, організаторів торгівлі, торговців, інститу-

- тів спільного інвестування, посередників (брокерів), консультантів, реєстраторів, депозитаріїв, зберігачів та держави в цілому;
- *безпека банківської сфери* – це стан банківської системи, що забезпечує оптимальний рівень капіталізації банків, достатність та прийнятний рівень ризикованості активів і пасивів банків, їх кредитну та депозитарну спроможність й ефективність банківської діяльності з погляду її достатності для розвитку економіки держави;
  - *безпека небанківського фінансового сектору* (страхові компанії, кредитні спілки, інститути спільного інвестування, державні й недержавні пенсійні фонди, ломбарди, благодійні фонди, довірчі товариства, лізингові та факторингові компанії й інші кредитні та гарантійні установи) – це рівень забезпеченості цих компаній фінансовими ресурсами, який дає змогу в разі потреби відшкодувати обумовлені в договорах страхування збитки їх клієнтів і забезпечити ефективне функціонування; достатня кількість ліквідних фінансових інструментів для проведення ефективної політики інвестування коштів;
  - *детінізація економіки* – це стан організаційної та економіко-правової інфраструктури щодо превентивної протидії тіншовим процесам, локалізації тіншових проявів у цілому і в розрізі конкретних джерел тіншової економіки;
  - *безпека фінансів реального сектору* – це рівень забезпеченості фінансами суб'єктів господарювання реального сектору економіки, який забезпечує здійснення структурних змін в економіці, зростання виробництва продукції і підвищення її конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Визначення інтегрального індексу фінансової безпеки здійснюється за такими етапами: 1) формування множини індикаторів та визначення їх порогових значень; 2) нормування показників; 3) визначення вагових коефіцієнтів; 4) розрахунок інтегрального індексу фінансової безпеки.

### *Формування множини індикаторів та визначення їх порогових значень*

Індикатори стану фінансової безпеки України, їх порогові значення розроблено з метою оцінювання стану фінансової безпеки України за кожною складовою. Відбір множини індикаторів здійснювався з урахуванням світового досвіду та напрацювань українських учених (перелік індикаторів наведено у табл. 15.1.1).

Таблиця 15.1.1.1  
Індикатори та порогові значення індикаторів стану фінансової безпеки України

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення
<i>1. Бюджетна безпека</i>		
1.1	Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, % <sup>1,2</sup>	Не більше 3*
1.2	Обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП <sup>1,2</sup>	Не більше 10–15**
1.3	Рівень виконання плану (щоквартально та в цілому за рік) за доходами зведеного бюджету <sup>2</sup>	Не менше 98**
1.4	Рівень виконання плану за видатками (щоквартально та в цілому за рік) зведеного бюджету <sup>2</sup>	Не менше 98**
1.5	Чиста валютна позиція зведеного бюджету <sup>2</sup>	Не більше 1–2**
1.6	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету <sup>2</sup>	Не більше 5**
1.7	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП** на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ; середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку; середньозваженою дохідністю на ринку комерційних облігацій <sup>2,3</sup>	Не більше 4**
1.8	Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат <sup>2</sup>	Не більше 0,1**
<i>2. Грошово-кредитна безпека</i>		
2.1	Рівень монетизації (відношення обсягу грошового агрегату М3 до ВВП), % <sup>1,3</sup>	Не більше 50**
2.2	Відношення ВВП до обсягу грошового агрегату М2 (швидкість обігу), <i>кількість обертів</i> <sup>1,3</sup>	Не більше 2**
2.3	Рівень інфляції (до грудня попереднього року), % <sup>1</sup>	Не більше 107**
2.4	Питома вага довгострокових кредитів у загальному обсязі кредитів, наданих комерційними банками, % <sup>3</sup>	Не менше 30**
<i>3. Валютна безпека</i>		
3.1	Темп зміни індексу офіційного курсу гривні щодо долара США до показників попереднього періоду, % <sup>3</sup>	Не більше 6**
3.2	Відношення обсягів депозитів в іноземній валюті до загальних обсягів депозитів (рівень доларизації), % <sup>3</sup>	Не більше 25**
<i>4. Боргова безпека</i>		
4.1	Рівень державного та гарантованого державою боргу, % до ВВП <sup>1,2</sup>	Не більше 60*

Продовження табл. 15.1.1

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення
4.2	Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, % <sup>1,2</sup>	Не більше 70**
4.3	Відношення процентних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, % <sup>1,2</sup>	Не більше 12***
4.4	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходу державного бюджету, % <sup>2</sup>	Не більше 20**
4.5	Валові міжнародні резерви України, місяці імпорту <sup>1,3</sup>	Не менше 12**
<i>5. Податкова безпека</i>		
5.1	Відношення обсягу податкових доходів зведеного бюджету до ВВП <sup>1,2</sup>	Не більше 30**
5.2	Відношення податку на прибуток до доходів зведеного бюджету <sup>2</sup>	Не більше 30**
5.3	Відношення податку на додану вартість до доходів зведеного бюджету <sup>2</sup>	Не більше 30**
<i>6. "Тінізація" економіки</i>		
6.1	Рівень "тінізації" економіки, % до ВВП <sup>1,4</sup>	Не більше 30**
6.2	Рівень непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України, % від ВВП <sup>1,5</sup>	Не більше 4** (з огляду на середнє значення за 2004–2011рр.)
6.3	Рівень прихованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України, % від обсягу експорту товарів та послуг <sup>1,5</sup>	Не більше 2** (з огляду на середнє значення за 2008–2011рр.)
<i>7. Банківська безпека</i>		
7.1	Частка власного капіталу в пасивах банків, % <sup>3</sup>	10–20**
7.2	Частка власного капіталу в загальних активах банків, % <sup>3</sup>	8**
7.3	Частка іноземного капіталу у статутному капіталі українських банків, % <sup>3</sup>	Не більше 30**
7.4	Співвідношення між зобов'язаннями банків та балансовим капіталом <sup>3</sup>	7,5**
7.5	Рівень прибутковості капіталу, % <sup>3</sup>	15**

Закінчення табл. 15.1.1

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення
<i>8. Безпека фондового ринку</i>		
8.1	Відношення обсягу капіталізації фондового ринку до ВВП <sup>1,5</sup>	Не менше 60**
8.2	Частка торгівлі на неорганізованому ринку у загальному обсязі торгів ЦП <sup>5</sup>	Не більше 25–30**
8.3	Доходність ОВДП <sup>3</sup>	Не більше 4**
8.4	Частка вкладень нерезидентів в українські облігації, % <sup>3,5</sup>	Не більше 12**
8.5	Рівень покриття державними цінними паперами внутрішнього боргу, % <sup>2,3,5</sup>	Не більше 30**
<i>9. Безпека небанківського фінансового сектору</i>		
9.1	“Глибина” страхового ринку, % <sup>3,7</sup>	Не менше 8**
9.2	“Цільність страхування”, дол. США <sup>3,7</sup>	Не менше 140**
9.3	Рівень страхових виплат, % <sup>7</sup>	Не менше 30**
9.4	Рівень іноземного капіталу в загальному обсязі статутних капіталів страхових компаній, % <sup>3,7</sup>	Не більше 30**
<i>10. Безпека фінансів реального сектору</i>		
10.1	Частка збиткових підприємств, % до загальної кількості <sup>1,3,5</sup>	Не більше 20**
10.2	Частка ПШ у промисловості у загальній структурі накопичених ПШ, % <sup>1,3,5</sup>	Не більше 35**
10.3	Процентні ставки за кредитами, наданими комерційними банками промисловому сектору, % <sup>1,3,5</sup>	Не більше 9–10**
10.4	Частка довгострокових кредитів у структурі кредитування промисловості, % <sup>1,3,5</sup>	Не менше 20**

\* Маєтрихтські критерії.

\*\* Визначено колом українських експертів (за статистичними даними докризового періоду), підлягає уточненню.

\*\*\* Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

Розраховуються за даними:

<sup>1</sup> Дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Звіт про виконання зведеного бюджету України / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>.

<sup>3</sup> Дані Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/index>.

<sup>4</sup> Дані про фінансові результати економічної діяльності підприємств, складених за формою № 2, згідно з додатком до Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 3 “Звіт про фінансові результати”, затвердженого наказом Міністерства фінан-



сів України від 31.03.1999 № 87, та формою № 2-м, згідно з додатком до Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 25 “Фінансовий звіт суб’єкта малого підприємництва”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 25.02.2000 № 39.

<sup>5</sup> Основні показники економічного та соціального розвитку України / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category>.

<sup>6</sup> Дані Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmf.gov.ua/activities/annual>.

<sup>7</sup> Дані Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfr.gov.ua/1060.html>.

Періодичність перегляду системи індикаторів та їх порогових значень у зв'язку зі змінами в національній і світовій економіці здійснюється у разі необхідності, але не рідше, ніж один раз на два роки.

Значення індикаторів відповідно до кожної зі сфер фінансової безпеки держави розраховуються таким чином:

### 1. Бюджетна безпека

#### 1.1. Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету:

$$L_{bds} = \frac{BD}{GDP} \cdot 100 \%,$$

де  $L_{bds}$  – рівень дефіциту зведеного бюджету;  $BD$  – обсяг дефіциту зведеного бюджету;  $GDP$  – обсяг ВВП.

#### 1.2. Рівень трансферів державного бюджету, % до ВВП:

$$LT_{nb} = \frac{TT}{GDP},$$

де  $LT_{nb}$  – рівень трансферів з державного бюджету;  $TT$  – обсяг трансферів.

1.3. Рівень виконання плану (щоквартально та в цілому за рік) за доходами зведеного бюджету:

$$L_{br} = \frac{NB_{rf}}{NB_{rp}} \cdot 100 \%,$$

де  $L_{br}$  – рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету;  $NB_{rf}$  – доходи зведеного бюджету фактичні;  $NB_{rp}$  – доходи зведеного бюджету заплановані.

1.4. Рівень виконання плану за видатками (щоквартально та в цілому за рік) зведеного бюджету:

$$L_{er} = \frac{E_{rf}}{E_{rp}} \cdot 100 \%,$$

де  $L_{er}$  – рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету;  $E_{rf}$  – видатки зведеного бюджету фактичні;  $E_{rp}$  – видатки зведеного бюджету заплановані.

#### 1.5. Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету:

$$R_{\$} = \frac{B_{\$} - E_{\$}}{NB_r},$$

де  $R_{\$}$  – індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету;  $B_{\$}$  – надходження зведеного бюджету за валютним джерелом (зовнішні запози-

чення + митні надходження + імпордне ПДВ);  $E_s$  валютні видатки зведеного бюджету (грошове обслуговування + погашення зовнішнього боргу + інші валютні видатки);  $NB_r$  – доходи зведеного бюджету.

1.6. Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету:\*

$$L_{Pr} = \frac{B_{Pr}}{B_r + NB_r} \cdot 100 \%,$$

де  $L_{Pr}$  – рівень покриття дефіциту зведеного бюджету надходженнями від приватизації;  $B_{Pr}$  – надходження від приватизації;  $NB_r$  – доходи зведеного бюджету;  $B_r$  – ресурси на покриття дефіциту зведеного бюджету.

1.7. Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП\*\* на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ; середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку; середньозваженою дохідністю на ринку комерційних облігацій:

$$Rd_{nscNBU} = D_{nsc} - D_{NBU} (\%);$$

$$Rd_{nscMCM} = D_{nsc} - D_{MCM} (\%);$$

$$Rd_{nscMCS} = D_{nsc} - D_{MCS} (\%),$$

де  $Rd_{nscNBU}$  – різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ;  $Rd_{nscMCM}$  – різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку;  $Rd_{nscMCS}$  – різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та середньозваженою дохідністю на ринку комерційних облігацій;  $D_{nsc}$  – середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку, %;  $D_{NBU}$  – облікова ставка НБУ, %;  $D_{MCM}$  – середньозважена дохідність на міжбанківському кредитному ринку, %;  $D_{MCS}$  – середньозважена дохідність на ринку комерційних облігацій, %.

\* Згідно зі ст. 15 Бюджетного кодексу України кошти від приватизації державного майна, включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації, є джерелом фінансування бюджету (доходи зведеного бюджету + ресурси на покриття дефіциту зведеного бюджету).

\*\* Світовий досвід переконує, що оптимальний розмір дохідності за ОВДП не повинен перевищувати 4 % річних. У 2006 р. значення цього показника було на рівні 9,26 %, у 2007 р. – 9,84, у 2008 р. – 11,86, у 2009 р. – 12,21, у 2010 р. – 10,39 %, що свідчить про наявність ризиків боргового методу фінансування дефіциту бюджету.

1.8. Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат. Показник характеризує стан платоспроможності зведеного бюджету:

$$L_{ZbBr} = \frac{Zb_{Br}}{GDP} \cdot 100,$$

де  $L_{ZbBr}$  – рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат;  $Zb_{Br}$  – заборгованість бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат.

## 2. *Грошово-кредитна безпека*

2.1. Рівень монетизації економіки ( $L_{em}$ ) у конкретному році визначається у відсотках як відношення обсягу грошової маси за агрегатом МЗ ( $MSM3$ ) до річного обсягу ВВП ( $GDP$ ):

$$L_{em} = \frac{MSM3}{GDP} \cdot 100\%.$$

Фактично цей показник відображає рівень забезпечення економіки держави грошовими ресурсами. Дані про обсяги грошової маси, а також про частку іноземної валюти у загальному обсязі грошової маси МЗ містять бюлетені Національного банку України.

2.2. Швидкість обороту грошової маси. Дані щодо обігу грошової маси містять бюлетені Національного банку України.

2.3. Рівень інфляції (до грудня попереднього року) виявляється у зростанні цін, що призводить до знецінення коштів населення і суб'єктів підприємницької діяльності. У статистичних матеріалах Державної служби статистики України показник інфляції (“індекс споживчих цін”) віднесено до основних соціально-економічних показників.

2.4. Питома вага довгострокових кредитів у загальному обсязі кредитів, наданих комерційними банками, %. Дані про питому вагу довгострокових кредитів містять бюлетені Національного банку України.

## 3. *Валютна безпека*

3.1. Темпи зміни річного офіційного курсу гривні до долара США розраховуються як відносна величина за конкретний період (квартал, рік).

3.2. Валові міжнародні резерви НБУ. Від рівня міжнародних резервів центрального банку значною мірою залежить зовнішня стабільність національної валюти, яка визначається стабільністю її валютного курсу щодо інших валют, а також зовнішня платоспроможність держави сто-

совно погашення й обслуговування зовнішніх боргів. Інформацію про обсяги міжнародних резервів містять бюлетені НБУ.

3.3. Рівень залежності грошово-валютної системи від іноземної валюти (рівень доларизації):

$$L_{\$} = \frac{D_{\$}}{DT} \cdot 100\%,$$

де  $D_{\$}$  – обсяг депозитів в іноземній валюті;  $DT$  – загальний обсяг депозитів.

#### 4. Боргова безпека

4.1. Рівень державного (та гарантованого) боргу:

$$L_{tnd2gdp} = \frac{TND}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $TND$  – загальний державний (та гарантований) борг.

4.2. Рівень державного зовнішнього боргу:

$$L_{de} = \frac{D_e}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $D_e$  – зовнішній державний борг.

4.3. Співвідношення обсягу зовнішнього боргу та річного експорту:

$$X = \frac{D_e}{E_{gs}} \cdot 100\%,$$

де  $E_{gs}$  – експорт товарів та послуг.

4.4. Відношення загальної суми річних платежів за державним боргом до доходів державного бюджету:

$$Y = \frac{TAPD_e}{NB_i} \cdot 100\%,$$

де  $TAPD_e$  – загальна сума річних платежів за зовнішнім боргом;  $NB_i$  – доходи державного бюджету.

4.5. Валові міжнародні резерви України в місяцях імпорту:

$$IMR \geq \frac{I_{gs}}{4},$$

де  $IMR$  – обсяги міжнародних валових резервів;  $I_{gs}$  – імпорт товарів та послуг.

4.6. Коефіцієнт обслуговування довгострокового зовнішнього боргу:

$$CLTS_{de} = \frac{TAPD_e}{E_{gs}} \cdot 100\%,$$

де  $TAPD_e$  – загальна сума річних платежів за зовнішнім боргом;  $E_{gs}$  – експорт товарів та послуг.

### 5. Податкова безпека

5.1. Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину зведеного бюджету:

$$L_{GDPb} = \frac{B_r}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPb}$  – рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину зведеного бюджету;  $B_r$  – доходи зведеного бюджету;  $GDP$  – обсяг ВВП.

5.2. Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету:

$$L_{GDPer} = \frac{E_r}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPer}$  – рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету;  $E_r$  – видатки зведеного бюджету;  $GDP$  – обсяг ВВП.

### 6. Тінізація економіки

6.1. Рівень “тінізації” економіки (прихованих доходів підприємств у країні), % до ВВП:

$$L_{GDP\phi vt} = T_{\phi vt} \cdot GDP,$$

де  $L_{GDP\phi vt}$  – рівень “тінізації” економіки, % від ВВП;  $T_{\phi vt}$  – рівень тіньової економіки (прихованих доходів) підприємств у країні загалом у досліджуваному періоді, який розраховується за формулою:

$$T_{\phi vt} = T_{\phi t_0} + \Delta \chi_{\Pi t} \cdot 100\%,$$

де  $T_{\phi t_0}$  – рівень тіньової економіки в базовому періоді, розрахований за методом “витрати населення – роздрібний товарооборот”. Цей розрахунок ґрунтується на даних про фінансові результати економічної діяльності підприємств, складених за формою № 2, наведеною в додатку до Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 3 “Звіт про фінансові результати”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 31.03.1999 № 87 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 21.06.1999 за № 397/3690, та формою № 2-м, наведеною в додатку до Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 25 “Фінансовий звіт суб’єкта малого підприємництва”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 25.02.2000 № 39 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15.03.2000 № 161/4382.

Припускається, що з метою зменшення суми податків, зборів (обов’язкових платежів) підприємства здійснюють фальсифікацію даних про фінансові результати економічної діяльності шляхом збільшен-

ня вартості товарів, робіт, послуг, використаних у процесі виробництва, на обсяги тіньової економіки, на яку відповідно зменшується величина валової доданої вартості.

Частка вартості товарів, робіт, послуг, використаних у процесі виробництва, у валовому доході підприємств ( $Ч_{\Pi i}$ ) розраховується за формулою:

$$Ч_{\Pi i} = \frac{\Pi_i}{B_i},$$

де  $\Pi_i$  – вартість товарів, робіт, послуг, використаних у процесі виробництва підприємствами в  $i$ -му виді економічної діяльності, тис. грн;  $B_i$  – валовий дохід підприємств в  $i$ -му виді економічної діяльності, тис. грн.

$\Delta Ч_{\Pi i}$  – зміна рівня тіньової економіки для підприємств у країні за весь період, що аналізується. Вплив зміни співвідношення вихідних-вхідних цін оцінюється шляхом порівняння індексу вихідних цін на продукцію в  $i$ -му виді економічної діяльності ( $I_{\text{вих}t ij}$ ) відносно індексу вхідних цін на продукцію в  $j$ -му виді економічної діяльності, витрачену на виробництво продукції в  $i$ -му виді економічної діяльності ( $I_{\text{вх}t ij}$ ), у періоді, що аналізується, до аналогічного періоду попереднього року і розраховується за формулою:

$$K_{\text{ц}ti} = \frac{I_{\text{вих}t ij}}{I_{\text{вх}t ij}} (t = 1, \dots),$$

де  $K_{\text{ц}ti}$  – коефіцієнт визначення зміни співвідношення вихідних-вхідних цін в  $i$ -му виді економічної діяльності в періоді, що аналізується;  $t$  – період, що аналізується.

Якщо  $\frac{I_{\text{вих}t ij}}{I_{\text{вх}t ij}} > 1$ , то ціни на продукцію в  $i$ -му виді економічної діяльності зростають більше, ніж ціни на продукцію в  $j$ -му виді економічної діяльності, витрачену на виробництво продукції в  $i$ -му виді економічної діяльності. У цьому разі збільшується частка валової доданої вартості у валовому доході підприємств в  $i$ -му виді економічної діяльності.

Якщо  $\frac{I_{\text{вих}t ij}}{I_{\text{вх}t ij}} < 1$ , має місце збільшення цін на продукцію в  $j$ -му виді економічної діяльності, витрачену на виробництво продукції в  $i$ -му виді економічної діяльності. У цьому разі зменшується частка валової доданої вартості у валовому доході підприємств в  $i$ -му виді економічної діяльності.

Індекс вхідних цін на продукцію в  $j$ -му виді економічної діяльності, витрачену на виробництво продукції в  $i$ -му виді економічної діяльності, розраховується за формулою:

$$I_{vx\ ij} = \sum_{j=1}^m (I_{jt} \cdot \frac{A_{ji}}{100}) \quad (i = 1, \dots, n; j = 1, \dots, m),$$

де  $I_{jt}$  – індекс цін в  $j$ -му виді економічної діяльності в періоді, що аналізується, до аналогічного періоду попереднього року;  $A_{ji}$  – частка витрат продукції в  $j$ -му виді економічної діяльності на виробництво продукції в  $i$ -му виді економічної діяльності.

6.2. Рівень непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України, % від ВВП.

Непродуктивний відплив (вивезення) фінансових ресурсів – це переміщення через державний митний кордон активів (коштів), що походять із джерел в економіці певної країни, а також розміщення за кордоном активів, які належать її резидентам (незалежно від країни походження ресурсів), якщо з переміщених сум не були сплачені податки або всередині держави існує дефіцит інвестицій, який перевищує допустиму граничну межу:

$$L_{GDP\ NVP} = \frac{NVP}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDP\ NVP}$  – рівень непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України, % від ВВП;  $NVP$  – обсяг непродуктивного відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України, що визначається як сума базових складових такого відпливу за формулою:

$$NVP = NLVF + PVF + PU,$$

де  $NLVF$  – обсяг непродуктивного легального відпливу (вивезення) фінансових ресурсів;  $PVF$  – обсяг прихованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів;  $PU$  – обсяг незареєстрованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів.

6.3. Рівень прихованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України, % від обсягу експорту товарів та послуг.

Прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів являє собою переміщення через державний митний кордон України коштів і цінностей як не облікованої частини легального експорту (імпорту) товарів, послуг і фінансових активів, що здійснюється на основі реалізації різноманітних схем спотворення реальних цін та інших умов договорів (контрактів), а також укладання угод, заздалегідь орієнтованих на невиконання.



Прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів ( $PVF$ ) визначається як сума елементів, що відображають окремі схеми такого вивезення, за формулою:

$$PVF = PVF_{ex} + PVK_{eif} + UV,$$

де  $PVF_{ex}$  – прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів за рахунок спотворення обсягів та цін експортної продукції;  $PVK_{eif}$  – обсяги недоотриманої виручки за експорт товарів та послуг, що не надійшла, і платежі за фіктивними операціями з цінними паперами;  $UV$  – загальний обсяг сум за експортними операціями, щодо яких мало місце порушення резидентами встановлених законодавством термінів розрахунків в іноземній валюті, та за імпортними операціями, щодо яких порушувалися терміни надходження продукції після здійснення платежів.

Прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів за рахунок спотворення обсягів і цін експортної продукції ( $PVF_{ex}$ ) визначається за основними товарними групами (з урахуванням чотирьох знаків згідно з УКТ ЗЕД), питома вага яких у загальному обсязі експорту становить не менше 10 %, а також за країнами – основними торговельними партнерами України. У разі необхідності оцінка може здійснюватися за всіма товарними групами і географічними напрямками експорту.

Розрахунок сукупної вартості прихованого вивезення фінансових ресурсів за рахунок спотворення обсягів цін експортної продукції проводиться шляхом додавання від'ємних значень різниці між річним обсягом експорту, визначеним за даними Державної митної служби України ( $Q_{ij}^{ua}$ ) у розрізі основних товарних груп ( $i$ ) щодо окремих товарних позицій ( $j$ ) (у межах товарних груп, сформованих з урахуванням чотирьох знаків згідно з УКТЗЕД), та обсягом імпорту, зафіксованим уповноваженими органами країн-партнерів ( $Q_{ij}^e$ ).

Загальний принцип визначення обсягів прихованого відпливу (вивезення) за цією схемою полягає в порівнянні сукупних вартісних показників, відображених у “дзеркальній статистиці” України та її торговельних партнерів:

$$PVF_{ex} = \sum_{i=1}^r PVF_{ex_i},$$

де  $PVF_{ex_i}$  – прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів за рахунок спотворення обсягів і цін експортної продукції щодо основних товарних груп;  $i$  – основні товарні групи експорту, визначені згідно з

УКТ ЗЕД та узгоджені в рамках “дзеркальної статистики” з даними країн-партнерів,  $i = (1; r)$ .

Окрім товарні позиції в межах товарних груп ( $j$ ), сформованих з урахуванням чотирьох знаків згідно з УКТЗЕД,  $j = (1; S)$ , причому:

$$PVF_{ex_i} = \sum_{j=1}^S PVF_{ex_j},$$

$$\text{де } PVF_{ex_j} = Q_{ij}^{ua} \cdot k_{tr} - Q_{ij}^e \cdot k_e, \text{ за умови: } \begin{cases} PVF_{ex_j} < 0; \\ \frac{PVF_{ex_j}}{Q_{ij}^{ua} \cdot k_{tr_i}} \geq 0,02, \end{cases}$$

де  $Q_{ij}^{ua}$  – обсяг експорту продукції з України за основними товарними групами (з урахуванням чотирьох знаків згідно з УКТЗЕД) до основних торговельних партнерів України (ЄС-27), тис. дол. США;  $k_{tr}$  – коефіцієнт урахування у цінах експортних контрактів витрат на транспортування продукції за основними товарними групами.

Для перерахунку показників торгівлі з ЄС у доларовий еквівалент застосовується коефіцієнт переведення валют ( $k_e$ ) за формулою:

$$k_e = \frac{EUR}{ER},$$

де  $EUR$  – офіційний курс національної грошової одиниці до 100 євро, встановлений Національним банком України, у середньому за рік;  $ER$  – офіційний курс національної грошової одиниці до 100 дол. США, встановлений Національним банком України, у середньому за рік, грн/100 дол. США.

Обсяг недоотриманої виручки за експорт товарів та послуг, що не надійшла, і платежі за фіктивними операціями з цінними паперами ( $PVF_{eif}$ ) визначаються на підставі даних платіжного балансу за позицією “Обсяги недоотриманої виручки за експорт товарів та послуг, що не надійшов, і платежі за фіктивними операціями з цінними паперами” рахунку операцій з капіталом і фінансових операцій.

Загальний обсяг сум за експортними операціями, щодо яких мало місце перевищення встановлених законодавством України строків розрахунків ( $UV$ ), визначається за показником “порушення резидентами встановлених законодавством термінів розрахунків в іноземній валюті під час здійснення експортних операцій”.

## 7. Фінансова безпека держави у банківській сфері

### 7.1. Частка власного капіталу в пасивах банків, %:

$$C_l = \frac{C_b}{L} \cdot 100\%,$$

де  $C_b$  – обсяги власного капіталу банків;  $L$  – обсяги пасивів банків.

### 7.2. Частка власного капіталу в загальних активах банків, %

$$C_a = \frac{C_b}{A_t} \cdot 100\%,$$

де  $A_t$  – сумарні активи;  $C_b$  – обсяги власного капіталу банків.

7.3. Частка іноземного капіталу у статутному капіталі українських банків, %. Інформацію щодо частки іноземного капіталу у статутному капіталі українських банків містять бюлетені НБУ “Основні показники діяльності банків України”.

7.4. Рівень захисту вкладників банків (співвідношення між зобов’язаннями банків та балансовим капіталом), %:

$$L_{cp} = \frac{O}{C_b} \cdot 100\%,$$

де  $O$  – зобов’язання банків;  $C_b$  – обсяги власного капіталу банків.

### 7.5. Рівень прибутковості капіталу, %:

$$L_{cp} = \frac{P_c}{C_s} \cdot 100\%,$$

де  $P_c$  – чистий прибуток банку;  $C_s$  – капітал акціонерів.

## 8. Безпека фондового ринку

### 8.1. Рівень обсягу капіталізації фондового ринку, %:

$$L_{smc} = \frac{SMC}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $SMC$  – капіталізація фондового ринку.

В Україні порогове значення показника капіталізації у середньостроковій перспективі має бути на рівні 60 %, з урахуванням позитивної динаміки зростання капіталізації українського фондового ринку.

8.2. Рівень покриття державними цінними паперами внутрішнього державного боргу:

$$L_{nscinb} = \frac{E_{nib}}{D_i} \cdot 100\%,$$

де  $E_{nib}$  – емісія облігацій внутрішньої державної позики.

Відсоток емісії державних цінних паперів у неоплаченому внутрішньому боргу різних країн коливається від 30 до 90 %. Для України значення цього показника має бути не менше ніж 30 %.

### 9. Безпека страхового ринку

9.1. Рівень “глибини” страхового ринку:

$$L_{dim} = \frac{GIP}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $GIP$  – валові страхові премії;  $GDP$  – обсяг ВВП.

У країнах ЄС значення цього показника становить більше 8–12 % ВВП, а загальний обсяг надходжень до бюджетів країн ЄС від страхової галузі порівнянний з обсягом відповідних надходжень від банківської системи.

9.2. Рівень “щільності страхування”:

$$L_{id} = \frac{GIP}{TP} \cdot 100\%,$$

де  $TP$  – загальна чисельність населення за відповідний період.

9.3. Рівень страхових виплат.

На розвинутих страхових ринках середній рівень страхових виплат становить 50–70 %. В Україні, з огляду на те, що розвиток страхового ринку лише набирає обертів, страхові виплати повинні бути на рівні:

$$L_{ip} = \frac{GIO}{GIP} \cdot 100\%,$$

де  $GIO$  – валові страхові виплати.

9.4. Рівень іноземного капіталу в загальному обсязі статутних капіталів страхових компаній:

$$L_{fcic} = \frac{SC_{nr}}{SC_t} \cdot 100\%,$$

де  $SC_{nr}$  – розмір статутних капіталів страхових компаній, що належать нерезидентам;  $SC_t$  – загальний розмір статутних капіталів страхових компаній.

### 10. Безпека фінансів реального сектору

10.1. Частка збиткових підприємств, % до загальної кількості. Дані про кількість збиткових підприємств наведені в офіційній звітності на сайті Державної служби статистики України.

10.2. Частка ПІІ у промисловість у загальній структурі накопичених ПІІ. Дані про структуру прямих іноземних інвестицій в Україну в розрізі

видів економічної діяльності станом на певний період наведені в офіційній звітності на сайті Державної служби статистики України.

10.3. Процентні ставки за кредитами, надані комерційними банками промислового сектору. Інформацію про кредити комерційних банків за секторами економіки містить “Бюлетень НБУ”.

10.4. Частка довгострокових кредитів у структурі кредитування промисловості. Інформацію про кредити комерційних банків за секторами економіки містить “Бюлетень НБУ”.

#### *Нормування показників*

Завдання нормування показників – це перехід до такого масштабу вимірювань, коли “найкращому” значенню показника відповідає значення 1, а “найгіршому” – значення 0. Можна також інтерпретувати у відсотках: 0 відповідає 0 %, 1 – 100 %.

При формуванні множини індикаторів важливо забезпечити інформаційну спрямованість показників  $x_i$ . З цією метою показники поділяють на стимулятори та дестимулятори.

Зв'язок між інтегральною оцінкою  $I$  й показником-стимулятором прямий, між  $I$  й показником-дестимулятором – обернений. Дестимулятори перетворюють на стимулятори за допомогою нормування. Нормування індикаторів розраховується за формулою:

$$z_{ij1} = \begin{cases} \frac{x_{ij}}{x_{\text{опт}}}, \text{ якщо показник стимулятором, при цьому } z_{ij1} = 1 \text{ при } x_{ij} = x_{\text{опт}}; \\ \frac{x_{\text{опт}}}{x_{ij}}, \text{ якщо показник дестимулятором, при цьому } z_{ij1} = 1 \text{ при } x_{ij} = x_{\text{опт}} \end{cases}$$

де  $x_{ij}$  – значення індикатора;  $z_{ij1}$  – нормоване значення індикатора  $x_{ij}$ .

#### *Визначення вагових коефіцієнтів*

Визначення вагових коефіцієнтів, що показують ступінь внеску  $i$ -го показника в інтегральний індикатор, може здійснюватися:

- експертним шляхом;
- за участю моделі головних компонент, що будується за допомогою пакета “Статистика” у три етапи: розрахунок кореляційної матриці  $R$ ; виокремлення головних компонент і розрахунок факторних навантажень; ідентифікація головних компонент<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

*Розрахунок інтегрального індикатора фінансової безпеки*

Розрахунок інтегрального індикатора фінансової безпеки держави здійснюється за формулою:

$$I = \sum_i a_{ij} \cdot z_{ij2},$$

де  $a_{ij}$  – вагові коефіцієнти, що визначають ступінь внеску  $i$ -го показника в інтегральний індикатор;  $z_{ij2}$  – нормалізовані значення вхідних показників  $x_{ij}$ , визначаються ієрархічно:

– на нижньому рівні – індекси окремих фінансових сфер за формулою:

$$I_j = \frac{I_{j1} + I_{j2}}{2},$$

– на верхньому рівні – узагальнений індекс за формулою:

$$I = \sum_j b_j \cdot I_j,$$

де  $b_j$  – вагові коефіцієнти окремих сфер фінансової безпеки.

Ваговий коефіцієнт  $j$ -ї сфери визначається експертним шляхом серед  $N$ -го числа експертів як відношення суми балів, що дали всі експерти цій сфері, до загальної суми балів.

Отже, запропоновані методичні рекомендації щодо оцінки рівня фінансової безпеки держави системно охоплюють різні галузі національної безпеки у фінансовій сфері, визначені в Концепції забезпечення національної безпеки України у фінансовій сфері, розробленій Міністерством фінансів України та схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 369-1, а також містять новий блок показників оцінки тінізації економіки, зокрема, непродуктивного та прихованого відпливу фінансових ресурсів за межі України, відсутність яких у методиках оцінки економічної безпеки держави або її окремих сфер, була стратегічною прогалиною.

### **15.1.2. Особливості методики оцінки фінансової безпеки сектору державних фінансів України**

Накопичення системних проблем у бюджетній сфері попереднім урядом та ігнорування викликів світової фінансово-економічної кризи призвели до розбалансування системи державних фінансів і, як наслідок, до виникнення загрози фінансовій і, зокрема, бюджетній безпеці України. Це посилює актуальність впровадження комплексного підходу до

оцінки факторів, що можуть негативно впливати на розвиток економіки країни, її фінансову систему, окремі сектори, призводити до виникнення фінансових криз. На сьогодні системного підходу до такого оцінювання сектору державних фінансів в апараті державного управління України не існує. Отже, є потреба в розробленні концептуальних та методичних підходів до оцінювання фінансової безпеки держави у сфері державних фінансів, її інтеграції у систему загальнодержавного управління (систему аналізу, контролю, прогнозування та прийняття управлінських рішень).

Значний внесок у дослідження проблем фінансової безпеки держави зробили вітчизняні та зарубіжні науковці: О. Барановський, О. Василик, О. Власюк, І. Гришуніна, М. Єрмошенко, Т. Єфименко, В. Мартинюк, В. Міщенко, С. Мочерний, В. Сенчагов, Н. Старостенко, В. Шлемко, Н. Яшина<sup>1</sup>. Однак питання оцінки та прогнозування загроз в бюджетному секторі під час реформування економіки в умовах нестійкої макро-економічної ситуації, обґрунтування заходів посилення позитивного внеску бюджетної політики на підтримку стабільності фінансової системи потребують додаткового висвітлення.

<sup>1</sup> *Барановський О. І.* Фінансова безпека / О. І. Барановський. – К. : Фенікс, 1999. – 338 с.; *Василик О.* Фінансова безпека / О. Василик // Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 3 / О. Василик, С. Мочерний ; редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – 952 с.; *Власюк О. С.* Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання / О. С. Власюк ; Держ. навч.-наук. установа “Акад. фін. упр.” – К. : ДННУ “Акад. фін. упр.”, 2011. – 473 с.; *Яшина Н. І.* Совершенствование теоретических и практических основ оценки финансового состояния и качества управления бюджетами в целях повышения эффективности управления финансовыми ресурсами территории / Н. И. Яшина, И. А. Гришунина // Финансы и кредит. – 2006. – № 4 (208). – С. 2–11; *Єрмошенко М. М.* Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення / М. М. Єрмошенко. – К. : КНТЕУ, 2001. – 309 с.; *Єфименко Т. І.* Податкові важелі фінансової безпеки держави / Т. І. Єфименко // Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : у 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / за заг. ред. А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – С. 351–363; *Мартинюк В. П.* Методологічні основи оцінки стану фінансової безпеки держави / В. П. Мартинюк // Фінанси України. – 2003. – № 2. – С. 119–123; *Экономическая безопасность: производство – финансы – банки* / под ред. В. К. Сенчагова. – М. : Финстатинформ, 1998. – 621 с.; *Старостенко Н.* Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. Старостенко // Економіка України. – 2005. – № 8. – С. 38–47; *Шлемко В. Т.* Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. – К. : НІСД, 1997. – 144 с.

Отже, необхідно розробити методика оцінки рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України як важливої складової економічної безпеки держави задля поліпшення управління державними фінансами та забезпечення їх стійкості й гарантованого виконання державою соціальних зобов'язань.

Аналіз індикаторів, які характеризують стан бюджетної безпеки, за Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженою наказом Міністерства економіки України (рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП, відношення профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП) свідчить про те, що їх перелік потребує розширення. Тому, дотримуючись загалом логіки та структури подання методики оцінки фінансової безпеки держави та з урахуванням підходів до оцінювання стійкості фінансової системи, розроблених НБУ<sup>1</sup>, визначимо основні складові *методики оцінювання рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України.*

#### *Загальні положення*

До сектору державних фінансів входять: сектор загальнодержавного управління (зведений бюджет (державний і місцеві бюджети України), Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань); стану фінансів державного банківського сектору, державних небанківських фінансових установ та державних підприємств нефінансового сектору. Крім того, сектор державних фінансів містить інформацію про обслуговування та погашення державного та гарантованого державою боргу.

Сектору державних фінансів властиві специфічні особливості фінансової звітності та побудови інформаційної бази для оцінювання його фінансової безпеки:

- по-перше, більшість його елементів характеризується неприбутковою діяльністю (мірою ефективності його функціонування не завжди є прибуток);

---

<sup>1</sup> Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформ.-аналіт. матер. / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – 97с.



- по-друге, основним фінансовим звітом установ сектору державних фінансів є кошторис (для зведеного бюджету – виконання державного та місцевих бюджетів), який у певних аспектах можна прирівняти до фінансового звіту про прибутки і збитки інших елементів фінансової системи.

Проте балансового звіту сектору державних фінансів в Україні не надається, тому детального аналізу потребуватимуть окремі його елементи (наприклад, заборгованість сектору державних фінансів перед внутрішніми та зовнішніми кредиторами (тобто державний борг) тощо).

Слід зазначити, що на етапі становлення системи оцінки фінансової безпеки сектору державних фінансів варто не розмежовувати державний та місцеві бюджети, а використовувати для аналізу аналітичну структуру зведеного бюджету України. Враховуючи, що доходи та видатки державних цільових фондів не мають розгалуженої структури, формування інформаційної бази відбуватиметься за окремими показниками. При цьому особливу увагу необхідно приділити збиранню та аналізу планових показників сектору державних фінансів.

Терміни, що вживаються в процесі оцінки рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України, мають таке значення:

- *фінансова безпека сектору державних фінансів* – це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, що гарантує забезпечення її платоспроможності з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів;
- *оцінка фінансової безпеки сектору державних фінансів* – це аналіз можливості сектору державних фінансів забезпечувати економічні та соціальні зобов'язання держави в умовах дії тих чи інших внутрішніх і зовнішніх шоків;
- *загрози фінансовій безпеці сектору державних фінансів* – це сукупність наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що призводять до порушення процесу формування та розподілу централізованих фондів держави та, як наслідок, до дестабілізації банківської системи, знецінення національної валюти й дефолту за суверенними боргами;
- *критерії фінансової безпеки сектору державних фінансів* – це статистичні показники, за якими здійснюється оцінка сектору державних фінансів країни з точки зору її здатності до забезпечення гарантованого виконання державою своїх економічних та соціальних зобов'язань з урахуванням балансу доходів і видатків держав-

ного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів;

- *індикатори фінансової безпеки сектору державних фінансів* – це реальні статистичні показники, які найбільш повно характеризують явища і тенденції в секторі державних фінансів;
- *порогові значення індикаторів* – це граничні значення індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів, порушення яких призводить до неможливості забезпечення гарантованого виконання державою своїх економічних та соціальних зобов'язань з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів.

Спробуємо формалізувати завдання оцінювання стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України у вигляді ієрархії.

На **першому рівні цієї ієрархії** розміщується загальна мета дослідження (фокус проблеми), якою є “Забезпечення фінансової безпеки сектору державних фінансів України”.

На **другому рівні ієрархічної структури** здійснюється декомпозиція загальної мети за окремими цілями відповідно до складових сектору державних фінансів:

1. Фінансова безпека сектору загальнодержавного управління.
2. Боргова безпека держави (спроможність держави виконувати боргові зобов'язання).
3. Фінансова безпека державних банківських установ (адекватність та ефективність використання капіталу).
4. Фінансова безпека державних небанківських фінансових установ.
5. Фінансова безпека державних нефінансових підприємств.

На **третьому рівні ієрархії** для кожної цілі, що належить до певної складової сектору державних фінансів, розміщуються критерії оцінювання та відповідні індикатори.

**1. Фінансова безпека сектору загальнодержавного управління:**

1.1. *Наповнення ресурсної бази* зведеного бюджету, Пенсійного фонду, інших державних соціальних цільових фондів (*індикатори*: рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету, %; рівень доходів зведеного бюджету, Пенсійного фонду, державних соціальних цільових фондів, % до ВВП; рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду, %; рівень доходів Пенсійного фонду, % до ВВП; рівень доходів інших державних соціальних цільових фондів, % до ВВП; рівень виконання плану за доходами інших державних соціальних цільових фондів, %).

1.2. **Виконання річних зобов'язань** зведеного бюджету, Пенсійного фонду, інших державних соціальних цільових фондів (*індикатори*: рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету, %; рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду, %; рівень видатків Пенсійного фонду, % до ВВП; рівень виконання плану за видатками інших державних соціальних цільових фондів, %; рівень видатків інших державних соціальних цільових фондів, % до ВВП).

1.3. **Збалансованість** зведеного бюджету, Пенсійного фонду, інших державних соціальних цільових фондів (*індикатори*: рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, % до ВВП; рівень дефіциту/профіциту Пенсійного фонду, % до ВВП; рівень дефіциту/профіциту інших державних соціальних цільових фондів, % до ВВП).

1.4. **Платоспроможність** Пенсійного фонду, інших державних соціальних цільових фондів (*індикатори*: заборгованість Пенсійного фонду щодо пенсій, %; заборгованість інших державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог, %).

1.5. **Незалежність** зведеного бюджету, Пенсійного фонду, інших державних соціальних цільових фондів від надходжень від приватизації та трансфертів з бюджету (*індикатори*: частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету, %; частка трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду, %; частка трансфертів з бюджету в доходах інших державних соціальних цільових фондів, %).

**2. Боргова безпека держави (спроможність держави виконувати боргові зобов'язання):**

2.1. **Якість фінансового стану зведеного бюджету (рівень боргу зведеного бюджету)** (*індикатори*: заборгованість Пенсійного фонду щодо пенсій, %; заборгованість інших державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог, %; зовнішній державний борг (прямий і гарантований), % до ВВП).

2.2. **Здатність зведеного бюджету до обслуговування та погашення боргу** (*індикатори*: обслуговування і погашення зовнішнього державного боргу відносно доходів зведеного бюджету, %; обслуговування і погашення внутрішнього державного боргу відносно доходів зведеного бюджету, %; відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до міжнародних резервів НБУ, %; відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до експорту товарів і послуг, %).

**2.3. Узгодженість грошово-кредитної та боргової політики держави** (індикатори: різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, %).

**3. Фінансова безпека державних банківських установ (адекватність та ефективність використання капіталу):**

**3.1. Здатність банківського капіталу витримувати збитки, пов'язані з недіючими позиками** (індикатори: відношення чистих проблемних кредитів (без резервів) до капіталу, %).

**3.2. Стійкість банківського капіталу до ризиків потенційних збитків** (індикатори: відношення великих ризиків потенційних збитків до капіталу, %; відношення валових позицій фінансових похідних у статтях активів і пасивів до капіталу, %; відношення депозитів клієнтів до валової суми позик (відмінних від міжбанківських), %).

**3.3. Ефективність діяльності державних банківських установ** (індикатори: прибутковість активів банківських установ, %; рівень концентрації позик у певних секторах та видах економічної діяльності до загальної суми позик, %; частка позик під житлову нерухомість у загальній сумі позик, %; рівень географічної концентрації позик у загальній сумі позик).

**3.4. Здатність державних банківських установ обслуговувати свої зобов'язання, виражені в іноземній валюті** (індикатори: частка позик, деномінованих у іноземній валюті в загальній сумі позик, %; частка зобов'язань в іноземній валюті в загальній сумі зобов'язань, %).

**3.5. Інтенсивність кредитної та позичкової діяльності державних банківських установ** (індикатори: динаміка обсягу кредитів, наданих протягом місяця, у тому числі щодо суб'єктів господарювання та фізичних осіб, %, а також за видами валют (ВКВ, НКВ та гривні), %; динаміка обсягу вилучених та залучених банками коштів за джерелами, %, термінами, %, валютою (ВКВ, НКВ та гривні), %).

**4. Фінансова безпека державних небанківських фінансових установ:**

**4.1. Розмір і важливість сектору державних небанківських фінансових установ для економіки і фінансової системи** (індикатори: відношення активів державних страхових компаній до загальної суми активів фінансового сектору, %; відношення активів державних страхових компаній до ВВП, %).

**5. Фінансова безпека державних нефінансових підприємств:**

**5.1. Ефективність підприємств нефінансового сектору у використанні власного капіталу** (індикатори: прибутковість капіталу (чистий

дохід без зменшення на обслуговування боргу та податок до середнього власного капіталу), %, зокрема за видами економічної діяльності, %).

**5.2. Стійкість державних нефінансових підприємств до валютного ризику та ризиків щодо спроможності обслуговування та погашення власних боргів** (індикатори: відношення валових доходів підприємства (чистий дохід без зменшення на обслуговування боргу та податок, збільшений на нарахований дохід, що планується отримати від інших нефінансових корпорацій) до обслуговування та погашення боргу, %; чиста валютна позиція відносно власного капіталу, %).

**5.3. Платоспроможність державних підприємств нефінансового сектору** (індикатори: рівень простроченої дебіторської та кредиторської заборгованості, % до ВВП).

З огляду на викладену ієрархічну структуру, проблеми оцінки стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України можна зобразити певним чином (рис. 15.1.1). На рівнях 2 та 3 методами аналітичного планування визначається питома вага кожної зі структурних компонент ієрархії.

Отже, після застосування методу аналізу ієрархій<sup>1</sup> маємо потенційну важливість окремих елементів, що разом забезпечують фінансову безпеку сектору державних фінансів України.

Інтегральний індекс фінансової безпеки сектору державних фінансів визначимо відповідно до наведених методичних підходів до оцінювання стану фінансової безпеки держави, які містять такі етапи: формування множини індикаторів та визначення їх порогових значень; нормування показників; визначення вагових коефіцієнтів; розрахунок інтегрального індексу фінансової безпеки.

Значення індикаторів відповідно до кожної зі сфер фінансової безпеки сектору державних фінансів розраховуються за такими рівняннями:

1.1. Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету:

$$L_{bdsr} = \frac{BD}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{bdsr}$  – рівень дефіциту зведеного бюджету;  $BD$  – обсяг дефіциту зведеного бюджету;  $GDP$  – обсяг ВВП.

<sup>1</sup> Власюк О. С. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України / О. С. Власюк; Держ. навч.-наук. установа "Акад. фін. упр." – К.: ДНУ "Акад. фін. упр." – 2011. – 519 с.



**Рис.15.1.1. Ієрархія аналізу проблеми “Оцінка стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України”**

Складено авторами.

1.2. Рівень виконання плану (щоквартально та в цілому за рік) за доходами зведеного бюджету, зокрема з розбиттям за основними джерелами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, інші надходження:

$$L_{br} = \frac{B_{rip}}{B_{rif}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{br}$  – рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету;  $B_{rip}$  – доходи зведеного бюджету заплановані;  $B_{rif}$  – доходи зведеного бюджету фактичні.

1.3. Рівень виконання плану за видатками (щоквартально та в цілому за рік) зведеного бюджету (зокрема з розбиттям за основними напрямками):

$$L_{Bre} = \frac{B_{ref}}{B_{rep}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{Bre}$  – рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету;  $B_{ref}$  – видатки зведеного бюджету фактичні;  $B_{rep}$  – видатки зведеного бюджету заплановані.

1.4. Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину зведеного бюджету:

$$L_{GDPbr} = \frac{B_{ri}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPbr}$  – рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину бюджету;  $B_{ri}$  – доходи зведеного бюджету;  $GDP$  – обсяг ВВП.

1.5. Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету:

$$L_{GDPbre} = \frac{B_{re}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPbre}$  – рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету;  $B_{re}$  – видатки зведеного бюджету;  $GDP$  – обсяг ВВП.

1.6. Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету:

$$R_{\$} = \frac{B_{r\$} - B_{re\$}}{B_{ri}},$$

де  $R_{\$}$  – індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету;  $B_{r\$}$  – надходження зведеного бюджету за валютним джерелом (зовнішні запозичення + митні надходження + імпордне ПДВ);  $B_{re\$}$  – валютні видатки зведеного бюджету (грошове обслуговування + погашення зовнішнього боргу + інші валютні видатки);  $B_{ri}$  – доходи зведеного бюджету.

1.7. Відношення загальної суми річних платежів за державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету та з розбиттям на внутрішній ( $D_i$ ) і зовнішній ( $D_e$ ) борг:

$$Y = \frac{TAPD_e}{B_{ri}} \cdot 100\%,$$

$$Y_{Di} = \frac{TAPD_e}{B_{ri}} \cdot 100\%,$$

$$Y_{De} = \frac{TAPD_e}{B_{ri}} \cdot 100\%,$$

де  $Y$  – відношення загальної суми річних платежів за державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету;  $Y_{Di}$  – відношення загальної суми річних платежів за внутрішнім державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету;  $Y_{De}$  – відношення загальної суми річних платежів за зовнішнім державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету;  $TAPD_e$  – загальна сума річних платежів за зовнішнім боргом;  $B_{ri}$  – доходи зведеного бюджету.

1.8. Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету\*:

$$L_{brp} = \frac{B_{rp}}{B_r + B_{ri}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{brp}$  – рівень покриття дефіциту зведеного бюджету надходженнями від приватизації;  $B_{rp}$  – надходження від приватизації;  $B_{ri}$  – доходи зведеного бюджету;  $B_r$  – ресурси на покриття дефіциту зведеного бюджету.

1.9. Рівень державного та гарантованого зовнішнього і внутрішнього боргу:

$$L_{de} = \frac{D_{es}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{de}$  – рівень державного та гарантованого зовнішнього і внутрішнього боргу;  $D_{es}$  – зовнішній і внутрішній державний та гарантований борг;  $GDP$  – обсяг ВВП.

1.10. Коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу:

$$CLTS_{de} = \frac{IMR}{TAPD_e}$$

---

\* Згідно зі ст. 15 Бюджетного кодексу України кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) є джерелом фінансування бюджету.



де  $CLTS_{de}$  – коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу;  $TAPD_e$  – обсяг зовнішнього державного та гарантованого боргу;  $IMR$  – обсяги міжнародних валових резервів.

1.11. Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього (державного та гарантованого) боргу до експорту товарів і послуг:

$$X = \frac{TAPD_e}{E_{gs}} \cdot 100\%,$$

де  $X$  – співвідношення річних виплат з обслуговування й погашення та річного експорту;  $TAPD_e$  – річні виплати з обслуговування зовнішнього боргу;  $E_{gs}$  – експорт товарів і послуг.

1.12. Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП\* на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, %:

$$Rd_{nscNBU} = I_{nsc} - D_{NBU},$$

де  $R_{nscNBU}$  – різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ;  $I_{nsc}$  – середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку, %;  $D_{NBU}$  – облікова ставка НБУ, %.

1.13. Рівень податкового боргу платників податків. Показник характеризує рівень заборгованості:

$$L_{taxBr} = \frac{Zb_{taxi}}{N_{fBri}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{taxBr}$  – рівень податкового боргу платників податків;  $Zb_{taxi}$  – податковий борг платників податків  $i$ -го року;  $N_{fBri}$  – фактичні доходи зведеного бюджету  $i$ -го року.

1.14. Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат. Показник характеризує стан платоспроможності зведеного бюджету:

$$L_{ZbBr} = \frac{Zb_{Br}}{GDP} \cdot 100\%,$$

\* Світовий досвід показує, що оптимальний розмір дохідності за ОВДП не повинен перевищувати 4 % річних. У 2006 р. значення цього показника було на рівні 9,26 %; у 2007 р. – 9,84; у 2008 р. – 11,86; у 2009 р. – 12,21; у 2010 р. – 10,39; у 2011 р. – 9,17 %, що свідчить про наявність ризиків боргового методу фінансування дефіциту бюджету.

де  $L_{ZbBr}$  – рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат;  $Zb_{Br}$  – заборгованість бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат.

1.15. Рівень дефіциту Пенсійного фонду. Показник оцінює рівень розбалансованості Пенсійного фонду, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів:

$$L_{dpf} = \frac{D_{pf}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{dpf}$  – рівень дефіциту Пенсійного фонду,  $D_{pf}$  – дефіцит Пенсійного фонду.

1.16. Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду. Показник оцінює стан наповнення ресурсної бази Пенсійного фонду, можливий вплив на рівень його дефіциту:

$$L_{pfi} = \frac{N_{pfp}}{N_{pff}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{pfi}$  – рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду;  $N_{pfp}$  – планові доходи Пенсійного фонду  $i$ -го року;  $N_{pff}$  – фактичні доходи Пенсійного фонду  $i$ -го року.

1.17. Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду. Показник оцінює стан виконання річних зобов'язань Пенсійного фонду, можливий вплив на рівень його дефіциту та короткострокову грошову і цінову стабільність:

$$L_{pfe} = \frac{Ch_{pi}}{Ch_{fi}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{pfe}$  – рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду;  $Ch_{pi}$  – планові видатки Пенсійного фонду  $i$ -го року;  $Ch_{fi}$  – фактичні видатки Пенсійного фонду  $i$ -го року.

1.18. Рівень доходів Пенсійного фонду. Показник характеризує важливість Пенсійного фонду у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу фінансових ресурсів через Пенсійний фонд:

$$L_{GDPN} = \frac{N_{pff}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPN}$  – рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину Пенсійного фонду;  $N_{pff}$  – фактичні доходи Пенсійного фонду  $i$ -го року.

1.19. Рівень видатків Пенсійного фонду. Показник характеризує важливість Пенсійного фонду у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу фінансових ресурсів через Пенсійний фонд:

$$L_{GDPCh} = \frac{Ch_{fi}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPCh}$  – рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину Пенсійного фонду;  $Ch_{fi}$  – фактичні видатки Пенсійного фонду  $i$ -го року.

1.20. Рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду. Показник характеризує рівень залежності Пенсійного фонду від трансфертів з бюджету та рівень покриття власних видатків за рахунок власних ресурсів:

$$L_{TT} = \frac{TT_i}{N_{pff}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{TT}$  – рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду;  $TT_i$  – обсяг трансфертів із бюджету  $i$ -го року;  $N_{pff}$  – фактичні доходи Пенсійного фонду  $i$ -го року.

1.21. Рівень заборгованості Пенсійного фонду щодо пенсій. Показник характеризує стан платоспроможності Пенсійного фонду:

$$L_{Zb} = \frac{Zb_i}{Ch_{pi}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{Zb}$  – рівень заборгованості Пенсійного фонду щодо пенсій;  $Zb_i$  – заборгованість Пенсійного фонду щодо пенсій  $i$ -го року;  $Ch_{pi}$  – планові видатки Пенсійного фонду  $i$ -го року.

1.22. Рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду. Показник оцінює рівень розбалансованості інших державних соціальних цільових фондів, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів:

$$L_{cf} = \frac{Ds_{cf}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{cf}$  – рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду;  $Ds_{cf}$  – дефіцит державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду.

1.23. Рівень виконання плану за доходами державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду. Показник оцінює стан наповнення ресурсної бази інших державних соціальних цільових фондів, можливий вплив на рівень їх дефіциту:

$$L_{Rcf} = \frac{N_{pcf_i}}{N_{fcf_i}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{Rcf}$  – рівень виконання плану за доходами державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду;  $N_{pcf_i}$  – планові доходи держав-

них соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року;  $N_{fcfi}$  – фактичні доходи державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року.

1.24. Рівень виконання плану за видатками державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду. Показник оцінює стан виконання річних зобов'язань інших державних соціальних цільових фондів, можливий вплив на рівень їх дефіциту та короткострокову грошову і цінову стабільність:

$$L_{Chcf} = \frac{Ch_{pcfi}}{Ch_{fcfi}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{Chcf}$  – рівень виконання плану за видатками державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду;  $Ch_{pcfi}$  – планові видатки державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року;  $Ch_{fcfi}$  – фактичні видатки державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року.

1.25. Рівень доходів державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду. Показник характеризує важливість інших державних соціальних цільових фондів у фінансовій системі та відображає рівень перерозподілу фінансових ресурсів через інші державні соціальні цільові фонди:

$$L_{GDPNcf} = \frac{N_{fcfi}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPNcf}$  – рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду;  $N_{fcfi}$  – фактичні доходи державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року.

1.26. Рівень видатків державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду. Показник характеризує важливість інших державних соціальних цільових фондів у фінансовій системі та відображає рівень перерозподілу фінансових ресурсів через інші державні соціальні цільові фонди:

$$L_{GDPCChcf} = \frac{Ch_{fcfi}}{GDP} \cdot 100\%,$$

де  $L_{GDPCChcf}$  – рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду;  $Ch_{fcfi}$  – фактичні видатки державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року;

1.27. Рівень трансфертів із бюджету у доходах державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду. Показник характеризує рівень залежності інших державних соціальних цільових фондів від трансфертів з бюджету та рівень покриття видатків інших державних соціальних цільових фондів за рахунок власних ресурсів:

$$L_{TTcf} = \frac{TT_i}{N_{fcfi}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{TTcf}$  – рівень трансфертів із бюджету у доходах Державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду;  $TT_i$  – обсяг трансфертів із бюджету  $i$ -го року;  $N_{fcfi}$  – фактичні доходи державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року.

1.28. Рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог. Показник характеризує стан платоспроможності інших державних соціальних цільових фондів:

$$L_{Zbcf} = \frac{L_{Zbcfi}}{Ch_{pcfi}} \cdot 100\%,$$

де  $L_{Zbcf}$  – рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог;  $L_{Zbcfi}$  – заборгованість державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог  $i$ -го року;  $Ch_{pcfi}$  – планові видатки державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду,  $i$ -го року.

Порогові значення індикаторів (табл. 15.1.2) визначалися з урахуванням світового досвіду та напрацювань українських вчених. Перегляд порогових значень індикаторів у зв'язку зі змінами в національній і світовій економіці здійснюється у разі необхідності, але не рідше ніж один раз на два роки.

Інтеграція всіх елементів сектору державних фінансів в індикаторну систему оцінки його фінансової безпеки підвищить якість моніторингу та аналізу державних фінансів, сприятиме прийняттю ефективніших й узгоджених за всіма її складовими управлінських рішень, а також формуватиме системний погляд на фінансово-економічні процеси в країні.

На основі результатів оцінки рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів визначаються напрями підвищення рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів, що передбачає в подальшому прийняття дієвих правових актів, адекватних управлінських рішень фінансової політики. Заходи мають бути системними і зосереджуватися на визначених ключових проблемах.

Таблиця 15.1.2

## Індикатори та порогові значення індикаторів для нормалізації показників

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			III кв. 2011 р.	III кв. 2012 р.	
1	Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, %	Не більше 3*	-0,82 <sup>1</sup>	-5,42 <sup>1</sup>	0,125
2	Рівень виконання плану (щоквартально та в цілому за рік) за доходами зведеного бюджету (зокрема з розбивкою за основними джерелами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, інші надходження), %	Не менше 98**	73,35 <sup>1</sup>	67,12 <sup>1</sup>	0,042
3	Рівень виконання плану за видатками (щоквартально та в цілому за рік) зведеного бюджету (зокрема з розбивкою за основними напрямками), %	Не менше 98**	65,63 <sup>1</sup>	65,79 <sup>1</sup>	0,042
4	Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину зведеного бюджету, %	Не більше 30***	30,11 <sup>2</sup>	30,55 <sup>2</sup>	0,042
5	Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету, %	Не більше 30***	30,14 <sup>2</sup>	32,26 <sup>2</sup>	0,042
6	Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету	Не більше 1-2**	0,34 <sup>2</sup>	0,37 <sup>2</sup>	0,040
7	Відношення загальної суми річних платежів за державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету (та з розбиттям на внутрішній (Di) та зовнішній (De) борг), %	Не більше 3**	1,08 <sup>2</sup>	6,69 <sup>2</sup>	0,050
8	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету, %	Не більше 5**	0,03 <sup>2</sup>	0,01 <sup>2</sup>	0,050
9	Рівень державного та гарантованого зовнішнього та внутрішнього боргу, %	Не більше 60*	36,20 <sup>3</sup>	35,41 <sup>3</sup>	0,125
10	Коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу	Не менше 1	0,80 <sup>4</sup>	0,91 <sup>4</sup>	0,050

Продовження табл. 15.1.2

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			ІІІ кв. 2011 р.	ІІІ кв. 2012 р.	
11	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього (державного та гарантованого) боргу до експорту товарів та послуг, %	Не більше 12***	1,10 <sup>4</sup>	1,08 <sup>4</sup>	0,050
12	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВАП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, %	Не більше 4**	2,25 <sup>4</sup>	3,83 <sup>4</sup>	0,050
13	Рівень податкового боргу платників податків, %	Не більше 1**	3,68 <sup>2</sup>	3,45 <sup>2</sup>	0,042
14	Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат, %	Не більше 0,1**	0,34 <sup>2</sup>	0,24 <sup>2</sup>	0,017
15	Рівень дефіциту Пенсійного фонду, %	Не більше 0,3**	-1,07 <sup>5</sup>	-1,06 <sup>6</sup>	0,017
16	Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду, %	Не менше 98**	22,01 <sup>7</sup>	22,01 <sup>8</sup>	0,016
17	Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду, %	Не менше 98**	23,88 <sup>7</sup>	24,58 <sup>8</sup>	0,017
18	Рівень доходів Пенсійного фонду, %	Не більше 12**	9,23 <sup>5</sup>	9,07 <sup>6</sup>	0,017
19	Рівень видатків Пенсійного фонду, %	Не більше 12**	10,31 <sup>5</sup>	10,03 <sup>6</sup>	0,016
20	Рівень трансфертів із бюджету у доходах Пенсійного фонду, %	Не більше 23**	31,39 <sup>5</sup>	29,15 <sup>6</sup>	0,017
21	Рівень заборгованості Пенсійного фонду щодо пенсій, %	Не більше 5**	0,00 <sup>5</sup>	0,00 <sup>6</sup>	0,017
22	Рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду), %	Не більше 0,3**	0,16 <sup>5</sup>	0,24 <sup>6</sup>	0,016
23	Рівень виконання плану за доходами державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду), %	Не менше 98**	21,52 <sup>7</sup>	23,40 <sup>8</sup>	0,017
24	Рівень виконання плану за видатками державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду), %	Не менше 98**	21,89 <sup>7</sup>	19,88 <sup>8</sup>	0,017
25	Рівень доходів державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду), %	Не більше 2**	1,50 <sup>5</sup>	1,62 <sup>6</sup>	0,016

Продовження табл. 15.1.1.2

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			III кв. 2011 р.	III кв. 2012 р.	
26	Рівень видатків державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду), %	Не більше 2**	1,34 <sup>5</sup>	1,38 <sup>6</sup>	0,017
27	Рівень трансфертів із бюджету у доходах державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду), %	Не більше 0,5**	0,34 <sup>5</sup>	0,25 <sup>6</sup>	0,017
28	Рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог, %	Не більше 3**	0,00 <sup>5</sup>	0,00 <sup>6</sup>	0,016
<i>Інтегральний показник</i>					

\* Маастрихтські критерії.

\*\* Визначено колом українських експертів (за статистичними даними докризисного періоду), підлягає періодичному уточненню.

\*\*\* Методика розрахунку рівня економічної безпеки України / затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

Розраховано за даними:

1 Звіт про виконання зведеного бюджету України за III квартал 2011 року / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

2 Звіт про виконання зведеного бюджету України за III квартал 2012 року / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

3 Дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

4 Статистичні матеріали по стану державного боргу України: Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfn.gov.ua>; Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control>.

5 Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнооб'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за III квартал 2011 року.

6 Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнооб'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про ви-



конання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за III квартал 2012 року.

<sup>7</sup> Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за I квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за I квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за I квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за I квартал 2011 року.

<sup>8</sup> Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за I квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за I квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за I квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за I квартал 2012 року.

З урахуванням розроблених методичних рекомендацій у Додатку подано Проект Методики оцінки фінансової безпеки сектору державних фінансів України та Проект розпорядження Кабінету Міністрів України щодо її затвердження.

## 15.2. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### 15.2.1. Актуальні виклики та загрози фінансовій безпеці держави, пов'язані з тінізацією економіки

Відповідно до ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” “тінізацію” національної економіки визнано однією із загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері, зокрема фінансовій безпеці держави.

З огляду на це Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено зниження частки тіншової економіки до 2014 р. на 30 % порівняно з рівнем 2010 р., що є індикатором успіху реформування податкової системи й передумовою досягнення цілей та реалізації потенціалу реформування економіки й соціальної сфери.

Враховуючи викладене, актуальними завданнями фінансової політики, що потребують обґрунтування, є: аналіз та визначення шляхів посилення фінансової безпеки держави через мінімізацію нових викликів і загроз функціонуванню фінансової системи України, які виникають внаслідок зниження рівня тіншової економіки, протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; дотримання вимог міжнародного законодавства в цієї сфері; удосконалення засобів моніторингу фінансових потоків та протидії нелегальному відпливу капіталів за межі України тощо.

*Аналіз тенденцій щодо тінізації світової економіки*<sup>1</sup>. Глобалізація фінансових систем, розвиток міжнародних банківських мереж, електронних торговельних систем та мереж здійснення операцій з нерухомим майном при недостатній координації діяльності країн щодо детіні-

<sup>1</sup> При підготовці цього матеріалу було використано статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, Державної служби статистики України, матеріали круглого столу “Тіншова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання” від 01.12.2011, підготовлені Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України.

зації світових торговельних та фінансових потоків створюють умови для використання фінансових інструментів і маніпулювання інструментами трансфертного ціноутворення з метою оптимізації оподаткування та відмивання грошей.

Загострення проблеми тінізації глобальних ринків у контексті подолання кризових явищ та забезпечення стійкості світової та національних фінансових систем зумовило актуальність її внесення до порядку денного осінньої сесії Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) у 2011 р. *Основними проблемами тінізації економічних відносин<sup>1</sup> визначено тіньову зайнятість та тінізацію фінансових потоків.*

Проблема тіньової зайнятості у глобальному контексті пов'язана з досягненням цілей розвитку тисячоліття щодо подолання бідності. За оцінками Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), за наявності у світовій економіці близько 1,2 млрд офіційних робочих місць, понад 1,8 млрд працюючих зайняті у нелегальному секторі<sup>2</sup>, що, відповідно, позбавляє їх соціальних гарантій.

Природа тіньової зайнятості має регіональні та секторальні специфічні особливості. У країнах з класичною ринковою економікою вона значною мірою пов'язана з нелегальною імміграцією та існує у низькооплачуваному сегменті ринку праці. У високооплачуваному сегменті ринку праці з метою зменшення податкових зобов'язань найпоширенішими є інструменти оптимізації оподаткування, а не ухиляння від нього. При цьому галуззю з найвищим рівнем тінізації економіки у розвинутих країнах традиційно вважають будівництво. Зокрема, за оцінками Ф. Шнайдера, у країнах ЄС рівень тінізації цієї галузі становить близько 33 % ВВП при середньому рівні тінізації економіки майже 20 %, зокрема в Україні – 54,9 % (за даними 2007 р. Україна посідає лише 145-те місце у рейтингу зі 151 країн світу)<sup>3</sup>. Тіньовий сегмент ринку праці у країнах, що розвиваються, значною мірою формується за рахунок низькокваліфікованих та, відповідно, низькооплачуваних робочих місць. При цьому в

<sup>1</sup> Global Risks Report 2011. Sixth Edition: An initiative of the Risk Response Network / World Economic Forum. – Jan. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://riskreport.weforum.org/global-risks-2011.pdf>.

<sup>2</sup> Pleskachevskiy V. The underground economy: a threat to democracy, development and the rule of law / V. Pleskachevskiy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails\\_E.asp?DocID=13532](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13532).

<sup>3</sup> Schneider F. The Shadow Economy in Europe, 2011 / F. Schneider. – Chicago, IL : A.T. Kearney, 2011. – 22 p.

обох випадках працівники наймаються на таку роботу через відсутність альтернативи. Дослідження МОП вказують<sup>1</sup> на велику питому вагу неформального сегмента ринку праці у великій кількості країн, що розвиваються (рис.15.2.1).

Встановлено, що особливості ринків праці країн з перехідною економікою, зокрема України, полягають у:

- наявності пропозиції нелегальних робочих місць як у низько-, так і у середньо- та високооплачуваних сегментах;
- поширенні комбінованих форм оплати праці, які включають легальну та нелегальну складові.

Проблема тіньових фінансових потоків пов'язана з міжнародним рухом капіталів. Метою таких потоків є виведення фінансів від оподаткування в одній країні та нагромадження у країнах зі сприятливими податковими режимами. За оцінками експертів податково-правової мережі<sup>2</sup>,

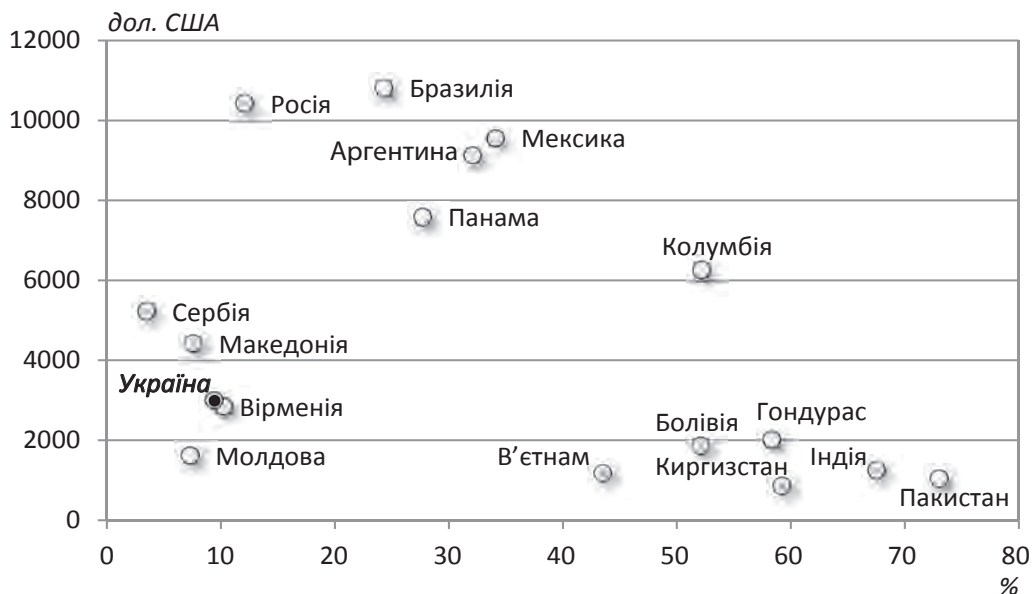


Рис. 15.2.1. Рівень неформальної зайнятості (%) та ВВП на одну особу (дол. США) в окремих країнах

Джерело: Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання. – К.: НІСД, 2011. – 31 с.

<sup>1</sup> KILM database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ilo.org/empelm/what/langen/WCMS\\_114240](http://www.ilo.org/empelm/what/langen/WCMS_114240).

<sup>2</sup> Tax havens cause poverty [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?client](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client).

вартість активів, які нагромаджені в офшорних юрисдикціях та не оподатковані, становить близько третини вартості усіх світових активів, а самі офшорні юрисдикції відіграють роль “буфера” між легальним і тіньовим секторами світової економіки.

Економіка України швидко інтегрувалася у систему тіньових фінансових потоків, використовуючи стандартні інструменти маніпулювання цінами експорту та імпорту, а також фінансові інструменти. Кумулятивний відплив тіньового капіталу з країни за період 2000–2008 рр. становив 82 млрд дол. США (рис. 15.2.2). Ця сума майже утричі перевищує видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я за цей період, у 2,3 раза – обсяг прямих інвестицій на кінець цього періоду, офіційні резервні активи України – утричі. За цим показником Україна посідає 17-те місце у світі та входить до двадцятки “країн-лідерів”.

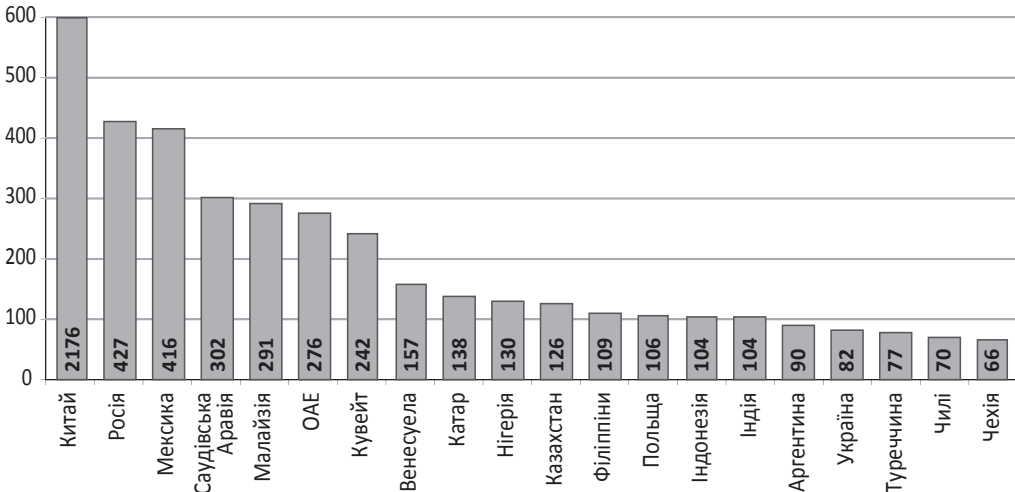


Рис. 15.2.2. Країни з найбільшим обсягом тіньового відпливу капіталу у 2000–2008 рр., млрд дол. США

Джерело: Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000–2009, Global Financial Integrity Program [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi\\_iff\\_update\\_reportweb](http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi_iff_update_reportweb).

Однією зі складових тіньової економічної діяльності є протизаконна діяльність, зокрема економічна злочинність, характер якої якісно змінився під дією процесів глобалізації<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2006. – 576 с.

За оцінками ВЕФ, місткість ринків окремих нелегальних товарів та послуг оцінюється на рівні: підроблених лікарських засобів – 200 млрд дол. США, проституції – 190 млрд, марихуани – 140 млрд, підробленої електроніки – 100 млрд, кокаїну – 80 млрд, піратського програмного забезпечення – 50 млрд, торгівлі людьми – 30 млрд, злочинів у сфері охорони навколишнього середовища та торгівлі природними ресурсами – 20 млрд дол. США<sup>1</sup>. Ці дані свідчать про те, що ринки деяких з цих товарів перевищують бюджет України.

Таким чином, економічна нерівність, глобалізація ринків, розвиток електронних та комунікаційних технологій створюють умови для поширення тіньових економічних відносин. Тінізація світової економіки негативно впливає на дієвість важелів управління національними економіками та дестабілізує світові економічні відносини. Поширення тіньової зайнятості й тінізація фінансових потоків, які визнано детермінантами тінізації світових економічних відносин, підсилюють нерівність усередині країн та між ними.

Масштаби тіньових фінансових потоків з України свідчать про наявність незадіяних інвестиційних ресурсів для національної економіки, які майже вдвічі перевищують обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну.

*Проблеми та ризики детінізації економіки України в контексті економічних реформ.* Зниження частки тіньової економіки до 2014 р. на 30 % порівняно з рівнем 2010 р. встановлено індикатором успіху реформування податкової системи згідно з Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки. Крім того, зниження рівня тінізації є передумовою досягнення цілей та ефективності передбачених Програмою заходів з реформування економіки й соціальної сфери майже за усіма напрямками. Масштаби тінізації економічних відносин продовжують залишатися наблизеними до критичного рівня, який за оцінками експертів сягає 40 %, що створює умови для слабкої дієвості важелів регулювання економіки.

*Збереження високого рівня тінізації фінансових потоків загрожує досягненню цілей стабілізації державного бюджету та знижує потенціал реформування фінансової системи.*

<sup>1</sup> Global Risks Report 2011. An initiative of the Risk Response Network / World Economic Forum. – 2011. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://riskreport.weforum.org/global-risks-2011.pdf>.

*Недостатня надійність вітчизняного фондового ринку та страхових інститутів, спричинена їх інтегрованістю у тіньову економіку, є ризиком для запровадження II рівня пенсійної системи та переходу на страхову модель охорони здоров'я. Спотворення механізмів конкуренції внаслідок критичних масштабів тінізації діяльності економічних суб'єктів та недостатня надійність вітчизняного фондового ринку негативно впливатимуть на результативність реформ з покращання бізнес-клімату та залучення інвестицій.*

*Неформальна зайнятість та тінізація заробітних плат є ризиком стабілізації державного бюджету й досягнення цілей реформування системи пенсійного страхування. Існуючий масштаб тінізації ринку праці та наявність налагоджених механізмів легкого виведення в “тінь” заробітних плат негативно позначаються на розмірах страхових внесків до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування, а також обсягах надходжень до бюджету податку на доходи фізичних осіб і податку на додану вартість. За таких умов навіть незначні коливання економічної кон'юнктури можуть призводити до збільшення масштабів “виведення” заробітних плат у “тінь”, що матиме дестабілізуючий вплив на систему державних фінансів та солідарну пенсійну систему. Крім того, тінізація заробітних плат загрожує стримуванням нагромадження коштів накопичувальної системи та розвитку її інвестиційного потенціалу.*

*Тінізація земельних відносин перешкоджає формуванню ефективних механізмів управління ринком землі у контексті земельної реформи. Реалізація земельної реформи без належного забезпечення інвентаризації, обліку, оцінки та контролю використання земель сприятиме подальшій тінізації ринку землі та створюватиме умови для легалізації правопорушень. Зволікання з реформуванням ринку землі призводить до низки негативних наслідків – стихійності процесів концентрації землі, незаконного захоплення земель і зміни їх цільового призначення, істотного обсягу перепрофілювання сільськогосподарських угідь та їх стихійної забудови, стихійного розвитку процесів оренди й купівлі-продажу землі шляхом непрозорої чи незаконної консолідації великих площ земель у руках окремих юридичних і фізичних осіб; надмірного виснаження земельних ресурсів; нераціональної структури виробництва, порушення науково обґрунтованих систем ведення сільського господарства, монокультуризації землеробства, деградації сільгоспугідь.*

*Пріоритети детінізації економіки у контексті реалізації Програми економічних реформ: детінізація фінансових потоків; легалізація ринку праці; детінізація земельних відносин.*

*Детінізація фінансових потоків.* Певні кроки у напрямі детінізації фінансових потоків вже зроблено. Податковим кодексом України<sup>1</sup>, який був прийнятий на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, передбачено перехід до загальної системи оподаткування прибутку страховиків. Це сприятиме зменшенню масштабів “схемного” страхування через істотне здорожчання зазначених схем, що зробить невігідним їх використання для мінімізації оподаткування низкою підприємств.

Комісією з цінних паперів та фондового ринку затверджено Програму попередження фактів випуску та організації обігу цінних паперів, які можуть використовуватися для непродуктивного відпливу капіталів, ухилення від оподаткування та легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом<sup>2</sup>.

У рамках реалізації цієї Програми визначено ознаки фіктивності цінних паперів та деривативів<sup>3</sup>, до яких належать: відсутність емітента за місцезнаходженням, нерозкриття регулярної інформації відповідно до законодавства, відсутність чистих доходів, переважна частка фінансових інвестицій або дебіторської заборгованості у структурі активів емітента, випадки, коли кількість працівників емітента менша за двох осіб та середньомісячні витрати емітента на оплату праці менше законодавчо встановленого мінімального розміру заробітної плати, відсутність бухгалтера або бухгалтерської служби на чолі з головним бухгалтером. Це зумовило здійснення моніторингу зазначених емітентів, осіб,

<sup>1</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17&p=1309946561083164>.

<sup>2</sup> Про затвердження Програми попередження фактів випуску та організації обігу цінних паперів, які можуть використовуватись для непродуктивного відпливу капіталів, ухилення від оподаткування, легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 20.07.2010 № 1152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.ssmc.gov.ua/UserFiles/File>.

<sup>3</sup> Про встановлення ознак фіктивності цінних паперів та деривативів : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 22.12.2010 № 1942 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0268-11>.



пов'язаних з випуском та обігом фіктивних цінних паперів, і учасників фондового ринку, які здійснюють операції з ними, а також припинення обігу та скасування реєстрації цінних паперів з ознаками фіктивності. Як наслідок, кількість “технічних” цінних паперів на фондовому ринку має зменшитися.

Разом з тим реалізації зазначених заходів недостатньо для ліквідації схем мінімізації оподаткування, виведення ліквідних активів з компаній та грошових коштів за межі країни з використанням “технічних” цінних паперів. Для зменшення обсягів емісії та обігу цих паперів необхідно вжити заходи щодо обмеження можливостей використання “технічних” акцій та посилення державного контролю за обігом векселів:

- 1) запровадити єдиний державний реєстр виданих векселів та забезпечити доступ до нього державних органів, зокрема Державної податкової служби України, Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Державної служби фінансового моніторингу тощо. Такий реєстр дасть змогу цим державним органам здійснювати моніторинг обігу векселів та оперативно запобігати видачі й використанню фіктивних векселів суб'єктами господарювання. Оскільки, відповідно до чинного законодавства, кожен векседавець зобов'язаний вести реєстр виданих векселів<sup>1</sup>, єдиний державний реєстр виданих векселів можна сформулювати на базі інформації, яку містять реєстри векседавців. До цієї інформації належать: вид, номер, дата та місце складання векселя, його номінальна сума, місце та строк платежу за ним, дані щодо векседавця, платника та першого векселедержателя, відмітка про стан платежу та прізвище, ім'я, по батькові особи, що підписала вексель;
- 2) вивчити правомірність і доцільність здійснення операцій з купівлі-продажу векселів страховиками. Зважаючи на великі обсяги операцій з векселями у страхових компаніях та практику використання їх у тінювих схемах, Державна податкова служба України спільно з Національною комісією, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, мають опрацювати питання наявності у страховиків підстав для проведення операцій з купівлі-продажу векселів та його законодавчого врегулювання з

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку ведення реєстру виданих векселів : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 03.07.2003 № 296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgiin>.

урахуванням загроз і ризиків використання векселів у тіньових схемах;

3) доповнити вимоги до формування статутного капіталу компаній, для яких мінімальний його обсяг – та сума, яка має бути сплачена в грошовій формі, встановлюються на законодавчому рівні вимогами до складу активів. До того ж Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, мають розглянути доцільність встановлення на законодавчому рівні вимог до складу активів торговців і страховиків з метою унеможливлення виведення ліквідних активів з компаній після їх внесення до статутного фонду з використанням “технічних” цінних паперів;

4) внести зміни до законодавчих актів стосовно підвищення вимог до емітентів цінних паперів, а саме:

- зменшити максимальний обсяг випуску облігацій підприємств;
- надати повноваження НКЦПФР щодо встановлення ознак фіктивності емітентів цінних паперів, припинення обігу цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів) емітента, що відповідає ознакам фіктивності, перевірки достовірності даних, наданих емітентом при реєстрації проспекту емісії;
- надати право вимоги НКЦПФР на проведення додаткової аудиторської перевірки та незалежної оцінки майна, отримання додаткової рейтингової оцінки емітента у випадках, коли виникають сумніви у достовірності даних емітента, які містять документи, надані для реєстрації випуску та проспекту емісії цінних паперів.

*Детінізація ринку праці.* Легалізація зайнятості та детінізація заробітних плат є передумовами стабілізації державного бюджету й досягнення цілей реформування системи пенсійного страхування, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки. Масштаб тінізації ринку праці та наявність налагоджених механізмів легкого виведення в тінь заробітних плат негативно впливають на розміри внесків працюючих до Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування, а також на доходи бюджету від податку з доходів фізичних осіб. Крім того, додана вартість, яка формується на підприємствах, що сплачують нелегальну заробітну плату, штучно занижується, що негативно позначається на обсязі надходжень до бюджету від ПДВ. За таких умов навіть незначні коливання економічної кон'юнктури можуть призводи-

ти до збільшення масштабів “виведення” заробітних плат у “тінь”, що справлятиме дестабілізуючий вплив на систему державних фінансів та солідарну пенсійну систему, а також стримуватиме нагромадження коштів накопичувальної системи.

Соціальна незахищеність і неможливість реалізації соціальних гарантій нелегально працюючими або тими, хто частково отримує тіньову заробітну плату, призводить до зростання рівня бідності в країні. Маніпуляції з розміром офіційних доходів дають змогу нелегально працюючим та легально працюючим з низькою офіційною заробітною платою необґрунтовано отримувати від держави соціальну підтримку, що негативно впливає на результативність вирішення завдань реформи системи соціальної підтримки.

*Основним принципом реалізації заходів з детінізації заробітних плат має стати дотримання умов ведення бізнесу та оплати праці сумлінних платників податків.*

Серед основних напрямів детінізації оплати праці, які наразі широко обговорюються, слід виокремити: зменшення навантаження на оплату праці податками та страховими внесками, посилення зв'язку між фактично сплаченими страховими внесками та розміром пенсійного забезпечення, перерозподіл розмірів страхових внесків між працюючим та роботодавцем, посилення відповідальності за ухилення від сплати податків та страхових внесків, покращання адміністрування податків, запровадження індикативних заробітних плат, підвищення якості соціальних послуг.

*1. Перерозподіл обсягів страхових внесків між працівником та роботодавцем.*

З одного боку, досвід розвинутих країн свідчить, що розмір страхових внесків, які сплачує роботодавець, зазвичай є меншим, ніж внесок працюючого<sup>1</sup>. Тому прибічники цього заходу наголошують на необхідності перерозподілу внесків. Разом з тим наявність причинного зв'язку між співвідношенням внесків роботодавця і працівника та рівнем тіньової економіки поки залишається дискусійним питанням. Опоненти цієї позиції<sup>2</sup> стверджують, що такий перерозподіл не матиме значення, оскільки для працівника важливим є розмір отримуваних коштів у фор-

<sup>1</sup> OECD Tax database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

<sup>2</sup> Ерке Ю. Пропозиції щодо детінізації економіки України / Ю. Ерке, О. Бетлій та ін. – К. : Ін-т екон. досліджень та політ. консультацій, 2011. – 23 с.

мі оплати праці, а для роботодавця – фактична вартість трудових ресурсів. Тому, як за наявних умов, так і у разі перерозподілу внесків, сторони продовжуватимуть домовлятися. Крім того, опоненти стверджують, що реалізація цього заходу призведе до зменшення розміру “чистої” заробітної плати.

На нашу думку, значна кількість працюючих, які частково або повністю отримують заробітну плату “у конвертах”, не мають вибору. За наявних умов економічна зацікавленість роботодавців у таких схемах оплати праці є значно вищою, ніж у працюючих.

Економічні втрати працюючого від такої схеми полягають у відсутності гарантій пенсійного та соціального забезпечення. Проте економічні втрати роботодавця від застосування тіньових схем оплати праці незначні (наприклад, вони пов’язані з можливими витратами на “вирішення” питань з контролюючими органами, неможливістю компенсації шкоди, заподіяної роботодавцю такими працівниками).

Позитивний ефект від перерозподілу внесків між роботодавцем та працівником може бути досягнутий тільки за умов їх збереження на певному рівні або зменшення розриву між фактичною вартістю трудових ресурсів для роботодавця та фактичним обсягом отриманих коштів для працівника. За таких умов перерозподіл страхових внесків вплине на механізми ціноутворення на ринку праці, й, відповідно, на механізми конкуренції. При частковому перенесенні навантаження від роботодавця на працівника має збільшитися номінальна заробітна плата працівників, які її легально отримують. Це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності на ринку праці роботодавців, які сплачують легальну заробітну плату. Як наслідок, роботодавці, які використовують схеми нелегальної оплати праці, вимушені підвищувати заробітну плату або легалізувати її.

*2. Запровадження “періоду очікування” для осіб, які не сплачували страхові внески до Пенсійного фонду України.*

Основна ідея цього заходу, запропонованого експертами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, полягає у підвищенні віку виходу на пенсію для осіб, які не сплачували внески до Пенсійного фонду України або сплачували їх не в повному обсязі.

Низький рівень податкової культури, пов’язаний з відсутністю у суспільстві норм і стандартів поведінки щодо дотримання законодавства та сплати податків і страхових внесків, значною мірою обумовлений безкарністю правопорушень у цій сфері. Запровадження “періоду очіку-

вання” дасть змогу подолати практику незастосування санкцій за недотримання норм законодавства.

Реалізація такого заходу потребує опрацювання та наукового обґрунтування питань:

- розроблення системи заходів щодо масового виявлення випадків виплати неофіційної заробітної плати або її частини та обґрунтування сум недоотриманих страхових внесків і податків;
- встановлення залежності між тривалістю “періоду очікування” та сумами недоотриманих страхових внесків і податків.

*3. Посилення зв'язку між фактично сплаченими страховими внесками та розміром пенсійного забезпечення.*

Основою для забезпечення цього заходу є пенсійна реформа. Разом з тим тінізація оплати праці залишається ризиком для запровадження накопичувальної складової пенсійної системи. Оскільки на сьогодні схема нарахування пенсій за цією складовою є непрозорою, а відповідна роз'яснювальна робота з населенням не проводиться, схильність до перебування у нелегальному секторі осіб, які мають брати участь у пенсійній системі II рівня, може зрости.

*4. Посилення відповідальності за ухилення від сплати податків і страхових внесків та покращання їх адміністрування.*

Відсутність етичних норм щодо сплати податків та страхових внесків у суспільстві має компенсуватися запровадженням жорстких санкцій за порушення законодавства у сфері оплати праці. Запровадження кримінальної відповідальності за невивідування заробітної плати свого часу позитивно вплинуло на динаміку заборгованості з її виплати. Штрафні санкції за порушення законодавства про працю в Україні є найнижчими в Європі. Тому підвищенню ризикованості та вартості використання тіньових схем оплати праці сприятимуть:

- збільшення штрафних санкцій за ухилення від оформлення трудових відносин між працівником та роботодавцем;
- запровадження кримінальної відповідальності посадових осіб роботодавця за неоформлення трудових відносин з працівником;
- розширення повноважень Інспекції з питань праці щодо здійснення перевірок додержання законодавства про оплату праці.

Прийняття нормативних актів, які запропоновані Міністерством соціальної політики України, щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про працю і мінімальних розмірів оплати праці та

гарантій їх забезпечення є передумовою зниження рівня тінізації оплати праці.

*5. Запровадження індикативної заробітної плати з метою обчислення внесків до Пенсійного та інших фондів соціального страхування.*

За пропозицією Міністерства соціальної політики України, середня індикативна заробітна плата не може бути меншою за встановлену законом мінімальну заробітну плату, збільшену на відповідний коефіцієнт для окремих категорій працівників. Зокрема, для перших керівників підприємств, установ та організацій такий коефіцієнт дорівнює 5, для головних бухгалтерів – 3, для працівників – 2.

На нашу думку, цей захід взагалі не спрямований на детінізацію оплати праці. Внаслідок його реалізації посиляться навантаження на заробітну плату – підприємства, які сплачують працівникам заробітну плату легально, хоча й невелику, повинні будуть сплачувати більші страхові внески. Підприємства, які легально не сплачують заробітну плату, не почнуть її сплачувати, оскільки умови перебування у нелегальному секторі не погіршаться. Таким чином, запровадження індикативних заробітних плат збільшить навантаження на легальний бізнес та може спричинити ризик подальшої тінізації економіки.

Запропоноване Міністерством соціальної політики України у законопроекті “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження податку на багатство” збільшення ставки оподаткування доходів фізичних осіб, коли загальна сума отриманих платником податку у звітному податковому місяці доходів перевищує 15-кратний розмір мінімальної заробітної плати, також може посилити мотивацію відповідних фізичних осіб до ухилення від оподаткування. У зв’язку з цим для прийняття цього законопроекту необхідно оцінити його потенційний вплив на рівень тіньової економіки з метою попередження подальшої тінізації доходів фізичних осіб, передбачити додаткові превентивні заходи щодо запобігання тінізації доходів.

*Детінізація земельних відносин.* У контексті земельної реформи детінізація земельних відносин є однією з передумов забезпечення ефективного функціонування ринку землі. Зниженню рівня тінізації земельних відносин сприятимуть інвентаризація земельних ресурсів, удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель, створення електронного загальнодержавного кадастру землі, що визначено як необхідні кроки з удосконалення земельних відносин у Програмі економічних реформ України на 2010–2014 роки. Крім того, формуванню

прозорого ринку землі та детінізації земельних відносин сприятиме реалізація таких заходів:

- 1) зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення (за умов завершення інвентаризації земель і формування кадастрово-реєстраційної системи), що зменшить мотивацію значної кількості суб'єктів господарювання до використання тіньових і корупційних схем переведення земель сільськогосподарського призначення в інші категорії земель;
- 2) забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо прийняття рішень про передачу у власність або користування земельних ділянок державної та комунальної власності;
- 3) забезпечення вільного доступу фізичних і юридичних осіб до інформації про вільні земельні ділянки та генеральні плани населених пунктів, що сприятиме залученню ширшого кола учасників на земельні аукціони. Це створюватиме умови для формування ринкових засад у процесі продажу та відведення в оренду земель державної та комунальної власності та дасть змогу наблизити ціни продажу земельних ділянок державної та комунальної власності до ринкових. До того ж це сприятиме збільшенню доходів бюджету;
- 4) удосконалення процедур реалізації спільних інвестиційних проєктів, пов'язаних з будівництвом на земельних ділянках державної або комунальної власності, учасниками яких є суб'єкти державної чи комунальної власності спільно з приватними інвесторами;
- 5) використання технологій космічного зондування, що дасть змогу прискорити здійснення інвентаризації земель, забезпечити повноту та точність даних у державному земельному кадастрі. Крім того, методи космічного зондування необхідно запроваджувати для систематичного контролю цільового використання земель і визначення структури й площ посівів основних сільськогосподарських культур;
- 6) удосконалення нормативних актів з інвентаризації земель у частині запровадження дієвих процедур, які б давали змогу обґрунтовано здійснювати виправлення помилок у державному земельному кадастрі при виявленні невідповідності фактичних меж ділянок тим, що зазначені у кадастрі, з метою недопущення "легалізації" правопорушень, пов'язаних із самовільним захопленням земельних ділянок або їх нецільовим використанням;

7) спрощення процедур передачі у власність або оренду земельних ділянок промисловості, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб.

Отже, поширення тіньової економіки негативно позначається на дієвості механізмів та інструментів глобального управління та управління національними економіками, забезпеченні фінансової безпеки держави, зокрема у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Основними сучасними проблемами тінізації економічних відносин у глобальному вимірі визнані тіньова зайнятість та тінізація фінансових потоків. Незважаючи на те, що проблема тінізації вже вийшла за межі національних економік, поки що немає цілісного та скоординованого між країнами плану дій щодо її розв'язання. Наявні програмні документи або стосуються подолання окремих проявів тінізації, зокрема відмивання "брудних грошей", боротьби з економічною злочинністю тощо, або спрямовані на протидію тіньовій економічній діяльності у масштабах національних економік.

Тінізація економічних відносин має специфічний вплив на фінансову безпеку держави. Зовнішні кризові явища швидко призводять до масштабного вилучення капіталів з офіційної економіки, що поглиблює її кризовий стан. У контексті ризиків розбалансованості світової економіки та загроз чергової економічної кризи руйнування механізмів та інструментів тінізації економічної діяльності є передумовою забезпечення стійкості економіки до кризових явищ.

Високий рівень тінізації економіки України зумовлений несприятливим інституційним середовищем ведення бізнесу. До найістотніших чинників тінізації національної економіки належать: суперечливість і дублювання законодавчої та нормативно-розпорядчої бази, недовіра організаційно-інституціональних механізмів антикорупційного законодавства, неефективність функціонування судової та правоохоронної системи, неефективне адміністрування податків, ускладненість доступу до земельних ресурсів, високий рівень злочинності, відсутність історичної практики дотримання норм і моральних стандартів законослухняної поведінки суб'єктів господарювання та громадян.

Зниження рівня тінізації економіки є передумовою досягнення цілей та ефективності заходів, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки. Масштаби тінізації економічних відносин в Україні продовжують залишатися наближеними до їх критичного рівня, який за



оцінками експертів, дорівнює 40 %. За таких умов важелі регулювання економіки втрачають дієвість, що загрожує результативності реалізації реформ.

*Пріоритетами детінізації економіки у контексті реалізації Програми економічних реформ є детінізація фінансових потоків, легалізація ринку праці та детінізація земельних відносин.*

*Для ліквідації схем мінімізації оподаткування, виведення ліквідних активів з компаній та грошових коштів за межі країни необхідно вжити заходи щодо обмеження можливостей використання “технічних” акцій та посилення державного контролю за обігом векселів:*

- запровадження єдиного державного реєстру виданих векселів та забезпечення доступу до нього державних органів, зокрема Державної податкової служби, Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Державної служби фінансового моніторингу тощо;
- вивчення правомірності та доцільності здійснення операцій з купівлі-продажу векселів страховиками;
- доповнення вимог до формування статутного капіталу компаній, для яких його мінімальний обсяг та сума, що має бути сплачена в грошовій формі, встановлюються на законодавчому рівні вимогами щодо складу активів;
- запровадження повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку України щодо можливості призупинення обігу фіктивних цінних паперів і деривативів, скасування реєстрації їх випуску, здійснення перевірки достовірності даних, наданих емітентом, при реєстрації проспекту емісії, надання права вимоги на проведення додаткової аудиторської перевірки і незалежної оцінки майна, а також отримання додаткової рейтингової оцінки емітента у випадках, коли виникають сумніви у достовірності його даних, які містяться у документах, наданих для реєстрації випуску та проспекту емісії цінних паперів.

*Основними напрямками детінізації ринку праці є:*

- перерозподіл обсягів страхових внесків між працівником і роботодавцем за умов збереження на існуючому рівні або зменшення розриву між фактичною вартістю трудових ресурсів для роботодавця та фактичним обсягом отриманих коштів для працівника;
- запровадження “періоду очікування” для осіб, які не сплачували страхові внески до пенсійної системи, що полягає у підвищенні

віку виходу на пенсію для осіб, які не сплачували внески до пенсійної системи або сплачували їх не в повному обсязі. Запровадження “періоду очікування” дасть змогу подолати практику відсутності санкцій за недотримання норм законодавства;

- зміцнення зв’язку між фактично сплаченими страховими внесками та розміром пенсійного забезпечення;
- посилення відповідальності за ухилення від сплати податків і страхових внесків та покращання їх адміністрування, зокрема, збільшення штрафних санкцій за ухилення від оформлення трудових відносин між працівником і роботодавцем, запровадження кримінальної відповідальності посадових осіб роботодавця за неформлення трудових відносин з працівником, розширення повноважень Інспекції з питань праці щодо здійснення перевірок додержання законодавства про оплату праці.

Водночас заходи, які пропонуються Міністерством соціальної політики щодо запровадження індикативної заробітної плати з метою обчислення внесків до Пенсійного фонду та інших фондів соціального страхування, на нашу думку, не сприятимуть зменшенню тінізації ринку праці, а їх реалізація може призвести до подальшої тінізації заробітних плат.

*До напрямів детінізації ринку землі слід віднести:*

- зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення (за умови завершення інвентаризації земель та формування кадастрово-реєстраційної системи), що зменшить мотивацію значної кількості суб’єктів господарювання у використанні тіньових і корупційних схем переведення земель сільськогосподарського призначення в інші категорії земель;
- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо прийняття рішень про передачу у власність або користування земельних ділянок державної та комунальної власності;
- забезпечення вільного доступу фізичних та юридичних осіб до інформації про вільні земельні ділянки та генеральні плани населених пунктів, що сприятиме залученню ширшого кола учасників до земельних аукціонів;
- використання технологій космічного зондування, що дасть змогу прискорити інвентаризацію земель, забезпечити повноту та точність даних у державному земельному кадастрі та здійснювати систематичний контроль цільового використання земель, визна-

- чення структури і площ посівів основних сільськогосподарських культур;
- удосконалення нормативних актів з інвентаризації земель у частині запровадження дієвих процедур, які б давали змогу обґрунтовано здійснювати виправлення помилок у державному земельному кадастрі при виявленні невідповідності фактичних меж ділянок тим, що зазначені у кадастрі, з метою недопущення “легалізації” правопорушень, пов’язаних із самовільним захопленням земельних ділянок або їх нецільовим використанням;
  - спрощення процедур передачі у власність або оренду земельних ділянок промисловості, на яких розташовані об’єкти нерухомого майна, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб.

### 15.2.2. Динаміка непродуктивного та прихованого відпливу фінансових ресурсів за межі України

#### *Основні тенденції непродуктивного відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України<sup>1</sup>*

В умовах посткризового поживавлення світової економіки відновлюється і тенденція зростання абсолютних обсягів непродуктивного відпливу фінансових ресурсів з України. Так, якщо у кризовому 2009 р. спостерігалось значне скорочення таких обсягів (на 30,6 %), то в 2010 р. відбулося їх зростання на 3,8 %, а за підсумком 2011 р. – на 1,4 %.

Як наслідок, порівняно із докризовим 2007 р. абсолютні обсяги непродуктивного відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України за підсумком 2011 р. зросли на 482 млн дол. США, або на 4,2 %, до 11,99 млрд дол. США (рис. 15.2.3), тоді як обсяги реального ВВП не вийшли на докризовий рівень і становили 95,5 % рівня 2007 р.

Водночас відносні обсяги непродуктивного відпливу капіталу, починаючи з 2010 р., мають тенденцію до зменшення. Так, співвідношення абсолютних обсягів непродуктивного відпливу капіталу з обсягами номінального ВВП за підсумками 2010–2011 рр. зменшилося відповідно на

<sup>1</sup> За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, з використанням тимчасової Методики комплексної оцінки обсягів непродуктивного відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України, затвердженої наказом Міністерства економіки України від 05.05.2008 № 149, Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня тіньової економіки, затверджених наказом Міністерства економіки України від 18.02.2009 № 123.

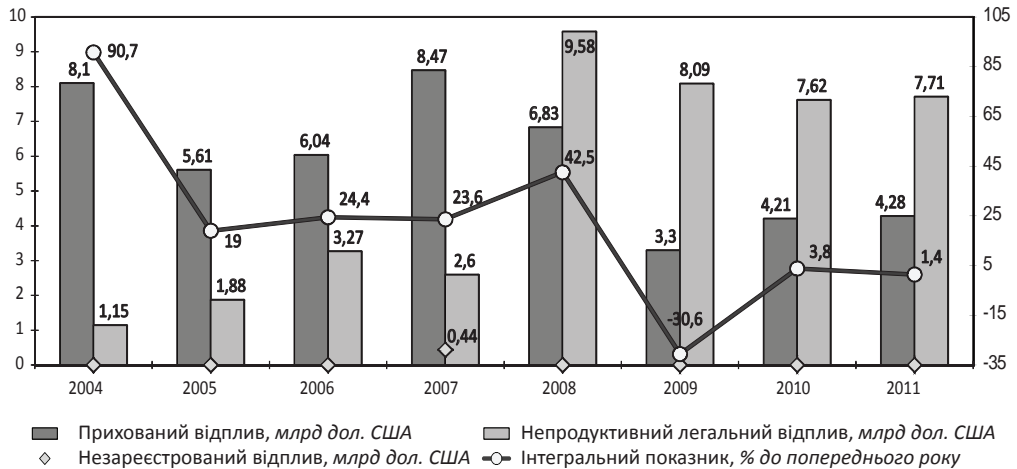


Рис. 15.2.3. Динаміка непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України

Джерело: дані НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Євростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://err.eurostat.ec.europa.eu>; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

1,1 та 1,3 відсоткового пункту (далі – в. п.) і становило у 2011 р. 7,3 %<sup>1</sup>, що є найменшим показником з 2004 р.

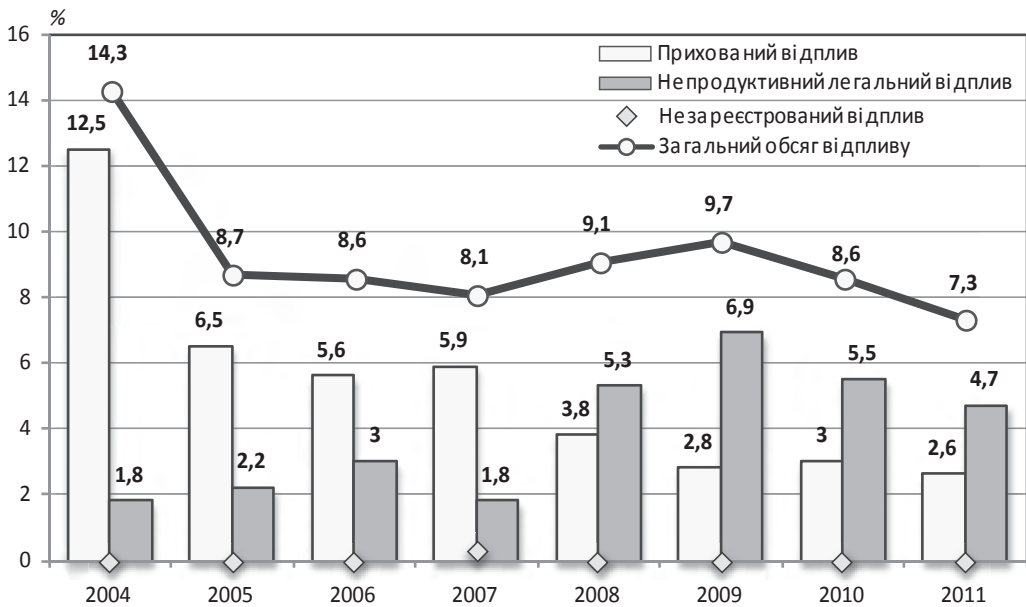
Але в умовах зростання абсолютних обсягів непродуктивного відпливу фінансових ресурсів розрахунковий показник відносного рівня знизився лише через динамічніше зростання номінального ВВП при збереженні за останні два роки майже на незмінному рівні валютного курсу. Водночас, як зазначалося, динаміка реального зростання ВВП відстає від динаміки приросту непродуктивного вивезення фінансових ресурсів за межі України, що є негативною тенденцією.

У розрізі складових непродуктивного відпливу капіталу за межі України у 2011 р., як і у попередні роки кризового та посткризового періоду (2008–2011 рр.), найбільшу питому вагу становив непродуктивний легальний відплив, у процесі якого вивезено 7,7 млрд дол. США проти 7,6 млрд дол. США у 2010 р. (співвідношення легальної складової і номінального ВВП зменшилося на 0,8 в. п. – з 5,5 % у 2010 р. до 4,7 % від ВВП

<sup>1</sup> За даними НБУ (співвідношення обсягу непродуктивного відпливу капіталу (у дол. США) до номінального обсягу ВВП у перерахунку за середнім курсом грн/дол. США за відповідний період).

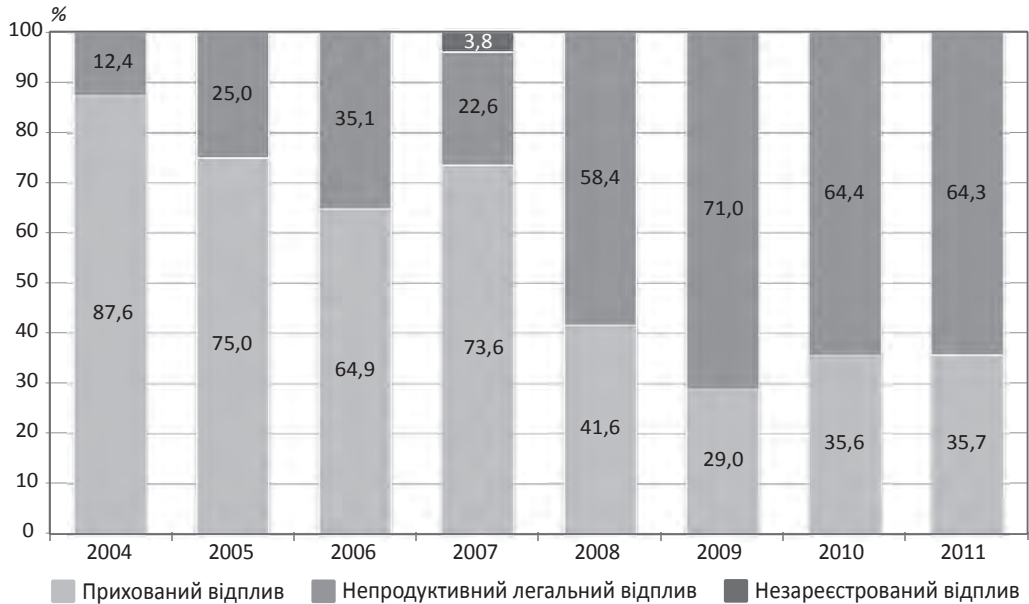
у 2011 р.). Наступною за вагою складовою непродуктивного відпливу капіталу став прихований відплив, який зріс із 4,2 млрд дол. США у 2010 р. до 4,3 млрд дол. США у звітному періоді (співвідношення з ВВП зменшилося на 0,4 в. п. – до 2,6 % від ВВП). Третя складова – незареєстрований відплив капіталу – протягом останніх років має нульове значення і не впливає на інтегральний показник непродуктивного відпливу капіталу за межі України.

Аналізуючи структурні зміни у формах відпливу капіталу, необхідно зазначити, що починаючи із 2008 р., найбільшу частку непродуктивного вивезення капіталу становить легальна форма (рис. 15.2.4, 15.2.5). Тобто у посткризовий період найбільшою проблемою в Україні залишаються несприятливі умови для розвитку підприємництва та інвестування. Це спонукає суб'єктів господарювання замість реінвестування прибутків у відтворювальні процеси в економіці України вивозити капітал за кордон легальними каналами, що й спостерігалось протягом 2008–2011 рр.



**Рис. 15.2.4. Динаміка непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України з відображенням структури складових**

Джерело: дані НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Євростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://err.eurostat.ec.europa.eu>; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.



**Рис. 15.2.5. Динаміка структури непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України**

Джерело: дані НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Євростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://err.eurostat.ec.europa.eu>; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

У докризовий період основною формою вивезення капіталу був прихований відплив. Найкритичнішим у співвідношенні з ВВП був його показник 2004 р. – 12,5 % від ВВП.

У період політичної невизначеності того часу як один із інструментів збереження капіталу використовувалося його приховане вивезення за кордон. Але останніми роками здійснено багато кроків у напрямі скорочення можливостей прихованого вивезення капіталу.

### *Основні форми непродуктивного відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України*

Сукупний обсяг непродуктивного легального відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України у 2011 р. збільшився на 1,2 % порівняно з 2010 р. і становив 7,7 млрд дол. США. При зменшенні коефіцієн-

та непродуктивності легального відпливу\* до 0,722 проти 0,889 у 2010 р. зростання непродуктивного легального відпливу капіталу відбулося виключно за рахунок збільшення загального обсягу легального вивезення фінансових ресурсів за межі України на 24,6 % – до 10,7 млрд дол. США (табл. 15.2.1).

Таблиця 15.2.1

**Динаміка непродуктивного легального відпливу (вивезення)  
фінансових ресурсів за межі України**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011
Обсяг легального вивезення фінансових ресурсів за межі України, <i>млн дол. США</i>	6692,1	11724,2	9096,1	8573,2	10682,5
<i>Коефіцієнт непродуктивності</i>	<i>0,389</i>	<i>0,817</i>	<i>0,889</i>	<i>0,889</i>	<i>0,722</i>
Обсяг непродуктивного легального відпливу фінансових ресурсів за межі України з урахуванням інтегрального критерію непродуктивності, <i>млн дол. США</i>	2603,2	9578,7	8086,4	7621,6	7712,7

Складено за даними НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

Уперше у посткризовий період зменшення коефіцієнта коригування легального відпливу стало можливим за рахунок зростання рівня рентабельності операційної діяльності підприємств промисловості з 3,5 % у 2010 р. до 6 % у 2011 р., що відповідає пороговому значенню – не нижче 5 %. Ще одним із показників, який у цілому відповідав у 2011 р. пороговим критеріям, є частка населення із середньодушовими загальними доходами, нижчими 75 % медіанного рівня загальних доходів (рівень бідності). Інші показники, які використовуються для розрахунку коефіцієнта непродуктивності, й досі перебувають на рівні, меншому за свої порогові значення.

Частка валового нагромадження основного капіталу хоча й збільшилась у 2011 р. в структурі ВВП на 0,7 в. п. відносно 2010 р. до 18,8 %, але залишалася значно меншою від порогового критерію – не нижче 25 %

\* Коефіцієнт коригування легального відпливу розраховується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України як інтегральний критерій непродуктивності й базується на показниках економічної безпеки, які відображають, наскільки процеси продуктивного відтворення в економіці не залежать від вивезення коштів легальним шляхом (1 – повністю залежать, 0 – повністю не залежать).

від ВВП. Разом з тим обмеженість світових інвестиційних ресурсів та несприятливий інвестиційний клімат в Україні призвели до зменшення співвідношення приросту капіталу нерезидентів в Україні з ВВП з 3,41 до 2,82 % при пороговому значенні – не менше 5 %.

У структурі непродуктивного легального відпливу фінансових ресурсів головним каналом вивезення капіталу за кордон, як і у попередньому році, залишились доходи нерезидентів, отримані від інвестицій в економіку України. У 2011 р. за цією статтею у загальному обсязі непродуктивного легального відпливу ресурсів було вивезено 6,7 млрд дол. США проти 6 млрд дол. США у 2010 р. Як наслідок, її частка в структурі непродуктивного легального відпливу капіталу зросла на 8,4 в. п. і становила 86,7 % у 2011 р. (табл. 15.2.2).

Водночас збільшилася й частка комерційних кредитів, наданих юридичним особам та суб'єктам підприємницької діяльності з місцезнаходженням за межами України – з 0,7 % у 2010 р. до 1,5 % у 2011 р. Також спостерігалось незначне зростання частки портфельних інвестицій за межі України з 0,2 % у 2010 р. до 0,4 % у 2011 р.

Частка прямих інвестицій з України у структурі непродуктивного легального відпливу капіталу суттєво зменшилася – на 6,8 в. п. і становила 1,8 % від загального обсягу непродуктивного легального вивезення фінансових ресурсів за кордон у 2011 р.

Таблиця 15.2.2

### Динаміка структури непродуктивного легального відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України, %

Показник	2007	2008	2009	2010	2011
Непродуктивний легальний відплив через кошти у формі:					
позик/комерційних кредитів нерезидентам	16,7	23,4	12,1	0,7	1,5
прямих інвестицій з України	10,1	8,6	1,8	8,6	1,8
портфельних інвестицій з України	0,4	0,0	0,1	0,2	0,4
доходів нерезидентів, отриманих від інвестицій в економіку України	64,3	59,2	77,5	78,3	86,7
сплачених капітальних трансфертів	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
інших сплачених поточних трансфертів	8,1	8,6	8,5	12,2	9,5
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.



Відносний аналіз впливу чинників на зміну обсягу непродуктивного легального відпливу капіталу також свідчить про те, що найнегативніший внесок у зростання цих обсягів мали доходи нерезидентів, отриманих від інвестицій в економіку та зростання комерційних кредитів (табл. 15.2.3).

Третій чинник – зростання портфельних інвестицій за межі України – менш суттєво вплинув на загальний показник непродуктивного легального відпливу капіталу. Однак дія цих факторів була здебільшого нівельована зменшенням відпливу за каналом інвестування прямих інвестицій за межі України.

За підсумками 2011 р. обсяг прихованого відпливу фінансових ресурсів за межі України зріс на 1,8 %, або на 75,5 млн дол. США, відносно 2010 р. і становив 4,3 млрд дол. США. Упродовж 2008–2011 рр. голов-

Таблиця 15.2.3

**Чинники, за рахунок яких відбулася зміна обсягів непродуктивного легального відпливу фінансових ресурсів, млн дол. США**

Показник	2010	2011	Відхилення	Ступінь впливу чинника*, %
Загальний обсяг непродуктивного легального відпливу (вивезення) фінансових ресурсів, усього,	7 621,6	7 712,7	91,2	100,0
у тому числі за рахунок зміни обсягу легального відпливу фінансових ресурсів через:				
кошти у формі позик / комерційних кредитів нерезидентам	57,2	161,5	104,3	-101,7
прямі інвестиції з України	736,0	192,0	-544,0	429,9
портфельні інвестиції з України	17,0	48,0	31,0	-30,2
доходи нерезидентів, отримані від інвестицій в економіку України	6 712,0	9 264,0	2552,0	-248,8
сплачені капітальні трансферти	4,0	6,0	2,0	2,0
інші сплачені поточні трансферти	1 047,0	1 011,0	-36,0	23,9
за рахунок зміни коефіцієнта непродуктивності	0,889	0,722	-0,167	25,0

\* Знак “-” у цьому випадку означає, що фактор спричиняв зростання непродуктивного легального відпливу.

Складено за даними НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

ним каналом виведення фінансових ресурсів за межі України залишалося спотворення обсягів та цін експортної продукції. За цим каналом за межі України було вивезено 3,6 млрд дол. США, що на 5,3 % більше, ніж у 2010 р. У загальній структурі прихованого відпливу капіталу за межі України частка такого каналу становить 85,2 % (табл. 15.2.4).

Хоча найбільшою товарною позицією, за якою відбувається приховане вивезення капіталу шляхом спотворення обсягів і цін експортної продукції, залишається мінеральна сировина (41,8 % від загального обсягу прихованого експорту), у 2011 р. обсяг прихованого відпливу за цією товарною групою знизився на 1,5 % відносно 2010 р. (табл.15.2.5).

Другою за розміром прихованого вивезення фінансових ресурсів залишається продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості (із часткою 31,7 %). У 2011 р. обсяги прихованого вивезення в цій товарній групі збільшилися на 19,5 % відносно 2010 р. Надзвичайно високі темпи зростання (у 1,77 раза) мала група “вироби з чорних металів”. Але її частка невелика (0,4 %), тому це зростання не справило визначального впливу на загальний показник прихованого відпливу капіталу через канал спотворення обсягів та цін експортної продукції.

Таблиця 15.2.4

**Динаміка структури складових прихованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України, %**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011
Прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів за рахунок спотворення обсягів та цін експортної продукції	32,5	63,5	68,5	82,3	85,2
Обсяг недоотриманої виручки за експорт товарів і послуг та платежі за фіктивними операціями з цінними паперами	62,4	30,0	6,6	0,4	2,1
Обсяг неповернутих коштів за експортними операціями, які здійсненні з порушенням резидентами встановлених законодавством термінів розрахунків в іноземній валюті	5,1	6,5	24,9	17,3	12,7
Прихований відплив (вивезення) фінансових ресурсів за межі України	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

Таблиця 15.2.5

**Складові прихованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів  
через канал спотворення обсягів і цін експортної продукції**

Показник	Обсяг, млн дол. США		Питома вага, %		Темпи приросту 2011 до 2010 р., %
	2010	2011	2010	2011	
Прихований експорт, усього, у тому числі:	3 463,7	3 646,2	100,0	100,0	5,3
– продовольчі товари	358,2	419,9	10,3	11,5	17,2
– мінеральні продукти	1 546,2	1 523,7	44,6	41,8	-1,5
– продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	967,0	1 155,5	27,9	31,7	19,5
– чорні метали	489,5	441,1	14,1	12,1	-9,9
– вироби з чорних металів	9,3	16,3	0,3	0,4	76,5
– продукція кольорової та іншої металургії	93,5	89,7	2,7	2,5	-4,1

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

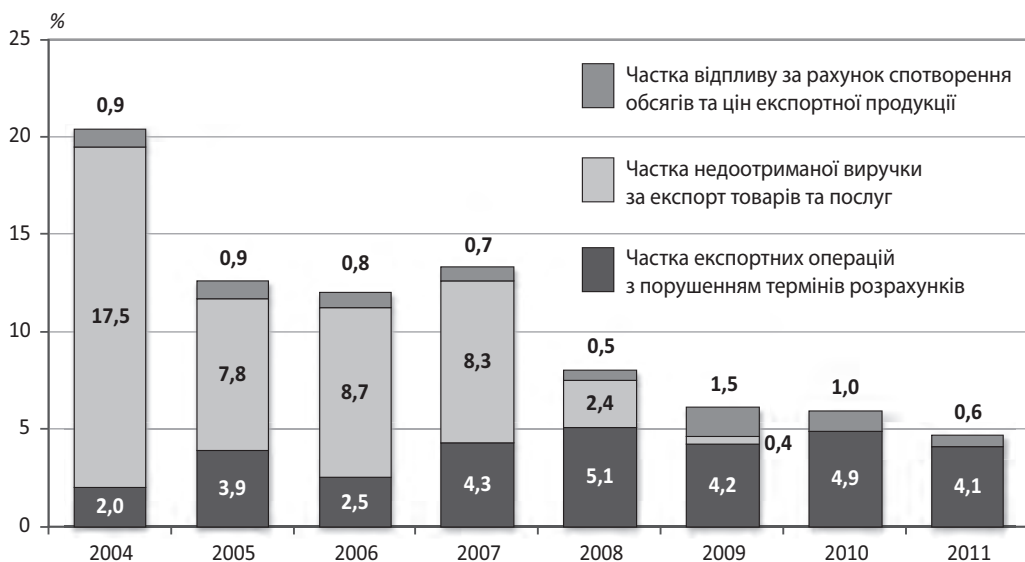
Найвірогідніше зменшення обсягів прихованого вивезення капіталу було за товарною групою “чорні метали” (скорочення на 9,9 %), частка якої в загальній структурі прихованого відпливу фінансових ресурсів шляхом спотворення обсягів і цін експортної продукції становила 12,1 %. Також зменшення спостерігалось в групі продукції кольорової та іншої металургії: обсяг скоротився на 4,1 %, а частка зменшилася з 2,7 до 2,5 % від загального обсягу прихованого відпливу капіталу. Іншим каналом, за яким у 2011 р. зростав прихований відплив капіталу, стало збільшення обсягів недоотриманої виручки за експорт та платежів за фіктивними операціями з цінними паперами, які зросли на 76 млн дол. США і до 93 млн дол. США. У структурі складових прихованого відпливу фінансових ресурсів цей показник становив 2,1 % від загального обсягу прихованого відпливу фінансових ресурсів за кордон та значно зріс відносно 2010 р. (на 1,7 в. п.).

Обсяг неповернутої виручки за експортними операціями, щодо яких мало місце порушення резидентами встановлених законодавством термінів розрахунків в іноземній валюті, – єдиний канал, за яким у 2011 р.

відбулося зменшення відпливу до 0,5 млрд дол. США проти 0,7 млрд дол. США у 2010 р.

Отже, серед трьох каналів, за якими здійснюється розрахунок прихованого відпливу капіталу, саме показник вивезення капіталу шляхом спотворення цін та обсягів експорту найбільше вплинув на зростання загального обсягу прихованого відпливу капіталу за межі України у 2011 р.

У співвідношенні до обсягу експорту товарів та послуг з України у 2011 р., який становив 88,8 млрд дол. США, частка прихованого відпливу фінансових ресурсів зменшилася на 1,2 в. п. проти показника 2010 р. і дорівнювала 4,8 %. Як і у випадку з ВВП, така позитивна відносна динаміка при збільшенні абсолютних обсягів прихованого відпливу пов'язана із випереджальним зростанням абсолютних обсягів експорту. Але, на відміну від відносних співвідношень із ВВП, на які також впливають інші чинники, зокрема курс та інфляційні процеси, зменшення частки прихованого відпливу у відношенні до експорту останніми роками є позитивним результатом проведення дерегуляції у зовнішньоекономічній сфері (рис. 15.2.6).



**Рис. 15.2.6. Динаміка прихованого відпливу капіталу у співвідношенні до експорту товарів та послуг з України**

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

Зокрема з рис. 15.2.6 бачимо, що частка недоотриманої виручки за експортними контрактами, яка превалювала у 2004 р., за підсумками 2011 р. зведена до мінімуму. Найменшою – 0,6 % (за винятком 2008 р.) за весь час дослідження у 2011 р. залишається і частка експортних операцій, розрахунки за якими здійснюються з порушенням встановлених термінів. Також у 2011 р. частка прихованого відпливу капіталу шляхом спотворення обсягів та цін експортної продукції зменшилася на 0,8 в. п. порівняно з 2010 р. до 4,1 % загального обсягу експорту товарів і послуг у 2011 р.

***З метою запобігання збільшенню непродуктивного відпливу фінансових ресурсів за межі України, необхідно здійснити такі заходи:***

- *створити механізми заохочення до довгострокового інвестування, формування системи інструментів розвитку інвестиційної діяльності підприємств.*

З цією метою потрібно доопрацювати та подати на розгляд до Верховної Ради України проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної реєстрації іноземних інвестицій” у частині визначення строку подання інвестором документів для державної реєстрації іноземних інвестицій, перереєстрації у випадку зміни власника іноземної інвестиції, ануляції реєстрації іноземної інвестиції у випадку вилучення (репатріації) іноземних інвестицій протягом 30 календарних днів після фактичного внесення, вилучення (репатріації) таких інвестицій або зміни власника іноземних інвестицій (законопроект зареєстровано у Верховній Раді України від 11.01.2012 № 9676 та 21.02.2012 прийнято у першому читанні);

- *здійснювати контроль за недопущенням спотворення інформації про обсяги та ціни експортної продукції шляхом постійного моніторингу.*

Відповідно до Порядку взаємодії митних і податкових органів при здійсненні державного контролю за експортом окремих видів товарів суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, затвердженого спільним наказом Державної митної служби України та Державної податкової адміністрації України від 12.07.2004 № 512/387, здійснюються постійний перегляд і оновлення переліку критеріїв ризику при експортуванні товарів з митної території України суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

З метою інформування правоохоронних органів про сумнівні зовнішньоекономічні операції Державній митній службі України слід інформувати Державну службу фінансового моніторингу України щодо можливого здійснення фізичними і юридичними особами операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, та відпливу капіталу з країни;

- не допускати недоотримання виручки за експорт товарів та послуг і здійснення платежів за фіктивними операціями з цінними паперами НБУ. Постійно проводити перевірки банків та аналіз статистичної звітності про проведення ними операцій з купівлі безготівкової іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України.

**З метою запобігання непродуктивному відпливу фінансових ресурсів здійснювати на постійній основі:**

- контроль за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності термінів розрахунків при проведенні експортно-імпорتنих операцій, операцій з давальницькою сировиною та вимог валютного законодавства;
- спостереження з метою запобігання незаконному відпливу валютних і матеріальних цінностей шляхом застосування спеціальних санкцій до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;
- контроль фінансових операцій, проведених суб'єктами первинного фінансового моніторингу, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом.

### **15.2.3. Основні тенденції у сфері фінансової безпеки сектору державних фінансів України**

За розрахунками ДННУ “Академія фінансового управління”, у 2011 р. інтегральний показник рівня фінансової безпеки державних фінансів України (сектору загальнодержавного управління та торгової безпеки) покращився порівняно з 2010 р. (0,9 проти 0,8). У III кв. 2012 р. він становив 0,84 від оптимального значення (1) (проти 0,921 у III кв. 2011 р.), зокрема за складовими (рис. 15.2.7).

Як бачимо з даних рис. 15.2.7, у критичній зоні перебувають чотири складові фінансової безпеки сектору державних фінансів з двадцяти

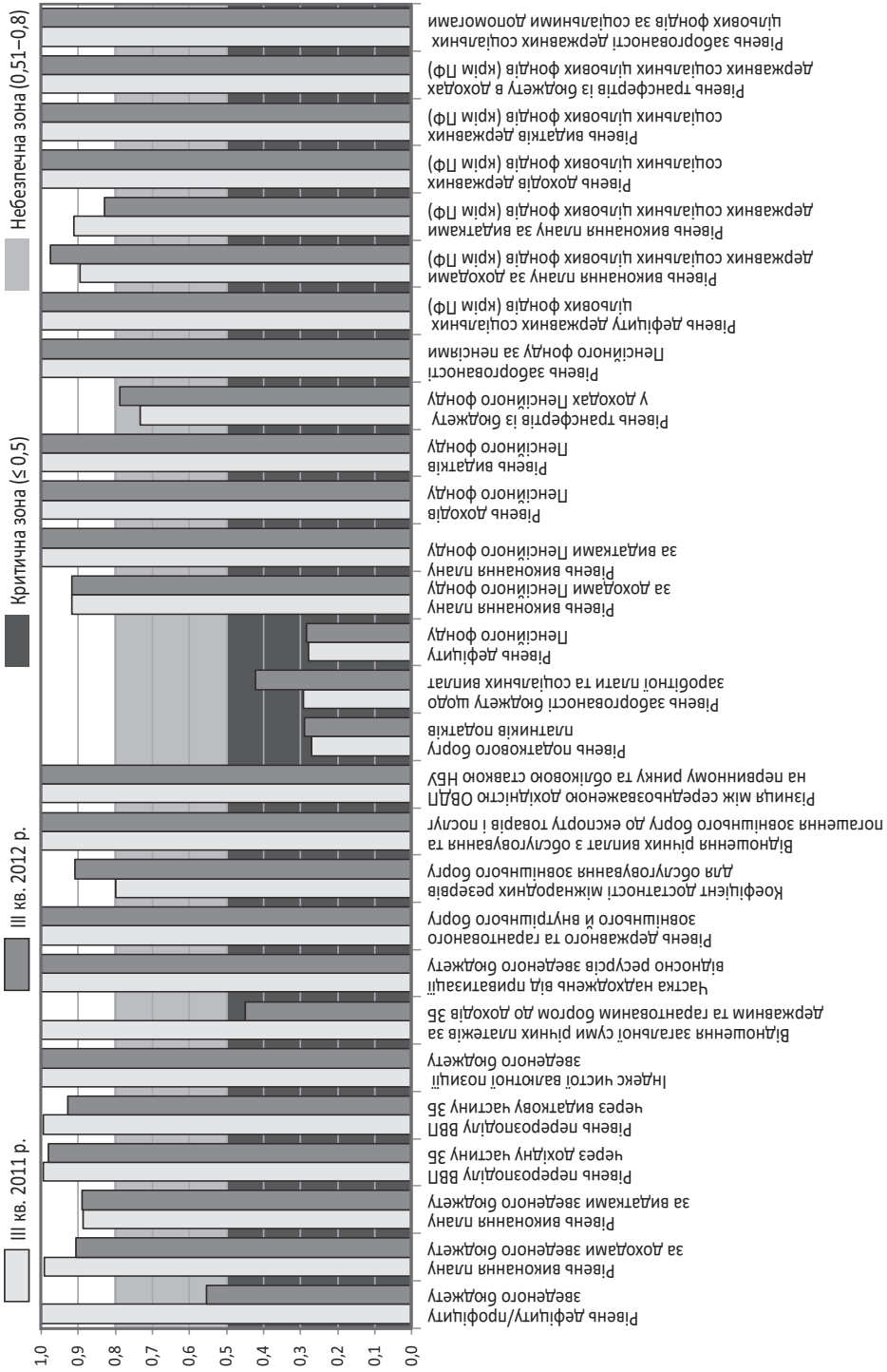


Рис. 15.2.7. Рівні складових фінансової безпеки сектору державних фінансів України  
Джерело: розрахунки ДІНУ "Академія фінансового управління".

восьми. Найперша – *рівень дефіциту Пенсійного фонду*, де зберігається тенденція 2010–2011 рр. Показник оцінює рівень розбалансованості Пенсійного фонду, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів. Друга складова – *рівень податкового боргу платників податків*, зниження рівня якого відбулося з II кв. 2011 р.

Третя складова полягає у різкому зростанні значення *показника відношення загальної суми річних платежів за державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету* у III кв. 2012 р. до 6,69 % проти 1,08 % у III кв. 2011 р.

Четверта складова полягає у підвищенні *рівня заборгованості бюджету із заробітних плат та соціальних виплат*, що продовжується з III кв. 2011 р.

У *небезпечній зоні* залишається *рівень дефіциту зведеного бюджету* (III кв. 2011 р. – 0,82 %; III кв. 2012 р. – 5,42 %) при пороговому значенні 3 %. У цій зоні також показник, що характеризує рівень трансфертів із бюджету у доходах Пенсійного фонду – 29,15 % у III кв. 2012 р.

Перелік індикаторів стану фінансової безпеки державних фінансів України (сектор загальнодержавного управління), їх порогові значення подано в табл. 15.2.6, а результати розрахунків інтегрального показника фінансової безпеки державних фінансів у III кв. 2011 р. та III кв. 2012 р. – у табл. 15.2.7–15.2.8.

Отже, за результатами оцінки стану фінансової безпеки державних фінансів України (сектор загальнодержавного управління) у 2010–2011 рр. та на початку 2012 р. її інтегральний показник у 2011р. покращився порівняно з 2010 р. (0,9 проти 0,8). У III кв. 2012 р. проти III кв. 2011 р. значення інтегрального показника погіршилося на 0,008 в. п., переважно внаслідок зростання відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього (державного та гарантованого) боргу до експорту товарів і послуг.

Водночас зберігається напружений стан із дефіцитом Пенсійного фонду та інших соціальних фондів, який покривається з бюджету. Проведена у 2011 р. пенсійна реформа дасть змогу поліпшити пенсійне забезпечення, пом'якшити негативний вплив процесу старіння населення України на бюджет Пенсійного фонду та створити умови для впровадження II рівня – обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування.



Таблиця 15.2.6

**Індикатори та порогові значення індикаторів стану фінансової безпеки державних фінансів України (сектор загальнодержавного управління)**

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			III кв. 2011 р.	III кв. 2012 р. ↑ – покращання ↓ – погіршення	
1	Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, %	Не більше 3*	-0,82 <sup>1</sup>	-5,42 <sup>1</sup> ↓	0,125
2	Рівень виконання плану (щоквартально та в цілому за рік) за доходами зведеного бюджету, %	Не менше 98** (щоквартальне: не менше 25)	73,35 <sup>1</sup>	67,12 <sup>1</sup> ↓	0,042
3	Рівень виконання плану за видатками (щоквартально та в цілому за рік) зведеного бюджету, %	Не менше 98** (щоквартальне: не менше 25)	65,63 <sup>1</sup>	65,79 <sup>1</sup> ↑	0,042
4	Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину зведеного бюджету, %	Не більше 30***	30,11 <sup>2</sup>	30,55 <sup>2</sup> ↓	0,042
5	Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету, %	Не більше 30***	30,14 <sup>2</sup>	32,26 <sup>2</sup> ↓	0,042
6	Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету	Не більше 1–2**	0,34 <sup>2</sup>	0,37 <sup>2</sup> ↓	0,040
7	Відношення загальної суми річних платежів за державним і гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету та з розбиттям на внутрішній (D <sub>в</sub> ) і зовнішній (D <sub>з</sub> ) борг, %	Не більше 3**	1,08 <sup>2</sup>	6,69 <sup>2</sup> ↓	0,050
8	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету, %**	Не більше 5**	0,03 <sup>2</sup>	0,01 <sup>2</sup> ↑	0,050

Продовження табл. 15.2.6

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			III кв. 2011 р.	III кв. 2012 р. ↑ – покращання ↓ – погіршення	
9	Рівень державного та гарантованого зовнішнього та внутрішнього боргу, %	Не більше 60*	36,20 <sup>3</sup>	35,41 <sup>3</sup> ↑	0,125
10	Коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу	Не менше 1	0,80 <sup>4</sup>	0,91 <sup>4</sup> ↑	0,050
11	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього (державного та гарантованого) боргу до експорту товарів та послуг, %	Не більше 12***	1,10 <sup>4</sup>	1,08 <sup>4</sup> ↑	0,050
12	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, %	Не більше 4**	2,25 <sup>4</sup>	3,83 <sup>4</sup> ↓	0,050
13	Рівень податкового боргу платників податків, %	Не більше 1**	3,68 <sup>2</sup>	3,45 <sup>2</sup> ↑	0,042
14	Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат, %	Не більше 0,1**	0,34 <sup>2</sup>	0,24 <sup>2</sup> ↑	0,017
15	Рівень дефіциту Пенсійного фонду, %	Не більше 0,3**	-1,07 <sup>5</sup>	-1,06 <sup>6</sup> ↑	0,017
16	Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду, %	Не менше 98** (щоквартальне: не менше 25)	22,01 <sup>5</sup> (дані за I кв.)	22,01 <sup>6</sup> (дані за I кв.)	0,016
17	Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду, %	Не менше 98** (щоквартальне: не менше 25)	23,88 <sup>5</sup> (дані за I кв.)	24,58 <sup>6</sup> ↑ (дані за I кв.)	0,017

Продовження табл. 15.2.6

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			III кв. 2011 р.	III кв. 2012 р. ↑ – покращання ↓ – погіршення	
18	Рівень доходів Пенсійного фонду, %	Не більше 12**	9,23 <sup>5</sup>	9,07 <sup>6</sup> ↑	0,017
19	Рівень видатків Пенсійного фонду, %	Не більше 12**	10,31 <sup>5</sup>	10,03 <sup>6</sup> ↑	0,016
20	Рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду, %	Не більше 23**	31,39 <sup>5</sup>	29,15 <sup>6</sup> ↑	0,017
21	Рівень заборгованості Пенсійного фонду щодо пенсій, %	Не більше 5**	0,00 <sup>5</sup>	0,00 <sup>6</sup>	0,017
22	Рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду, %	Не більше 0,3**	0,16 <sup>5</sup>	0,24 <sup>6</sup> ↓	0,016
23	Рівень виконання плану за доходами державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду, %	Не менше 98** (шквартальне: не менше 25)	21,52 <sup>5</sup>	23,40 <sup>6</sup> ↑	0,017
24	Рівень виконання плану за видатками державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду, %	Не менше 98** (шквартальне: не менше 25)	21,89 <sup>5</sup>	19,88 <sup>6</sup> ↓	0,017
25	Рівень доходів державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду, %	Не більше 2**	1,50 <sup>5</sup>	1,62 <sup>6</sup> ↓	0,016
26	Рівень видатків державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду, %	Не більше 2**	1,34 <sup>5</sup>	1,38 <sup>6</sup> ↓	0,017

Закінчення табл. 15.2.6

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення		Ваговий коефіцієнт**
			III кв. 2011 р.	III кв. 2012 р. ↑ – покращення ↓ – погіршення	
27	Рівень трансфертів із бюджету в доходах державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду, %	Не більше 0,5**	0,34 <sup>5</sup>	0,25 <sup>6</sup> ↑	0,017
28	Рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог, %	Не більше 3**	0,00 <sup>5</sup>	0,00 <sup>6</sup>	0,016

\* Маастрихтські критерії.

\*\* Визначено колом українських експертів за статистичними даними докризового періоду, підлягає періодичному уточненню.

\*\*\* Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

Розраховано за даними:

- 1 Звіт про виконання зведеного бюджету України за III кв. у 2011 р. / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
- 2 Звіт про виконання зведеного бюджету України за III кв. у 2012 р. / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
- 3 Дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=291653&cat\\_id=287148](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291653&cat_id=287148); [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=336076&cat\\_id=325755](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=336076&cat_id=325755);
- 4 Статистичні матеріали по стану державного боргу України на 31.12.2011р. / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control>.
- 5 Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнооб'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за III квартал 2011 року.

<sup>5</sup> Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за III квартал 2012 року.

Таблиця 15.2.7

## Розрахунок інтегрального індикатора фінансової безпеки державних фінансів у ІІІ кв. 2011 р.

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт	Розрахунок
1	Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, %	Не більше 3	-0,82	1,00	0,13	0,13
2	Рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету, %	Не менше 75	73,35	0,99	0,04	0,04
3	Рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету, %	Не менше 75	65,63	0,89	0,04	0,04
4	Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину ЗБ, %	Не більше 30	30,11	1,00	0,04	0,04
5	Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину ЗБ, %	Не більше 30	30,14	1,00	0,04	0,04
6	Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету	Не більше 1-2	0,34	1,00	0,04	0,04
7	Відношення загальної суми річних платежів за державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету, %	Не більше 3	1,08	1,00	0,05	0,05
8	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету, %	Не більше 5	0,03	1,00	0,05	0,05
9	Рівень державного та гарантованого зовнішнього і внутрішнього боргу, %	Оптимальне < 60	36,20	1,00	0,13	0,13
10	Коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу	Не менше 1	0,80	0,80	0,05	0,06
11	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг, %	Не більше 12	1,10	1,00	0,05	0,05

Продовження табл. 15.2.7

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт	Розрахунок
12	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ	Не більше 4	2,25	1,00	0,05	0,05
13	Рівень податкового боргу платників податків	Не більше 1	3,68	0,27	0,04	0,01
14	Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат	Не більше 0,1	0,34	0,29	0,02	0,00
15	Рівень дефіциту Пенсійного фонду	Не більше 0,3	-1,07	0,28	0,02	0,00
16	Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду	Не менше 25	22,01	0,92	0,02	0,01
17	Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду	Не менше 25	23,88	1,00	0,02	0,02
18	Рівень доходів Пенсійного фонду	Не менше 12	9,23	1,00	0,02	0,02
19	Рівень видатків Пенсійного фонду	Не більше 12	10,31	1,00	0,02	0,02
20	Рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду	Не більше 23	31,39	0,73	0,02	0,01
21	Рівень заборгованості Пенсійного фонду щодо пенсій	Не більше 5	0,00	1,00	0,02	0,02
22	Рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не більше 0,3	0,16	1,00	0,02	0,02
23	Рівень виконання плану за доходами державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не менше 25	21,52	0,90	0,02	0,02
24	Рівень виконання плану за видатками державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не менше 25	21,89	0,91	0,02	0,02

Закінчення табл. 15.2.7

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт	Розрахунок
25	Рівень доходів державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не більше 2	1,50	1,00	0,02	0,02
26	Рівень видатків державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не більше 2	1,34	1,00	0,02	0,02
27	Рівень трансфертів із бюджету в доходах державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не більше 0,5	0,34	1,00	0,02	0,02
28	Рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог	Не більше 3	0,00	1,00	0,02	0,02

*Інтегральний показник: 0,921*

Розраховано за даними:

<sup>1</sup> Звіт про виконання зведеного бюджету України за III квартал 2011 року / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

<sup>2</sup> Дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=291653&cat\\_id=287148](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291653&cat_id=287148).

<sup>3</sup> Статистичні матеріали по стану державного боргу України на 31.12.2011 / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control>.

<sup>4</sup> Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду загальнооб'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за III квартал 2011 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за III квартал 2011 року.



Таблиця 15.2.8  
**Розрахунок інтегрального індикатора фінансової безпеки державних фінансів у III кв. 2012 р.**

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт	Розрахунок
1	Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, %	Не більше 3	-5,42	0,55	0,125	0,07
2	Рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету, %	Не менше 75	67,12	0,91	0,042	0,04
3	Рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету, %	Не менше 75	65,79	0,89	0,042	0,04
4	Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину ЗБ, %	Не більше 30	33,55	0,98	0,042	0,04
5	Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину ЗБ, %	Не більше 30	32,26	0,93	0,042	0,04
6	Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету	Не більше 1-2	0,37	1,00	0,040	0,04
7	Відношення загальної суми річних платежів за державним та гарантованим боргом до доходів зведеного бюджету та з розбиттям на внутрішній ( $D_i$ ) та зовнішній ( $D_e$ ) борг, %	Не більше 3	6,69	0,45	0,050	0,02
8	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету, %	Не більше 5	0,01	1,00	0,050	0,05
9	Рівень державного та гарантованого зовнішнього й внутрішнього боргу, %	Оптимальне < 60	35,41	0,93	0,125	0,13
10	Коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу	Не менше 1	0,91	0,91	0,050	0,05
11	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг, %	Не більше 12	1,08	1,00	0,050	0,05

Продовження табл. 15.2.8

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт	Розрахунок
12	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ	Не більше 4	3,83	1,00	0,050	0,05
13	Рівень податкового боргу платників податків	Не більше 1	3,45	0,29	0,042	0,01
14	Рівень заборгованості бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат	Не більше 0,1	0,24	0,42	0,017	0,01
15	Рівень дефіциту Пенсійного фонду	Не більше 0,3	-1,06	0,28	0,017	0,00
16	Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду	Не менше 25	22,01	0,92	0,016	0,01
17	Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду	Не менше 25	24,58	1,00	0,017	0,02
18	Рівень доходів Пенсійного фонду	Не менше 12	9,07	1,00	0,017	0,02
19	Рівень видатків Пенсійного фонду	Не більше 12	10,03	1,00	0,016	0,02
20	Рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду	Не більше 23	29,15	0,79	0,017	0,01
21	Рівень заборгованості Пенсійного фонду щодо пенсій	Не більше 5	0,00	1,00	0,017	0,02
22	Рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не більше 0,3	0,24	1,00	0,016	0,02
23	Рівень виконання плану за доходами державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не менше 25	23,40	0,97	0,017	0,02
24	Рівень виконання плану за видатками державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не менше 25	19,88	0,83	0,017	0,01
25	Рівень доходів державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	Не більше 2	1,62	1,00	0,016	0,02

Закінчення табл. 15.2.8

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт	Розрахунок
26	Рівень видатків державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	не більше 2	1,38	1,00	0,017	0,02
27	Рівень трансфертів із бюджету в доходах державних соціальних цільових фондів, крім Пенсійного фонду	не більше 0,5	0,25	1,00	0,017	0,02
28	Рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог	не більше 3	0,00	1,00	0,016	0,02

*Інтегральний показник: 0,863*

Розраховано за даними:

<sup>1</sup> Звіт про виконання зведеного бюджету України за III квартал 2012 року / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

<sup>2</sup> Дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=336076&cat\\_id=325755](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=336076&cat_id=325755).

<sup>3</sup> Зведений фінансовий звіт Пенсійного фонду України за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання соціального страхування на випадок безробіття за III квартал 2012 року; фінансовий звіт про виконання бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за III квартал 2012 року.

## 15.3. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

### 15.3.1. Застосування фінансового моніторингу в системі забезпечення фінансової безпеки держави

Недостатня ефективність протидії міжнародних інституцій та національних органів управління тіншовій економіці призводить до її подальшого поширення. Незважаючи на загрожуючі масштаби цієї проблеми, поки що немає цілісного та скоординованого плану дій між країнами щодо подолання наслідків тіншової економіки. Наявні програмні документи або стосуються подолання її окремих проявів, зокрема відмивання “брудних грошей”, боротьби з економічною злочинністю тощо, або спрямовані на запобігання тіншовій економічній діяльності у масштабах національних економік.

Оскільки проблема тінзації опинилася поза межами національних економік, масштаби тінзації глобальної економіки та загрози, пов'язані з її існуванням та поширенням, потребують розроблення скоординованої стратегії протидії цьому явищу. Хоча дослідники вказують на певні позитивні риси у сфері детінізації економіки, які полягають у:

- згладжуванні перепадів в економічній кон'юктурі (особливо в умовах економічної кризи, коли за рахунок перерозподілу ресурсів забезпечується виробництво в тіншовій сфері);
- пом'якшенні певних соціальних суперечностей за рахунок нелегальної зайнятості;
- легалізації тіншового капіталу, який у подальшому оподатковується.

Водночас зазначені риси є тимчасовими і не можуть слугувати підґрунтям для сталого економічного розвитку.

Основні напрями протидії тінзації глобальної економіки передбачають<sup>1</sup>:

- проведення національних аудитів економік країн з метою оцінки поширення видів тіншової економічної діяльності та їх впливу на формальну економіку;
- оцінювання національних регуляторних систем відносно оподаткування, ліцензування, праці, навколишнього середовища, охоро-

<sup>1</sup> Pleskachevskiy V. The Underground Economy: A Threat to Democracy, Development and the Rule of Law / V. Pleskachevskiy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails\\_E.asp?DocID=13532](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13532).

- ни здоров'я та безпеки, захисту прав споживачів, прав інтелектуальної та промислової власності з метою оцінки можливостей їх спрощення та зменшення вартості дотримання;
- дослідження впливу праці мігрантів, зокрема дешевої робочої сили, на національний добробут та дотримання корпоративних стандартів праці;
  - запровадження спеціальної допомоги для уразливих груп населення (включаючи меншини, біженців, вимушених переселенців тощо);
  - посилення електронного моніторингу й нагляду за грошовими потоками банків та інших фінансових інститутів;
  - запровадження жорсткіших правил щодо готівкових транзакцій та збільшення штрафів за незадекларовані та необліковані готівкові рахунки;
  - покращання взаємодії, інформаційного обміну, обміну кращою практикою щодо моніторингу, дізнання та кримінального переслідування між регіональними, національними та міжнародними правоохоронними органами;
  - посилення контролю за транзакціями за участю офшорних юрисдикцій;
  - удосконалення правил та норм, які регулюють діяльність фінансових ринків, та забезпечення прозорості фінансових інструментів;
  - запровадження та/або вдосконалення нормативних актів щодо лобіювання та діяльності професійних асоціацій, управління державним майном, посилення контролю за підробленими товарами тощо;
  - забезпечення діяльності з інформування та адекватного захисту свідків.

*Однією зі складових подолання тіньової економіки є система протидії відмиванню “брудних” грошей, координація якої здійснюється між урядовою організацією FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering – міжнародна група розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів).*

Першим кроком у встановленні єдиних міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню доходів та формування правової бази відповідної міжнародної системи заходів стало прийняття FATF у 1990 р. Сорока рекомендацій, які згодом були доповнені ще Дев'ятьма спеціальними рекомендаціями. Ці рекомендації охоплюють правове забезпечення протидії відмиванню доходів – заходи, які необхідно вживати фінансовим організаці-

ям з метою запобігання відмиванню доходів, інституційні принципи організації та принципи міжнародного співробітництва у цій сфері.

Приєднавшись у 2002 р. до системи FATF, Україна створила підрозділ фінансової розвідки “адміністративного типу” – Державний департамент фінансового моніторингу, який згодом було перетворено на Державну службу фінансового моніторингу.

Фінансовий моніторинг є досить новою для України справою. В Україні створено систему законодавства з протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, основу якої становить Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 18.05.2010 № 2258-VI.

Проведений аналіз питань у сфері тіньової економіки свідчить про *взаємозв'язок проблем економічного зростання, забезпечення фінансової безпеки держави та протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.*

З огляду на проблеми у сфері відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, необхідно формувати у країні умови для чесного бізнесу та створювати спеціалізовані органи фінансового моніторингу, працівники яких повинні мати широкі знання у сфері законодавства, оперативно-слідчої діяльності, фінансів і банківської справи, бухгалтерського обліку та аудиту<sup>1</sup>.

Взаємозв'язок проявів тіньової економіки з фінансовою безпекою держави та державним фінансовим моніторингом у систематизованому вигляді подано у табл.15.3.1.

Сучасні технології постійно розвиваються, забезпечуючи високу мобільність здійснення фінансових операцій. Але водночас розвиваються і технології відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Саме з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму і здійснюється контроль як державними, так і недержавними суб'єктами фінансового моніторингу.

Відповідно до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” від 18.05.2010 № 2285-VI з метою виконання суб'єктами первинного фінансового моніторингу законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо здійснення ними класифікації

<sup>1</sup> Сухоруков А. І. Проблеми фінансової безпеки України : монографія / А. І. Сухоруков. – К. : НІПМБ, 2004. – 117 с.

Таблиця 15.3.1  
**Взаємозв'язок проявів тіньової економіки з фінансовою безпекою держави та державним фінансовим моніторингом**

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
1. Приховування реальних доходів громадян, а також доходів і прибутків підприємств від оподаткування	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не підпадає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів; зниження мотивації до інвестування	Ухилення від сплати податку – предеклативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
2. Нелегальний експорт капіталів	Розкрадання бюджетних коштів, дестабілізація системи макроекономічного регулювання внаслідок підвищення процентних ставок, погіршення фіскальної дисципліни в результаті ухилення від податків на активи, що нелегально вивозяться, погіршення можливостей країни щодо обслуговування зовнішнього боргу	Нелегальний експорт капіталу супроводжується ухиленням від сплати податків, може бути засобом легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму (Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”, Стандарт FATF)
3. Отримання тіньових доходів шляхом таємного виведення з обігу різниці між офіційними та реальними цінами на товари та послуги	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не підпадає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Ухилення від сплати податку – це предеклативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом

Продовження табл. 15.3.1

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
4. Корупція	Погіршення інвестиційного клімату в країні, розкрадання бюджетних коштів і нецільове використання міжнародної фінансової допомоги; послаблення дієвості фіскальних інструментів; зниження доходів приватних підприємців та зменшення інвестицій, регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Корупційні доходи розглядаються як грошові кошти, отримані незаконним шляхом; посилено вимоги для країн щодо протидії відмиванню корупційних доходів (Стандарт FATF)
5. Нелегальні валютні та зовнішньоекономічні операції (контрабанда)	Зменшення митних та акцизних платежів до бюджету	Порушення, пов'язані з контрабандою, кваліфікуються як і порушення, пов'язані з митними та акцизними платежами (Стандарт FATF)
6. Випуск і реалізація продукції та послуг, що не враховуються у звітах	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не підпадає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
7. Кримінальний промисел (рекет, наркобізнес, проституція, крадіжки, пограбування)	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не підпадає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Входять до переліку порушень, а кошти, отримані злочинним шляхом, не повинні легалізуватися (Стандарт FATF)
8. Фінансові обробки	Розкрадання бюджетних коштів, ухилення від сплати податків	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)



Продовження табл. 15.3.1

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
9. Незаконна приватизація державної власності	Недоотримання доходів бюджетом, погіршення інвестиційного клімату країни	Можливість за допомогою приватизації перево- дити великі суми готівки, отриманої злочинним шляхом, в активи
10. Крадіжки на державних, акціонерних і колективних підприємствах	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошо- вої маси, що не падає під регулю- вання, а також дієвості фіскальних інструментів	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
11. Неповорнення грошових коштів зарубіжними партне- рами та перерахування їх на спеціальні закордонні рахун- ки	Зменшення митних та акцизних пла- тежів до бюджету внаслідок прихову- вання експортної виручки	Правопорушення, пов'язані з митними та акциз- ними платежами, кваліфікуються як предикатив- ний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
12. Угоди з неплатоспромож- ними іноземними партнерами (кримінальними структурами, банкрутами тощо), змова з ними про розподілення гро- шових коштів	Зменшення митних та акцизних пла- тежів до бюджету внаслідок прихову- вання експортної виручки	Правопорушення, пов'язані з митними та акциз- ними платежами, кваліфікуються як предикативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF). Виникає потреба в забезпеченні прозорості у сфері банківських транзакцій юридичних осіб
13. Акумуляція псевдопід- приємцями коштів населен- ня, конвертація і переказ їх за кордон, в іноземні банки, часто з ліквідацією діяльності псевдофірм	Зменшення податкових надходжень до бюджету, вплив капіталу та де- стабілізація валютної системи	Ухилення від сплати податку – це предикативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)

Закінчення табл. 15.3.1

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
14. Псевдодіяльність деяких трастових та інвестиційних компаній, а також інших фірм і банків	Погіршення інвестиційного клімату, зменшення податкових надходжень до бюджету, відплив капіталу та де- стабілізація валютної системи	Зазначені дії супроводжуються ухиленням від сплати податку, що є предикативним злочинном, який передує легалізації грошових коштів, отри- маних незаконним шляхом (Стандарт FATF)
15. Відправлення продукції (насамперед високоліквідної) за підробленими документа- ми із заниженими цінами з отриманням різниці готівкою	Зменшення податкових надходжень до бюджету внаслідок приховування валютної виручки	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який передує легалізації грошових ко- штів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
16. Нецільове використання державних капітальних вкла- день, бюджетних та закор- донних кредитів, банківських капіталів	Розкрадання бюджетних коштів, не- ефективне використання закордон- них кредитів, дестабілізація банків- ської системи, зниження кредитних рейтингів та рейтингів фінансової стабільності країни, обмеження дер- жавних заощаджень	Зазначені дії супроводжуються ухиленням від сплати податку, що є предикативним злочином, який передує легалізації грошових коштів, отри- маних незаконним шляхом (Стандарт FATF)

\* Про основи національної безпеки України : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351) (зі змінами, внесені згідно із Законами України від 15.12.2005 № 3200-IV // ВВР. – 2006. – № 14. – Ст. 116; від 01.07.2010 № 2411-VI // ВВР. – 2010. – № 40. – Ст. 527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

\*\* Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України (в редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI // ВВР. – 2010. – № 29. – Ст. 392, зі змінами, внесеними згідно із Законами України від 07.04.2011 № 3205-VI // ВВР. – 2011. – № 41. – Ст. 413; від 07.07.2011 № 3610-VI); Міжнародні стандарти протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення : стандарт FATF від 16.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

Складено авторами.

своїх клієнтів розроблено Критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Відповідно до законодавства фінансовий моніторинг – це сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

Запроваджена в Україні система фінансового моніторингу охоплює всіх надавачів фінансових послуг та забезпечує взаємодію різних міністерств і відомств.

Кожен суб'єкт фінансового моніторингу виконує покладені на нього обов'язки в зазначеній сфері, а координація їх діяльності та методологічне забезпечення покладено на Уповноважений орган – Державний комітет фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг).

Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” визначено, що система фінансового моніторингу в Україні є дворівневою і складається з первинного та державного рівнів.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- банки, страховики (перестраховики), кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- компанії з управління активами;
- оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів;
- філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України;
- спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу є:

- Національний банк України;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство юстиції України;
- Міністерство інфраструктури України;
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;

- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України;
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;
- Державна служба фінансового моніторингу України.

Для нашої країни є важливим вивчення досвіду боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, використовуючи позитивні аспекти протидії тих країн, яких визнано світовими лідерами у запобіганні цьому явищу.

Українська система фінансового моніторингу наділена широкими повноваженнями не лише в отриманні інформації, а й у проведенні фінансових розслідувань. Її діяльність спрямована на захист державних інтересів та має забезпечувати стійкість фінансової системи.

Запроваджена система фінансового моніторингу в країні є досить ліберальною, але достатньо жорсткою. На формування такої системи вплинули висуненні до України вимоги FATF<sup>1</sup>. Побудова системи саме з такими ознаками забезпечила позитивний результат, оскільки наша держава у відносно короткий термін вибула з “чорного списку” FATF та отримала позитивну оцінку з її боку.

У жовтні 2011 р. Україна підтвердила дотримання стандартів у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

16 лютого 2012 р. на Пленарному засіданні FATF, що проходило з 15 по 17 лютого 2012 р. (м. Париж, Французька Республіка), прийнято нові Стандарти FATF, які порівняно з попередніми Рекомендаціями зазнали суттєвих змін та значно посилили вимоги до національних систем протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, зокрема:

- повністю уніфіковано процедури протидії фінансуванню тероризму з процедурами боротьби з відмиванням коштів;
- запроваджено нові вимоги до боротьби з фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;
- розширено перелік предикативних злочинів;
- посилено вимоги до протидії відмиванню корупційних доходів;

---

<sup>1</sup> У 2000 р. FATF надіслала Україні попередження щодо включення до “чорного списку” країн і територій, які не співпрацюють у боротьбі з відмиванням брудних грошей. 1 вересня 2001 р. FATF констатувала, що дійових механізмів боротьби із відмиванням кримінальних грошей в Україні немає, були застосовані фінансові санкції, які діяли з 20 грудня 2002 р. по 14 лютого 2003 р.

- посилено вимоги до застосування у фінансовій системі підходу, що ґрунтується на оцінюванні ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму;
- запроваджено вимоги до координації протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму на національному рівні;
- посилено вимоги до міжнародної співпраці;
- підвищено роль підрозділів фінансової розвідки.

Оскільки технології відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, загрожують фінансовій безпеці України, необхідно об'єднати фінансові, правоохоронні органи з приватним сектором для забезпечення механізмів надання фінансовим установам можливостей вирішувати цю проблему. Вітчизняна система фінансового моніторингу повинна бути досить чутливою до змін, здатною виявляти й реагувати на нові виклики і загрози. З цією метою відповідно до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” затверджено Критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму<sup>1</sup>.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу вживають заходи щодо класифікації клієнтів з урахуванням Критеріїв ризику та забезпечують у своїй діяльності управління ризиками щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Оцінювання ризику здійснюється за відповідними критеріями, зокрема за типом клієнта, географічним розташуванням країни реєстрації клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів, і видом товарів та послуг. Уперше рівень ризику визначається та фіксується суб'єктом під час встановлення ділових відносин з клієнтом. У разі, якщо клієнт підпадає хоча б під один із цих Критеріїв, рівень його ризику не може визначатися як низький.

Для подальшого розвитку системи фінансового моніторингу України з метою забезпечення фінансової безпеки держави необхідно впроваджувати дієві і послідовні заходи:

- створити національну систему протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму відповідно до нових Стандартів FATF у національному законодавстві, впровадити Стандарти у практичну

---

<sup>1</sup> Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 03.08.2010 № 126.

- діяльність усіх учасників національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- створити на базі функціонування Державної служби фінансового моніторингу України Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
  - зміцнити кадровий потенціал контролюючих і регуляторних органів;
  - забезпечити виконання плану заходів із протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
  - підвищити ефективність діяльності суб'єктів системи фінансового моніторингу;
  - забезпечити міжнародне співробітництво у сфері розвитку світової фінансової системи, постійного вдосконалення запобіжних заходів та методів протидії злочинним проявам.

### **15.3.2. Концепція інформаційної моделі моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України**

*І. Актуальність, мета розроблення та запровадження Концепції інформаційної моделі моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України.*

Економіка України характеризується відкритістю і високими фактичними та потенційними темпами розвитку. Процес структурної трансформації економічної системи триває та спрямований на підвищення ефективності її функціонування. Фінансова система та механізми державного регулювання формуються, що підсилює необхідність запровадження комплексного підходу до оцінювання факторів, які можуть негативно впливати на економічний розвиток країни, її фінансову систему та окремі сектори, спричиняти виникнення фінансових криз. На сьогодні системного підходу до такого оцінювання сектору державних фінансів в апараті державного управління України немає. Отже, є потреба в розробленні концептуальних та методичних підходів до оцінювання фінансової безпеки держави у сфері державних фінансів, її інтеграції у систему загальнодержавного управління – систему аналізу, контролю, прогнозування та прийняття управлінських рішень.

Метою Концепції інформаційної моделі моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України (далі – Концепція) є визначення складу і структури основних елементів системи оцінки фінан-

сової безпеки сектору державних фінансів України з метою формування у Міністерстві фінансів України (далі – Міністерство) логічної системи оцінки та прогнозування стану фінансової безпеки держави та його моніторингу, спрямованого на досягнення економічних і соціальних цілей держави, сприяння створенню дієвої системи управління бюджетом.

*II. Визначення сутності системи оцінки фінансової безпеки сектору державних фінансів, завдань її функціонування та об'єкта, що нею досліджується.*

Розроблення організаційно-методичних підходів до впровадження системи оцінювання фінансової безпеки держави у сфері державних фінансів потребує насамперед визначення завдань її функціонування, структури, об'єкта та предмета оцінювання.

Система – це множина елементів, що перебувають у взаємодії, відносинах, зв'язках, завдяки чому являє собою цілісність. Крім того, “...коли дослідження системи здійснюється задля побудови її моделі (насамперед у системному аналізі, кібернетиці, дослідженні операцій), зазначені методологічні складнощі частково вирішуються введенням передумови, що система не є самостійною сутністю, а формується спостерігачем відповідно до його цілей ... Система – відокремлена свідомістю частина реальності, елементи (складові) якої знаходять свою спільність у процесі взаємодії між собою і/або з навколишнім середовищем... Система – множина, на якій реалізується наперед задане відношення з фіксованими властивостями...”<sup>1</sup>.

Отже, маємо змогу задати умови, що характеризуватимуть систему оцінювання фінансової безпеки держави у сфері державних фінансів (далі – Система), та з огляду на це будувати модель фінансової безпеки, яка повинна стати основним інструментом моніторингу й аналізу стійкості сфери державних фінансів України.

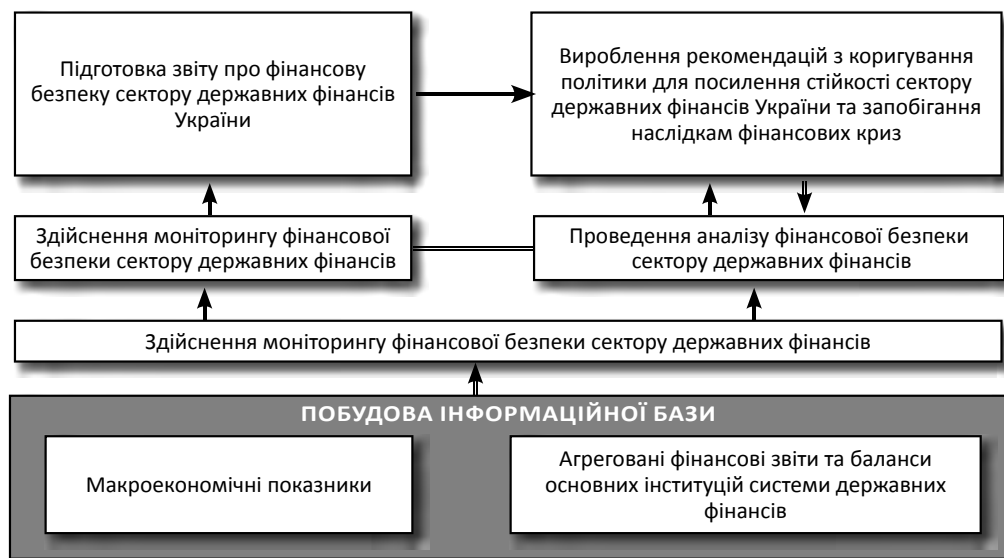
Завдання функціонування Системи – дослідження фінансової безпеки сектору державних фінансів України (інституцій, зв'язків між ними) за допомогою множини аналітичних підходів, вироблення рекомендацій щодо коригування державної політики з метою запобігання фінансовим кризам та посилення транспарентності державної фінансової політики.

<sup>1</sup> Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва і М. М. Шаповалової. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – 97 с.

Основними етапами процесу функціонування Системи є: формування інформаційної бази та системи індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів, проведення моніторингу та аналізу фінансової безпеки сектору державних фінансів, формування звіту про стан фінансової безпеки та вироблення рекомендацій щодо коригування політики з метою посилення стійкості сектору державних фінансів України та запобігання наслідкам негативного впливу фінансових криз (рис. 15.3.1).

Під інформаційною базою розуміють множину показників: макроекономічних, агрегованих фінансових звітів і балансів основних інституцій сектору державних фінансів.

Макроекономічні показники застосовуються для відображення тенденцій макроекономічного розвитку країни (наприклад, зміна ВВП, динаміка цін, обмінний курс тощо). Показники агрегованих фінансових звітів і балансів основних інституцій сектору державних фінансів (державний і місцеві бюджети України, а також державні цільові фонди) відображають їх фінансовий стан та використовуються для визначення напрямів їх розвитку.



**Рис. 15.3.1. Структура процесу оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів України**

Складено за: Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : Ц-тр наук. досліджень НБУ, 2005. – 97 с.



На основі інформаційної бази формується система індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів, яка дає можливість оцінити його якісний стан, чутливість до впливу зовнішніх і внутрішніх шоків. За інформаційною базою розрахунку індикатори поділяються на макроекономічні, індикатори агрегованих фінансових звітів і балансів основних інституцій сектору державних фінансів. Слід зазначити, що у світовій практиці існують різні підходи до визначення кількості індикаторів фінансової безпеки. Вони залежать від стану, структури та особливостей функціонування фінансового сектору й економіки кожної країни.

За допомогою моніторингу та аналізу індикаторів формуються висновки про наявність і ймовірність виникнення нових асиметрій розвитку фінансової та економічної систем, розробляються пропозиції щодо застосування інструментів управління державними фінансами та фінансовою системою в цілому.

Суб'єктами Системи виступатимуть підрозділи Міністерства фінансів України, що збиратимуть та оброблятимуть первинну інформацію, проводитимуть аналітичні процедури, формуватимуть звіти та розроблятимуть рекомендації щодо коригування державної політики в секторі державних фінансів.

Об'єктом дослідження Системи є сектор державних фінансів фінансової системи України, до якого входять: державний і місцеві бюджети України, а також державні цільові фонди (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань).

Предметом дослідження Системи є фінансова безпека сектору державних фінансів України.

Поняття фінансової безпеки сектору державних фінансів у вітчизняній та іноземній наукових школах досі не має остаточного визначення.

Узагальнююче розуміння фінансової безпеки сектору державних фінансів – це стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів.

Оцінка фінансової безпеки сектору державних фінансів – це аналіз можливості сектору державних фінансів забезпечувати економічні та

соціальні зобов'язання держави в умовах дії тих чи інших внутрішніх і зовнішніх шоків.

Технічно аналіз фінансової безпеки сектору державних фінансів фактично є дослідженням співвідношення між його параметрами. При цьому кількість цих параметрів та їх порогові значення для динамічної системи, якою є підсистема державних фінансів, можуть з часом змінюватися залежно від структури фінансової системи та важливості різних її компонентів на певний час.

Отже, складність розбудови підходів до оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів пов'язана зі структурованістю об'єкта, що досліджується (державний і місцеві бюджети України, державні цільові фонди), а також з недостатнім розвитком систем статистичного спостереження за окремими компонентами цього сектору.

Кожний елемент об'єкта дослідження має бути описаний системою показників та індикаторів, після чого визначаються критичні значення цих індикаторів для сектору державних фінансів України та формалізуються зв'язки між елементами об'єкта дослідження.

*III. Система індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів.*

Система індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів є одним із визначальних елементів діяльності Системи. Якісно розроблена система індикаторів є фундаментальною умовою ефективного моніторингу, аналізу сектору державних фінансів та окремих його елементів. Перелік індикаторів, які використовуються для аналізу фінансової безпеки сектору державних фінансів, може змінюватися залежно від структури фінансової системи та тенденцій її розвитку.

Індикатори фінансової безпеки сектору державних фінансів – це нова сфера економічної статистики, що відображає внутрішні та зовнішні взаємозв'язки підсистеми державних фінансів. З одного боку, вони побудовані на основі пруденційного та комерційного нагляду, що розроблявся з метою контролю за окремими інституціями, з другого – запозичені з основ макроекономічного аналізу, що використовується для моніторингу функціонування економіки країни.

Формуючи систему індикаторів, особливо на етапі ідеологічної побудови та початкового впровадження Системи, потрібно намагатися забезпечити якомога повніше і якісніше інформаційне охоплення характеристик фінансової безпеки сектору державних фінансів.

Пропозиції щодо важливості включення того чи іншого індикатора на певному етапі мають формулювати фахівці, які проводять постійний моніторинг і аналіз розвитку та фінансової стійкості основних складових фінансової системи. Отже, первинним процесом аналізу фінансової безпеки сектору державних фінансів має бути процес аналізу і моніторингу напрямів розвитку основних складових сектору державних фінансів, що включає визначення як переліку індикаторів їх фінансової безпеки, так і їх гранично допустимих параметрів.

Визначення вразливих сторін сектору державних фінансів, що відбувається після аналізу його компонентів, та обґрунтування допустимих значень тих чи інших параметрів дає змогу окреслити сферу стійкого та безпечного розвитку сектору державних фінансів і фінансової системи в цілому.

При формуванні системи індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів необхідно:

- побудувати інформаційну базу, що складатиметься з показників, які використовуватимуться для розрахунку індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів та його моніторингу;
- провести інвентаризацію наявності показників, визначити періодичність та джерела їх отримання, формування інформаційної бази;
- визначити гранично допустимі значення індикаторів.

З огляду на значну структурованість сектору державних фінансів, розроблення системи індикаторів проводиться за його окремими елементами.

При формуванні системи індикаторів необхідно враховувати, що для розуміння процесів, які відбуваються в державних фінансах, аналітики мають здійснювати постійний моніторинг та аналіз процесів у кожному з її елементів. З цією метою для розрахунку індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів за кожною окремою однорідною групою інституцій (суб'єктів) сектору повинні бути побудовані агреговані фінансові звіти про прибутки та збитки, а також баланси, що відображають запас активів і пасивів.

До сектору державних фінансів входять державний і місцеві бюджети України, а також державні цільові фонди. Крім того, сектор державних фінансів містить інформацію про обслуговування та погашення державного боргу, який іноді аналізується окремо.

Інтеграція всіх елементів фінансової системи, у тому числі сектору державного управління, в індикаторну систему оцінювання стійкості фінансової системи формуватиме системний погляд на економічні процеси в країні. Це, у свою чергу, підвищить якість моніторингу та аналізу стійкості фінансової системи, сприятиме прийняттю ефективніших та узгодженіших за всіма секторами економіки управлінських рішень, а також створить міцне підґрунтя для побудови у подальшому економетричної моделі фінансової системи України з метою оцінювання її стійкості.

*Інформаційна база.* Сектору державних фінансів притаманні специфічні особливості фінансової звітності та, відповідно, побудови інформаційної бази для оцінювання його фінансової безпеки. По-перше, всі елементи цього сектору характеризуються неприбутковою діяльністю, тобто мірилом ефективності його функціонування не є прибуток. По-друге, основним фінансовим звітом установ державного сектору економіки є кошторис (для зведеного бюджету – виконання державного та місцевих бюджетів), який у певних аспектах можна прирівняти до фінансового звіту про прибутки і збитки інших елементів фінансової системи. Проте балансовий звіт сектору державних фінансів в Україні не надається. Детального аналізу потребуватимуть окремі його елементи, зокрема, заборгованість сектору державних фінансів перед внутрішніми та зовнішніми кредиторами, тобто державний борг, тощо.

На етапі становлення системи оцінки фінансової безпеки сектору державних фінансів немає необхідності розмежовувати державний та місцеві бюджети, тому наведемо аналітичну структуру зведеного бюджету України (табл. 15.3.2).

Враховуючи, що доходи та видатки державних цільових фондів не мають розгалуженої структури, формування їхньої інформаційної бази відбуватиметься за окремими показниками.

Особливу увагу необхідно приділити збиранню та аналізу планових показників сектору державних фінансів. Наявність коротко- та середньострокових планових параметрів розвитку окремих елементів сектору державних фінансів дає змогу формувати чіткіші припущення щодо стану його розвитку.

*Індикатори фінансової безпеки сектору державних фінансів.* В аспекті дослідження фінансової безпеки сектор державних фінансів має розглядатися з точки зору стану як всього сектору, так і окремих його елементів (табл. 15.3.3).

Таблиця 15.3.2

**Сектор державних фінансів  
(фрагмент аналітичної структури зведеного бюджету України)**

Зведений бюджет	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Доходи зведеного бюджету</li> <li>2. Податкові надходження</li> <li>3. Податок на додану вартість, у тому числі:               <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. ПДВ з імпортованих надходжень</li> </ul> </li> <li>4. Податок на прибуток підприємств</li> <li>5. Податок на доходи фізичних осіб</li> <li>6. Акцизний податок</li> <li>7. Неподаткові надходження</li> <li>8. Рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами природного газу</li> <li>9. Власні надходження бюджетних установ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10. Видатки зведеного бюджету</li> <li>11. Програми видатки</li> <li>12. Видатки на управління</li> <li>13. Видатки соціального спрямування, у тому числі:               <ul style="list-style-type: none"> <li>13.1. Трансферти Пенсійному фонду</li> <li>13.2. Трансферти іншим цільовим фондам</li> </ul> </li> <li>14. Видатки на оборону, правоохоронну діяльність та судову владу</li> <li>15. Видатки економічного спрямування</li> <li>16. Видатки екологічного спрямування</li> <li>17. Видатки на обслуговування державного боргу</li> <li>18. Видатки на обслуговування внутрішнього державного боргу</li> <li>19. Видатки на обслуговування зовнішнього державного боргу (у гривнях і доларах США)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>20. Дефіцит/профіцит зведеного бюджету</li> <li>21. Фінансування дефіциту за рахунок надходжень від приватизації</li> <li>22. Фінансування дефіциту за рахунок ОВАП               <ul style="list-style-type: none"> <li>22.1. Випуск короткострокових ОВАП</li> <li>22.2. Випуск довгострокових ОВАП</li> <li>22.3. Погашення ОВАП</li> </ul> </li> <li>23. Фінансування дефіциту за рахунок зовнішніх зоб'язань, у тому числі:               <ul style="list-style-type: none"> <li>23.1. Випуск зовнішніх боргових зоб'язань (у гривнях і доларах США)</li> <li>23.2. Погашення зовнішніх боргових зоб'язань (у гривнях і доларах США)</li> </ul> </li> <li>24. Фінансування за рахунок тимчасового використання залишків на рахунках уряду. Інші дані, необхідні для розрахунку індикаторів</li> <li>25. Планові показники бюджету на поточний рік</li> <li>26. Планові параметри бюджету на середньострокову перспективу</li> </ul>	

27.	Планові показники обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу
28.	Планові показники обслуговування та погашення внутрішнього державного боргу
29.	Прямий державний борг, у тому числі:
29.1.	Внутрішній прямий державний борг
29.2.	Зовнішній прямий державний борг (у грн і дол. США)
30.	Умовний (гарантований державою та заборгованість переа МВФ) борг, у тому числі:
30.1.	Внутрішній умовний державний борг
30.2.	Зовнішній умовний державний борг
31.	Середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку
32.	Податковий борг платників податків перед бюджетом
33.	Заборгованість бюджету з відшкодування ПДВ
34.	Заборгованість бюджету щодо заробітної плати та соціальних виплат
35.	Залишок коштів на рахунках уряду (без урахування тимчасового використання коштів на фінансування дефіциту бюджету)
36.	Доходи Пенсійного фонду (фактичні та планові)
37.	Видатки Пенсійного фонду (фактичні та планові)
38.	Борг Пенсійного фонду за залученими кредитами
39.	Борг підприємств, установ та організацій за платежами до Пенсійного фонду
40.	Заборгованість Пенсійного фонду щодо пенсій
41.	Залишок коштів на рахунках Пенсійного фонду
42.	Доходи інших державних соціальних цільових фондів (фактичні та планові)
43.	Видатки інших державних соціальних цільових фондів (фактичні та планові)
44.	Борг інших державних соціальних цільових фондів за залученими кредитами
45.	Борг підприємств, установ та організацій за платежами до інших державних соціальних цільових фондів
46.	Заборгованість інших державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог
47.	Залишок коштів на рахунках інших державних соціальних цільових фондів

Складено за : Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : Ц-тр наук. досліджень НБУ, 2005. – 97 с.

Таблиця 15.3.3  
**Основні індикатори фінансової безпеки сектору державних фінансів**

№ з/п	Назва індикатора	Пояснення
1	Дефіцит/профіцит зведеного бюджету відносно ВВП	Оцінює рівень розбалансованості зведеного бюджету, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів. Зокрема доведено пряму залежність між рівнем інфляції та дефіцитом бюджету, відповідно існує вплив через інфляцію і на будь-який інший сектор і ринок. У деяких країнах визначається максимально допустимий рівень цього показника (у країнах ЄС – 3 %)
2	Рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету (у тому числі з розбиттям за основними джерелами)	Оцінює стан наповнення ресурсної бази зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету. Крім того, здійснюється оперативна оцінка тенденцій розвитку окремих секторів фінансової системи, у тому числі порівняно з очікуваними чи прогнозованими (через прибутковий податок – рівень зростання доходів домогосподарств; через податок на прибуток – результати діяльності установ та організацій)
3	Рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету (у тому числі з розбиттям за основними напрямками)	Оцінює стан виконання річних зобов'язань зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету та короткострокову грошову й цінову стабільність (якщо проведення видатків нерівномірно розподіляється протягом року, формуються негативні очікування щодо втримування цінової стабільності)
4	Доходи і видатки зведеного бюджету, % до ВВП	Характеризує важливість зведеного бюджету у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу ресурсів через зведений бюджет
5	Чиста валютна позиція бюджету за плановими та фактичними показниками	Вказує на ступінь вразливості зведеного бюджету від валютного ризику. Розраховується як різниця між фактичними (або плановими) надходженнями за валютним джерелом (зовнішні запозичення, митні надходження та імпортує ПДВ тощо), за вирахуванням валютних видатків (грошове обслуговування та погашення зовнішнього боргу й інші валютні видатки)
6	Обслуговування і погашення державного боргу відносно доходів зведеного бюджету (з розбиттям на внутрішній та зовнішній борг)	Оцінює здатність зведеного бюджету до обслуговування та погашення боргу. Крім того, частка зовнішнього боргу вказує на рівень ризиків у зведеному бюджеті від зміни курсу гривні та міжнародних процентних ставок (процентні платежі за більшістю зовнішніх зобов'язань прив'язані до Libor або інших процентних ставок)

Продовження табл. 15.3.3

№ з/п	Назва індикатора	Пояснення
7	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету	Характеризує залежність зведеного бюджету від надходжень від приватизації. Надходження від приватизації не є постійним джерелом наповнення ресурсної бази бюджету, тому високий їх рівень є загрозовим з точки зору дотримання стійкості бюджету. Розраховується як відношення надходжень від приватизації до ресурсів зведеного бюджету (доходи зведеного бюджету + ресурси на покриття дефіциту зведеного бюджету)
8	Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок тимчасового використання залишків на єдиний казначейський рахунок (ЄКР) та виконання плану за ним, а також динаміка залишків на ЄКР	Характеризує накопичення бюджетом внутрішньосистемних боргів у середині року, які наприкінці року мають бути погашені, а залишки на рахунках уряду витрачені. Динаміка залишків на ЄКР вказує на потенційні ризики від зростання видатків бюджету наприкінці року або абсорбції грошей з економіки, що може негативно впливати на короткострокову грошову стабільність
9	Зовнішній державний борг (прямий і гарантований) відносно ВВП	Оцінює рівень боргу зведеного бюджету, що дає змогу формувати висновки про залежність фінансової системи від якості фінансового стану зведеного бюджету
10	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до міжнародних резервів НБУ	Характеризує рівень забезпечення зовнішнього державного боргу резервними коштами
11	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до експорту товарів і послуг	Характеризує тягар зовнішнього боргу країни. Розраховується як відношення платежів з обслуговування боргу (скупні платежі в погашення боргових зобов'язань перед кредитором щодо сплати основної суми боргу, процентів, комісійних і штрафних платежів) до надходжень від експорту товарів і послуг, виражених у відсотках



Продовження табл. 15.3.3

№ з/п	Назва індикатора	Пояснення
12	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку та ринку комерційних облігацій	Характеризує узгодженість грошово-кредитної та боргової політики держави, особливо в умовах використання НБУ рефінансування як основного каналу реалізації грошово-кредитної політики
13	Податковий борг платників податків перед зведеним бюджетом відносно доходів зведеного бюджету	Характеризує рівень заборгованості
14	Прострочена заборгованість бюджету щодо відшкодування ПДВ, заробітної плати та соціальних виплат відносно ВВП	Характеризує стан платоспроможності зведеного бюджету
15	Дефіцит/профіцит Пенсійного фонду відносно ВВП	Оцінює рівень розбалансованості Пенсійного фонду, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів
16	Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду	Оцінює стан наповнення ресурсної бази Пенсійного фонду, можливий вплив на рівень його дефіциту
17	Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду	Оцінює стан виконання річних зобов'язань Пенсійного фонду, можливий вплив на рівень його дефіциту та короткострокову грошову й цінову стабільність
18	Доходи за видатками Пенсійного фонду, % до ВВП	Характеризує важливість Пенсійного фонду у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу фінансових ресурсів через Пенсійний фонд

Продовження табл. 15.3.3

№ з/п	Назва індикатора	Пояснення
19	Частка трансфертів із бюджету у доходах Пенсійного фонду	Характеризує рівень залежності Пенсійного фонду від трансфертів з бюджету та рівень покриття власних видатків за рахунок власних ресурсів
20	Борг Пенсійного фонду за залученими кредитами	
21	Борг підприємств, установ та організацій за платежами до Пенсійного фонду	
22	Заборгованість Пенсійного фонду щодо пенсій	Характеризує стан платоспроможності Пенсійного фонду
23	Дефіцит/профіцит інших державних соціальних цільових фондів відносно ВВП	Оцінює рівень розбалансованості інших державних соціальних цільових фондів, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів
24	Рівень виконання плану за доходами інших державних соціальних цільових фондів	Оцінює стан наповнення ресурсної бази інших державних соціальних цільових фондів, можливий вплив на рівень їх дефіциту
25	Рівень виконання плану за видатками інших державних соціальних цільових фондів	Оцінює стан виконання річних зобов'язань інших державних соціальних цільових фондів, можливий вплив на рівень їх дефіциту та короткострокову грошову й цінову стабільність
26	Доходи та видатки інших державних соціальних цільових фондів у відсотках до ВВП	Характеризує важливість інших державних соціальних цільових фондів у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу фінансових ресурсів через інші державні соціальні цільові фонди

Закінчення табл. 15.3.3

№ з/п	Назва індикатора	Пояснення
27	Частка трансфертів з бюджету в доходах інших державних соціальних цільових фондів	Характеризує рівень залежності інших державних соціальних цільових фондів від трансфертів з бюджету та рівень покриття видатків інших державних соціальних цільових фондів за рахунок власних ресурсів
28	Борг інших державних соціальних цільових фондів за залученими кредитами	
29	Борг підприємств, установ та організацій за платежами до інших державних соціальних цільових фондів	
30	Заборгованість інших державних соціальних цільових фондів щодо соціальних допомог	Характеризує стан платоспроможності інших державних соціальних цільових фондів

Складено за : Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : Ц-тр наук. досліджень НБУ, 2005. – 97 с.

Розширення переліку індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів можливе в напрямі деталізації аналізу зведеного бюджету на державні та місцеві бюджети.

#### *IV. Інформаційно-аналітична система.*

Для забезпечення системи оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів доцільно використовувати створену в Міністерстві фінансів України комплексну інформаційно-аналітичну систему, яка забезпечить всебічну технологічну підтримку вирішення аналітичних завдань у сфері складання, аналізу та контролю за станом фінансової безпеки сектору державних фінансів і його змінами. Основна мета інтегрування підсистеми моніторингу та оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів в інформаційно-аналітичну систему Міністерства фінансів України полягає в тому, щоб забезпечити інтегроване збереження історичної несуперечливої і повної інформації, у край необхідної для аналізу і підтримки прийняття рішень на різних рівнях управління, а також уможливити повноцінне використання цієї інформації керівництвом і працівниками Міністерства.

#### *Структура інформаційно-аналітичної системи.*

Основними складовими інформаційно-аналітичної системи є:

- система накопичення та зберігання інформації;
- система аналітичної обробки інформації;
- система моделювання фінансової безпеки сектору державних фінансів;
- система інтелектуальної обробки інформації;
- система підтримки та прийняття стратегічних рішень на основі сучасних креативних технологій.

#### *Система накопичення та зберігання інформації.*

Система накопичення та зберігання інформації призначена для збору, зберігання, резервного копіювання, вибірки необхідних даних для подальшої обробки. Інформація, отримана із різних джерел (OLPT-системи, інформація з інших міністерств) проходить попереднє очищення, певним чином перетворюється, перевіряється та завантажується до інформаційного сховища (Data Warehouse).

#### *Система аналітичної обробки інформації.*

Система аналітичної обробки інформації щодо оцінки стану фінансової безпеки сектору державних фінансів передбачає надання підрозділам Міністерства інформації у вигляді, який необхідний користувачу – табличному, графічному, картографічному.

*Система моделювання для забезпечення оцінки стану фінансової безпеки сектору державних фінансів.*

Система моделювання для забезпечення оцінювання стану фінансової безпеки сектору державних фінансів передбачає застосування певного набору моделей планування та багатоваріантного прогнозування рівня фінансової безпеки на коротко- і середньострокову перспективу з використанням формалізованих математично-статистичних та експертних методів.

Базовими для системи моделювання повинні стати:

- комплекс динамічних імітаційних моделей соціально-економічного розвитку;
- комплекс динамічних імітаційних моделей складання та експертизи бюджету.

*Система інтелектуальної обробки інформації.*

Система інтелектуальної обробки інформації призначена для аналізу результатів математичного моделювання, встановлення причинно-наслідкових зв'язків, виявлення значущих факторів процесів, явищ. Інформаційне сховище містить багато цінної інформації, яка базується на залежностях даних. Необхідно використовувати спеціальні технології (Data Mining), які забезпечать отримання достовірної, комплексної інформації, що використовується для прийняття відповідальних бізнес-рішень. Застосування таких технологій є найкращим способом визначення та осмислення тенденцій і закономірностей, які впливають з великого обсягу даних.

*Система підтримки та прийняття рішень.*

Система підтримки та прийняття рішень на основі сучасних креативних технологій передбачає їх застосування для підготовки та прийняття стратегічних рішень, забезпечує організацію розв'язання проблем у Ситуаційній кімнаті на основі технологій, наприклад “відкритого простору”, які в десятки та сотні разів збільшують творчий потенціал команди, що працює у Міністерстві. Такі технології забезпечують найефективніший підхід до колективного розв'язання проблем у нечітких межах з урахуванням помилок, шансів, які можливо використати, та провокацій, що спонукають до пошуку нових найефективніших рішень.

Технології базуються на кроках – пошуку та відображенні необхідної інформації, висловленні почуттів, інтуїтивних пропозицій щодо інформації та шляхів розв'язання проблем, оцінки помилкових пропозицій, формування нових пропозицій з урахуванням помилкових та підтримки

процесу генерації ідей, оцінки запропонованих рішень при підтримці інформаційно-аналітичної системи, виборі та впровадженні рішень.

*Ситуаційна кімната.*

Ситуаційна кімната являє собою комплекс спеціально організованих робочих місць для персональної та колективної аналітичної роботи. Основним завданням Ситуаційної кімнати є підтримка стратегічних рішень на основі візуалізації та поглибленої аналітичної обробки інформації. Призначена для акумуляції можливостей сучасних засобів збору, аналітичної обробки та візуального представлення інформації, а також інформаційних технологій підтримки групової діяльності експертів.

Ситуаційні кімнати дають змогу учасникам процесу прийняття рішень якнайшвидше розібратись у проблемі, сформулювати питання щодо необхідних джерел, ухвалити виважене рішення на основі креативних технологій.

Ситуаційна кімната повинна працювати у таких режимах:

- режим планового обговорення – підтримка обговорення в Ситуаційній кімнаті доповідей з визначених тем та сценаріїв або стратегічних засідань. Відмінною рисою цього режиму є можливість реалізації ігрової обстановки, моделювання, високоякісного оформлення матеріалів, телекомунікаційного та інформаційно-довідкового забезпечення, що дають змогу у процесі викладення звертатися за необхідною інформацією. Під час підготовки обговорення значну складність становить попередня підготовка сценаріїв демонстрації, тому система повинна бути максимально інформаційно відкритою для одержання необхідної інформації та аналітичних матеріалів із зовнішніх джерел;
- оперативний (надзвичайний) режим роботи – оперативне прийняття рішень щодо непередбачених, надзвичайних проблем. Попередня підготовка матеріалу й інформації для прийняття рішень у надзвичайному режимі зведена до мінімуму, а склад інформації, необхідної для обговорення проблеми, визначається в процесі обговорення. При надзвичайному режимі процес прийняття корпоративних рішень має кумулятивний характер: одномоментне (одночасне, сконцентроване) представлення керівникам наочної інформації дає змогу прийняти рішення на якісно вищому рівні порівняно з традиційними способами. За умови надзвичайного режиму роботи з формування сценарію прийняття рішень практично

збігається з процесом їх ухвалення. Попередньо побудованої моделі оцінювання ситуації, як правило, немає.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 15

1. Актуальними завданнями фінансової політики, що потребують обґрунтування, є аналіз та визначення шляхів посилення фінансової безпеки держави через мінімізацію нових викликів і загроз функціонуванню фінансової системи України, які виникають внаслідок зниження рівня тіньової економіки, протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; дотримання вимог міжнародного законодавства в цій сфері; удосконалення засобів моніторингу фінансових потоків та протидії нелегальному відпливу капіталів за межі України тощо.

Поширення тіньової економіки у глобальному вимірі (особливо через тіньову зайнятість та тінізацію фінансових потоків) не тільки негативно позначається на дієвості механізмів та інструментів глобального управління та управління національними економіками, протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а й вийшло на рівень загрози національній безпеці держави.

2. Тінізація економічних відносин має специфічний вплив на фінансову безпеку держави: зовнішні кризові явища швидко призводять до масштабного вилучення капіталів з офіційної економіки, що поглиблює її кризовий стан. У контексті ризиків розбалансованості світової економіки і загроз чергової економічної кризи руйнування механізмів та інструментів тінізації економічної діяльності є передумовою забезпечення стійкості економіки до кризових явищ.

3. Зниження рівня тінізації економіки є індикатором досягнення цілей та ефективності заходів, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки. Пріоритетами детінізації економіки у контексті реалізації Програми економічних реформ є детінізація фінансових потоків, легалізація ринку праці та детінізація земельних відносин. Водночас масштаби тінізації економічних відносин в Україні продовжують залишатися наближеними до їх критичного рівня, який, за оцінками експертів, дорівнює 40 %. За таких умов важелі регулювання економіки втрачають дієвість, що загрожує результативності реалізації реформ.

4. Викладене обумовило визначення *інноваційного механізму посилення фінансової безпеки держави за допомогою інструментів фінансового моніторингу*, що передбачає розроблення методичних

підходів до оцінки стану фінансової безпеки держави, *інноваційний зміст* яких полягає у врахуванні чинника тінізації економіки за допомогою визначення переліку відповідних індикаторів, встановлення їх граничних меж, а також включення в алгоритм обрахування інтегрального індексу фінансової безпеки держави. У цьому контексті визначено актуальні виклики та загрози фінансовій безпеці держави, пов'язані з тінізацією економіки, а також основні тенденції непродуктивного та прихованого відпливу (вивезення) фінансових ресурсів за межі України.

5. Оцінка стану фінансової безпеки держави може бути застосована Міністерством фінансів України для оцінювання рівня фінансової безпеки України в системі антикризового регулювання економіки для визначення шляхів посилення фінансової безпеки держави через мінімізацію ризиків функціонування фінансової системи України, які виникають унаслідок відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Інші органи виконавчої влади, наукові інститути та установи в межах своєї компетенції можуть використовувати цю Методику та визначати рівень складових фінансової безпеки для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, відвернення й нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам у фінансовій сфері.

6. Накопичені попереднім урядом системні проблеми в бюджетній сфері та ігнорування викликів світової фінансово-економічної кризи призвели до розбалансування системи державних фінансів і, як наслідок, до виникнення загрози фінансовій і, зокрема, бюджетній безпеці України, що наразі зберігається на тлі серйозних макроекономічних і фінансових проблем у країнах ЄС. Ці країни розробляють нові підходи до здійснення моніторингу стану державних фінансів як окремих країн ЄС, так і Єврозони загалом за допомогою індикаторів, моніторинг яких передбачає управління їх бюджетною політикою тощо. В Україні на сьогодні системної оцінки ризиків та загроз фінансовій безпеці сектору державних фінансів в апараті державного управління немає.

7. Указом Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" від 08.06.2012 № 389/2012 перед Кабінетом Міністрів України поставлено завдання забезпечити вдосконалення системи моніторингу стану національної безпеки України шляхом запровадження показників (індикаторів) стану національної безпеки, збору, обробки та аналізу інформації про розвиток ситуації в різних сферах національної



безпеки та визначення механізму оперативного реагування на ризики і загрози національній безпеці.

8. З огляду на зазначене розроблено **інноваційний механізм оцінки ризиків та удосконалення системи моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України**, у межах якого запропоновано: Методику оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів України; Концепцію інформаційної моделі моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України, в якій визначено сутність системи оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів, завдання її функціонування, об'єкт, що нею досліджується, склад і структуру основних елементів системи оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів України з метою формування у Міністерстві фінансів України як головному суб'єкті забезпечення національної безпеки держави у фінансовій сфері логічної системи здійснення моніторингу, оцінювання та прогнозування стану фінансової безпеки сектору державних фінансів.

9. Інноваційна складова зазначених пропозицій щодо вдосконалення державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки сектору державних фінансів України полягає у застосуванні системного підходу до оцінювання ризиків та загроз фінансовій безпеці сектору державних фінансів, удосконаленні системи моніторингу шляхом запровадження показників (індикаторів) стану фінансової безпеки, збору, обробки та аналізу інформації щодо розвитку ситуації в цій сфері з метою визначення механізму оперативного реагування на ризики та загрози національній безпеці у сфері державних фінансів за запропонованою технологією використання Міністерством фінансів України зазначеного механізму у державному регулюванні (проект розпорядження Кабінету Міністрів України щодо затвердження Методики оцінювання фінансової безпеки сектору державних фінансів України; проект наказу Міністерства фінансів України про затвердження Концепції інформаційної моделі моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України).

## **РИЗИКИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇХ ПОМ'ЯКШЕННЯ**

Реформування системи державного управління фінансами є одним із найважливіших завдань, яке стоїть нині перед Україною. Досвід кризових років (2008–2009 рр.) засвідчив, що відсутність цільової спрямованості та комплексного підходу до державного регулювання фінансів, формування механізмів забезпечення стабільного розвитку фінансової системи та її адаптивності до світових кризових явищ були одними з основних факторів, що призвели до найглибшого спаду економіки України серед країн ЄС та США.

Необхідність реформування системи державного управління фінансами зумовлена відсутністю об'єднавчої мети для бюджетної, податкової і кредитної політик, спрямованих на формування сприятливого економічного середовища для розвитку реального сектору економіки. Водночас вирішення потребує питання ефективної присутності держави (як регулятора) у процесі формування джерел фінансових ресурсів для здійснення підприємствами поточної та інвестиційної діяльності, фінансового забезпечення інновацій. Брак дієвих механізмів державного регулювання на рівні фінансів підприємств реального сектору призвів до накопичення значних проблем на мікрорівні, які в свою чергу генерують ризики у розвитку фінансової системи та економічної безпеки України загалом.

### **16.1. СТАН І РИЗИКИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ**

Світова фінансово-економічна криза, наслідки якої економіка України відчула у другій половині 2008 р., стала катализатором для виявлення системних проблем, що були накопичені у реальному секторі

економіки протягом останніх двох десятиліть. Зокрема, хронічними проблемами фінансів реального сектору є низький рівень платоспроможності, недостатня ліквідність, збитковість, а також дефіцит інвестиційних ресурсів та ігнорування необхідності проведення модернізації виробництва.

Ключовими індикаторами оцінки фінансового стану є коефіцієнти довгострокової і поточної фінансової стійкості<sup>1</sup>. Ліквідність розглядається як показник поточної фінансової стійкості та вірогідності технічної неплатоспроможності (дефолту) у зв'язку з недостатністю фінансових ресурсів для виконання підприємствами зобов'язань перед кредиторами. Ризики ліквідності підприємств реального сектору зумовлюються недостатністю поточних активів для виконання зобов'язань. Для оцінки рівня ліквідності використовують три її коефіцієнти: абсолютної – відношення суми грошових коштів і поточних фінансових інвестицій до поточних зобов'язань; критичної – відношення фінансових активів (грошові кошти, поточні фінансові інвестиції, поточна дебіторська заборгованість, інші фінансові активи) до поточних зобов'язань; поточної – відношення оборотних (поточних) активів до поточних зобов'язань.

Спостереження зарубіжних вчених за рівнем абсолютної ліквідності в реальному секторі розвинутих країн засвідчили, що цей показник є варіативним, але достатньо стабільним на тривалих інтервалах – його медіанне значення для французьких підприємств становило 11,1 %, британських – 8,1, підприємств США – 6,4 %<sup>2</sup>. Порівнюючи ці дані зі значенням показника в Україні, потрібно враховувати такі особливості, як висока вартість банківського кредиту (рівень процентних ставок, витрати на оформлення застави тощо) та неефективність його залучення для підприємств із низьким рівнем рентабельності. Водночас за період 2000–2011 рр. абсолютна ліквідність у реальному секторі в Україні коливалася в діапазоні 3–14,4 %. Позитивну динаміку підвищення рівня абсолютної ліквідності було порушено фінансово-економічною кризою, і у подальшому відбулося його зниження в реальному секторі економіки України: з 13,2 % у 2008 р. до 11,3 % у 2009 р. Це означає, що залишки гро-

<sup>1</sup> Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України. – К. : Ін-т екон. та прогноз., 2011. – С. 41.

<sup>2</sup> Dittmar A. International Corporate Governance and Corporate Cash Holdings / A. Dittmar, J. Marth-Smith, H. Servaes // Journal of Financial and Quantitative Analysis. – 2002. – № 38. – P. 111–133.

шових коштів та інших грошових ресурсів підприємств цього сектору за період 2008–2011 рр. покривали в середньому лише близько 12 % поточних зобов'язань. Такий рівень абсолютної ліквідності свідчить, що грошових коштів та їх еквівалентів достатньо лише для здійснення першочергових розрахунків. Збільшення поточних зобов'язань та недостатність грошових коштів для їх своєчасного погашення утворюють ризик накопичення боргів перед бюджетом, банками, працівниками підприємств та іншими контрагентами. Ризик погіршення фінансової стійкості може призвести до порушення питання про банкрутство на рівні підприємства та формування фінансового напруження для інших інституційних секторів економіки.

Другим, але не менш важливим показником в оцінюванні ризиків ліквідності реального сектору економіки є коефіцієнт критичної ліквідності. Для гарантованого покриття поточних зобов'язань його рівень повинен становити 0,8–1. У реальному секторі економіки України протягом 2000–2011 рр. спостерігалися коливання цього показника. До 2007 р. загалом у реальному секторі він зростав (з 0,79 у 2000 р. до 0,83 у 2007 р., зокрема у промисловості – з 0,78 до 0,84; у діяльності транспорту та зв'язку – з 0,87 до 0,9). Під час фінансової кризи у 2008–2009 рр. цей коефіцієнт дещо знизився, але залишався в рамках допустимого нижнього значення, а в наступні два роки (2010–2011 рр.) відновилося його зростання.

Привертає увагу той факт, що у більшості видів економічної діяльності коефіцієнт критичної ліквідності відповідав здебільшого нижньому значенню нормативу. Якщо ж вирахувати з дебіторської заборгованості, яка становить більшу частину фінансових активів (у цілому в реальному секторі частка дебіторської заборгованості у фінансових активах протягом 2001–2011 рр. коливалася в межах 61,3–75,8 %), сумнівну і прострочену, то коефіцієнт критичної ліквідності за деякими видами економічної діяльності може знизитися до 0,7, що загострює проблему несвоєчасних розрахунків та негативно впливає на рух фінансових ресурсів. Велика частка дебіторської заборгованості свідчить про те, що процес кругообороту коштів значною мірою не завершений в останній стадії циклу – перетворення дебіторської заборгованості у грошові кошти. Збільшення частки дебіторської заборгованості з одночасним зменшенням частки грошових коштів вказує на відволікання коштів у заборгованість покупців та інших контрагентів, що у поєднанні зі зростанням кредиторської заборгованості та її великою часткою у структурі джерел фінансу-

вання поточної діяльності підприємств призводить до зростання взаємних боргів і неплатежів через недостатність фінансових ресурсів у підприємств.

Найбільша питома вага дебіторської заборгованості в оборотних активах підприємств у 2007 р. спостерігалася за такими видами економічної діяльності: проведення операцій з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям (65,4 %), надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльність у сфері культури та спорту (65,1), торгівля та ремонт (63,7 %) (табл. 16.1.1). У промисловості питома вага дебіторської заборгованості в оборотних активах підприємств зростає за період 2007–2011 рр. на 6,4 в. п. – до 64,6 %.

На підприємствах реального сектору економіки спостерігалася зменшення частки грошових коштів у структурі оборотних активів на 1,9 в. п. Таким чином, структура оборотних активів підприємств цього сектору свідчить про недостатність у них фінансових ресурсів та проблеми з формуванням оборотних активів і джерел їх фінансування.

Ключовим показником, який дає можливість оцінити ризики технічної неплатоспроможності підприємств реального сектору, є коефіцієнт поточної ліквідності (покриття), що свідчить про достатність оборотних активів для покриття поточних зобов'язань. У 2000–2007 рр. спостерігалася зростання цього показника відповідно з 1,03 до 1,16, зокрема: у сільському господарстві – з 1,15 до 1,72; у промисловості – з 1,03 до 1,29; у діяльності транспорту та зв'язку – з 1,03 до 1,13.

Значення коефіцієнта покриття нижче за одиницю свідчить про неспроможність підприємства виконувати короткострокові зобов'язання за рахунок поточних активів. У докризовий період цей показник не набагато перевищував одиницю, що свідчить про недостатність оборотного капіталу для розширеного відтворення. Водночас мінімальне значення коефіцієнта покриття для стабільної діяльності підприємств реального сектору залежить від виду економічної діяльності. Відповідно до розробок Dun & Bradstreet мінімальне порогове значення цього показника для підприємств реального сектору розвинутих країн оцінюється на рівні 1,5<sup>1</sup>. Якщо врахувати такий критерій для порівняння, дефіцит ліквідних активів реального сектору в Україні був досить істотним (2008–2011 рр.), що створювало загрозу для майбутньої фінансової стабільності підприємств через різний

<sup>1</sup> Industry Norms and Key Business Ratios [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.creditguru.com/ratios/inr.htm](http://www.creditguru.com/ratios/inr.htm).

Таблиця 16.1.1

**Динаміка структури оборотних активів підприємств реального сектору  
за видами економічної діяльності, %**

Вид економічної діяльності	2007*					2011**				
	У запасах товарно-матеріальних цінностей	Дебіторська заборгованість	Прошові кошти	Поточні фінансові інвестиції	Інші	У запасах товарно-матеріальних цінностей	Дебіторська заборгованість	Прошові кошти	Поточні фінансові інвестиції	Інші
<b>Усі види економічної діяльності, крім фінансової</b>	<b>24,1</b>	<b>59,7</b>	<b>7,9</b>	<b>4,5</b>	<b>3,8</b>	<b>23,3</b>	<b>60,0</b>	<b>6,0</b>	<b>7,0</b>	<b>3,7</b>
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	50,5	38,7	6,4	1,2	3,2	44,6	47,4	5,3	0,5	2,2
Промисловість	30,3	58,2	6,5	1,9	3,2	25,7	64,6	5,3	1,8	2,6
Будівництво	24,1	55,4	8,4	5,5	6,6	20,9	57,9	5,4	10,9	4,9
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	21,4	63,7	6,0	5,3	3,7	20,0	59,4	5,5	10,5	4,6
Діяльність транспорту та зв'язку	19,6	46,7	27,3	3,0	3,3	20,6	59,4	15,0	1,8	3,2
Діяльність готелів і ресторанів	14,7	50,1	18,7	12,2	4,2	15,1	56,7	13,9	10,6	3,7
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	9,6	65,4	10,1	9,8	5,1	19,5	58,3	6,4	12,0	3,8
Освіта	7,7	60,8	26,1	3,2	2,2	11,0	50,7	32,8	2,7	2,8
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	18,7	56,0	15,0	5,0	5,3	20,8	42,6	16,2	16,2	4,2
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	10,1	65,1	17,4	3,4	4,1	10,2	68,4	12,8	2,9	5,7

\* Дані наведено без банків та бюджетних установ.

\*\* Дані наведено без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ та без урахування зміни підприємствами основного виду їх економічної діяльності у 2011 р.

Складено за даними Державної служби статистики України.

ступінь ліквідності активів і неможливість їх термінової реалізації в разі одночасного звернення кредиторів.

Ризик погіршення ліквідності генерується насамперед порушенням раціонального співвідношення між часткою основного і оборотного капіталу. Раціональним слід вважати співвідношення, при якому обсяг і структура оборотних активів відповідають поточній потребі в них для забезпечення безперервності відтворювального процесу в тій чи іншій галузі. Низька ліквідність підприємств пов'язана з неефективним авансуванням капіталу окремих видів оборотних активів. Зокрема, значна частка оборотних активів припадає на поточну дебіторську заборгованість, що може призводити, у разі її несвоєчасного погашення, до: знецінення їх вартості внаслідок інфляції; зменшення економічних вигід у результаті упущеної можливості прибуткового розміщення коштів; збільшення витрат через списання безнадійної заборгованості, за якою, зокрема, минув термін позовної давності, тощо. Такі фактори утворюють ризики погіршення фінансових результатів підприємств, зменшують обсяг прибутку до оподаткування та відповідно об'єкта (бази) оподаткування податком на прибуток, що негативно позначається на податкових доходах бюджету.

Проведений аналіз показав, що зростання обсягу запасів сировини та матеріалів у реальному секторі є помірним. Найбільша питома вага запасів у складі оборотних активів підприємств спостерігається у сільському господарстві (50,5 % у 2007 р. та 44,6 % у 2011 р.). На другому місці – промисловість (30,3 % у 2007 р. та 25,7 % у 2011 р.). За аналізований період питома вага запасів у оборотних активах підприємств зменшилася в цілому по реальному сектору на 0,8 в. п., загалом у сільському господарстві, промисловості й будівництві на 5,9; 4,6; 3,2 % відповідно.

Значний вплив на рівень ліквідності справляє оборотність оборотного капіталу, дебіторської та кредиторської заборгованості. Водночас аналізований період характеризується надзвичайно низьким рівнем оборотності оборотного капіталу (приблизно два – три обороти при нормі п'ять – шість), що свідчить про низьку ділову активність підприємств. У докризовий період мала місце тенденція до підвищення оборотності дебіторської заборгованості: з 3,44 у 2001 р. до 5,03 у 2007 р. Різке її зниження відбулося у 2009 р. – до 3,2 обороту (114 днів), а у 2010–2011 рр. строки погашення дебіторської заборгованості скоротилися до 107 і 99 днів, відповідно, проте це вище допустимих строків погашення.

Основною причиною утворення ризиків незадовільної ліквідності підприємств реального сектору є недостатність ресурсів із власних джерел фінансування. Значний вплив на рівень ліквідності справляє оборотність кредиторської заборгованості: чим вона вища, тим швидше підприємство погашає поточні зобов'язання і тим менший ризик втрати ліквідності. За період 2001–2007 рр. кількість оборотів кредиторської заборгованості в реальному секторі зросла з 2,57 до 4,08; за 2008–2009 рр. – знизилася до 3,64 і 2,85 відповідно; у 2010–2011 рр. – зросла до 3,25 обороту (128 днів) і 3,15 обороту (124 дні). Досить тривалі строки погашення поточних зобов'язань посилюють ризик втрати ліквідності, оскільки зростає ймовірність збільшення штрафних санкцій та пені (при розрахунках з бюджетом та Пенсійним фондом України та ін.) за порушення строків погашення боргів, а також відбуваються нарощення кредиторської заборгованості та зменшення оборотних активів підприємств.

Про нестабільність фінансового стану підприємств реального сектору економіки України свідчить низький рівень довгострокової фінансової стійкості, який визначається за допомогою показника “рівень боргової залежності підприємств”\*. Цей показник є інструментом оцінювання ризиків фінансової нестабільності, який свідчить про достатність власного капіталу для покриття боргів, наслідків ризиків і вірогідність банкрутства.

Протягом 2007–2011 рр. рівень боргової залежності підприємств реального сектору економіки України підвищився з 1,3 до 2 (табл. 16.1.2), що свідчить про суттєве погіршення їх платоспроможності. Досить складне становище спостерігається у промисловості та будівництві. У підприємств сільського господарства власними джерелами фінансування частково забезпечується операційна і фінансова діяльність, але для здійснення інноваційної діяльності необхідні додаткові джерела. Посилення боргової залежності за останні роки відбувалося внаслідок дії двох основних чинників: 1) збільшення прискореними темпами обсягів зобов'язань порівняно з темпами зростання власного капіталу; 2) недостатніх для забезпечення платоспроможності обсягів чистого прибутку підприємств реального сектору, що зумовлено уповільненням темпів еко-

---

\* Рівень боргової залежності оцінюється через відносне перевищення обсягів заборгованості (включаючи банківські кредити, випущені боргові зобов'язання та кредиторську заборгованість) над власним капіталом підприємств реального сектору економіки.



Таблиця 16.1.2  
**Динаміка індикаторів фінансового стану підприємств реального сектору економіки**

Показник	Фактичні дані*						Оціювані дані у 2012 р.		Прогнозні дані на 2013 р.	
	2007	2008	2009	2010	2011**	оптимістичний	песимістичний	оптимістичний	песимістичний	
	Рівень боргової залежності	1,3	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,2	2,1	2,3
Абсолютна ліквідність, %	14,3	13,2	11,3	12,6	14,4	12,5	11,5	12,7	11,9	
Коефіцієнт поточної ліквідності	1,16	1,11	1,08	1,09	1,10	1,10	1,08	1,10	1,09	
Коефіцієнт критичної ліквідності***	0,83	0,81	0,79	0,80	0,8	0,75	0,73	0,78	0,75	
Коефіцієнт забезпеченості власними коштами поточних активів	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	
Рівень рентабельності (збитковості) операційної діяльності, %	6,7	3,8	3,5	4,1	5,8	4,5	3,6	4,6	3,9	
Рівень операційної маржі, %	4,4	2,7	2,5	3,0	4,5	4,2	3,5	4,3	3,5	
Рівень рентабельності (збитковості) діяльності, %	2,7	-1,2	-1,1	0,1	1,2	0,7	-0,1	0,75	0,1	

\* Дані, розраховані на кінець відповідного року.

\*\* Дані наведено без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ і без урахування зміни підприємствами основного виду економічної діяльності у 2011 р.

\*\*\* Дані наведено з урахуванням рівня ліквідності поточних активів.

Джерело: фактичні показники – дані Державної служби статистики України за відповідні роки; прогнозні показники – розраховано авторами.

номічного зростання. Водночас, здійснивши прогностичні оцінки на 2012–2013 рр., можна констатувати, що в цей період відбуватиметься подальше зростання рівня боргової залежності на підприємствах реального сектору економіки.

Протягом 2008–2009 рр. чисті збитки підприємств реального сектору перевищували 45,3 млрд та 38,9 млрд грн відповідно. У I кв. 2012 р. обсяг чистих збитків великих та середніх підприємств реального сектору становив 8,5 млрд грн, зокрема у промисловості – 5,1 млрд грн, або 60 % загального обсягу. Частка підприємств, які зазнали чистого збитку, за цей період збільшилася на 9,5 в. п. порівняно з результатами діяльності 2011 р.

Погіршення фінансових результатів підприємств реального сектору прогнозується у 2013 р. внаслідок тенденції до випереджального зростання витрат над доходами у господарській діяльності.

Невисокий рівень операційної маржі\* свідчить про низьку прибутковість основного виду діяльності підприємств реального сектору (у 2011 р. – 4,5 % з тенденцією до можливого скорочення у 2013 р. до 3,5 % за песимістичним прогностичним сценарієм). Рентабельність операційної діяльності підприємств у I кв. 2012 р. скоротилася на 3,8 в. п. порівняно з показником за 2011 р.\*\* У сферах будівництва, діяльності готелів та ресторанів, операцій із нерухомим майном, наданні комунальних та індивідуальних послуг, соціальної допомоги, діяльності у сфері культури та спорту, охорони здоров'я цей показник мав від'ємне значення, що свідчить про збитковість провідного (операційного) виду діяльності в цих сферах.

До головних факторів, що впливають на виникнення ризиків погіршення рентабельності операційної діяльності, належать зменшення доходів від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) внаслідок скорочення попиту на світових та вітчизняних ринках, закріплення експортно-імпоротної залежності підприємств, їх низька конкурентоспроможність.

Недостатні для забезпечення фінансової стійкості підприємств обсяги чистого прибутку протягом 2008–2012 рр. призвели до значного дефіциту власних коштів у промисловості та інших галузях економіки,

---

\* Рівень операційної маржі визначено як відношення обсягу прибутку (збитку) від операційної діяльності до обсягу чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств реального сектору економіки.

\*\* Рентабельність операційної діяльності оцінюється через відносне перевищення обсягу прибутку (збитку) від операційної діяльності підприємств реального сектору економіки над її витратами.

окрім сільського господарства, мисливства, лісового господарства. Очікується, що рівень боргової залежності у реальному секторі в 2012 р. збільшиться проти 2011 р. на 10 % за песимістичним прогнозним сценарієм. Надмірний рівень боргової залежності реального сектору економіки України підвищує банківські кредитні ризики і відповідно процентні ставки, погіршує умови кредитування, що негативно позначається на ліквідності підприємств. Загострюються проблеми дефіциту власних обігових коштів (чистого робочого капіталу).

Коефіцієнт забезпеченості власними коштами поточних активів реального сектору протягом 2007–2011 рр. мав від'ємне значення та коливався в межах від  $-0,2$  до  $-0,3$ , що свідчить про фінансування операційної діяльності підприємств за рахунок кредиторської заборгованості та інших зобов'язань.

У 2012–2013 рр. прогнозується загострення проблеми фінансової стійкості реального сектору економіки, яка актуалізується з огляду на формування негативних тенденцій в економіці країн ЄС у 2011–2012 рр. та погіршення прогнозів на 2012–2013 рр., каскадного поширення кризових явищ на економіку та фінансові ринки інших країн. Посилення ризиків у банківській сфері ускладнить проведення реструктуризації корпоративних боргів, у зв'язку з чим можливе зростання боргової залежності підприємств у цей період до рівня  $2,2$ – $2,3$  за песимістичним сценарієм.

Імовірність розвитку негативного сценарію підтверджується результатами роботи підприємств реального сектору економіки за I кв. 2012 р. (сукупний обсяг збитків у промисловості та будівництві становив 6073,1 млн грн, або 77,6 % загальних збитків в економіці України). Порівняно з результатами 2011 р. у I кв. 2012 р. збільшилася частка збиткових підприємств, зокрема: у промисловості на 10,3 в. п. – до 50 % загальної кількості середніх та великих підприємств; у будівництві – на 12,6 в. п. – до 52,8 %; у діяльності транспорту та зв'язку – на 13,1 в. п. – до 51,7 %.

Не повною мірою були реалізовані сподівання України щодо економічного та інвестиційного поживавлення за рахунок підготовки і проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Так, діяльність готелів та ресторанів, які планували отримати вигоду від збільшення кількості туристів, залишилася збитковою. Поживавлення у будівельній галузі, яке після значного спаду в 2008–2009 рр. було зумовлене фінансуванням розбудови інфраструктурних об'єктів, після закінчення Євро-2012 змінилося спадною тенденцією. За I півріччя 2012 р. зниження обсягів

будівельних робіт становило 1,9 % порівняно з відповідним періодом минулого року.

Збитковість підприємств є потенційним ризиком та загрозою стійкості державних фінансів і фінансів інших інституційних секторів економіки, що найвідчутніше активізується під впливом світових та внутрішніх кризових явищ. Якщо у 2008–2009 рр. криза відбувалася за умов накопичення протягом докризового періоду мінімального потенціалу та відносної фінансової стійкості підприємств у 2007 р., то збитковість і зменшення прибутковості підприємств реального сектору протягом 2010–2012 рр., погіршення їх ліквідності, нарощення дебіторсько-кредиторської заборгованості та невирішеність інших проблем можуть негативно вплинути на збалансованість фінансової системи в цілому.

На тлі поглиблення проблем фінансової стійкості підприємств реального сектору значно актуалізуються питання технічного і технологічного старіння вітчизняних виробничих потужностей. Скорочення власних інвестиційних ресурсів та погіршення доступу до зовнішнього фінансування у найближчий період можуть спровокувати суттєве загострення проблеми старіння основних засобів виробництва, що зрештою призведе до втрати конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників.

Реальність цієї загрози позначилася на тенденції прискореного зносу основних засобів. Зокрема, в економіці України за період 2008–2010 рр. він збільшився на 13,7 в. п. – до 74,9 %; у промисловості – на 5 в. п. – до 63 %. Водночас в окремих видах економічної та промислової діяльності знос основних засобів перевищив критичну межу – 90 % (наприклад, у діяльності транспорту та зв'язку в 2010 р. – 94,4 %; у виробництві машин та устаткування – 88,9; у машинобудуванні загалом – 83,4 % тощо)<sup>1</sup>. Внаслідок фізичного та морального старіння основних фондів вітчизняного машинобудування відбулося суттєве зростання імпорту продукції машинобудування і трансферу застарілих технологій з розвинутих країн світу (табл. 16.1.3).

Як бачимо з наведених даних, обсяг імпорту машин і обладнання з року в рік збільшується, витісняючи з ринку вітчизняних товаровиробників. Загалом частка імпорту машин, обладнання та механізмів; електротехнічного обладнання за підсумками вересня 2012 р. становила 15,5 % загального обсягу імпортованих на територію України товарів, у

<sup>1</sup> Основні засоби України у 2010 році : стат. бюлетень. – К. : Держстат України, 2011. – 202 с.

Таблиця 16.1.3

**Динаміка обсягів імпорту машин, обладнання та механізмів,  
електротехнічного обладнання в Україну**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Імпорт машин, обладнання та механізмів; електротехнічного обладнання, млн дол. США	10 571,7	13 379,8	6 257,0	8 167,0	12 795,1	9655,4*
% до попереднього періоду	134,2	126,5	46,8	130,6	156,5	110,0**

\* Дані наведено за 9 міс. 2012 р.

\*\* У відсотках до 9 міс. 2011 р.

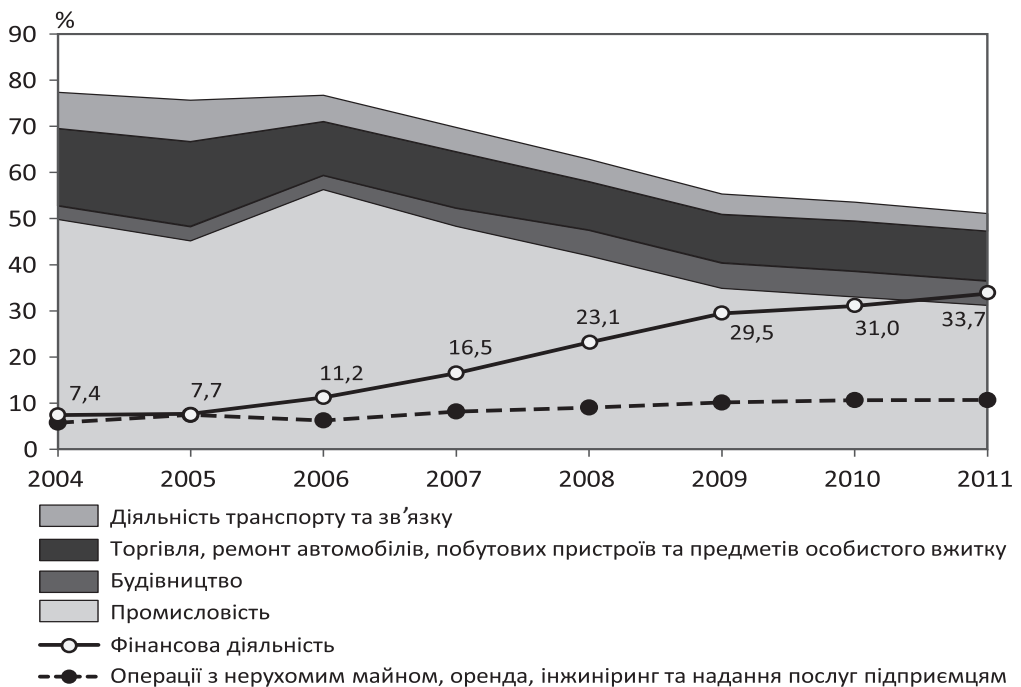
Джерело: Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

той час як експорт цієї групи товарів – лише 9,9 %. Аналогічні тенденції простежуються і в інших видах промислової та економічної діяльності, що може призвести до ризиків закриття вітчизняних підприємств і посилення залежності економіки від імпорту. Водночас високий рівень зносу основних засобів галузей промисловості створює ризики зниження рівня економічної безпеки, обумовленого потенційною можливістю виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Найчутливішими до таких ситуацій є галузі добувної промисловості, виробництва електроенергії, газу та води, чорна та кольорова металургія, нафтохімічна промисловість, у яких переважають безперервні технологічні процеси, а їх аварійна зупинка має значні наслідки як економічного, так і соціального характеру.

Разом з тим інвестиційна сфера України перебуває у кризовому становищі, зазнавши глибокого падіння у 2008–2009 рр. Навіть номінальні обсяги інвестицій в основний капітал на сьогодні не досягли докризового рівня: обсяг інвестицій в основний капітал у 2011 р. становив 238,2 млрд грн, що на 2,2 % менше за результат 2008 р. На тлі значного інвестиційного дефіциту поширилася практика оновлення основних засобів за рахунок введення в експлуатацію вже вживаних виробничих потужностей, що лише сповільнює процес модернізації виробництва і збільшує витрати на ремонтні роботи.

Вітчизняні науковці наголошують, що за роки незалежності України в економіці сформувалася споживацька модель розвитку, націлена не на активізацію інвестиційної діяльності та модернізацію виробництва,

а на стимулювання лише короткострокових потреб<sup>1</sup>, що зумовлює низьку інвестиційну активність вітчизняних товаровиробників. Водночас простежується загрозна тенденція втрати інтересу іноземних інвесторів до виробничої сфери економіки України. Зокрема, якщо до 2006 р. основна маса прямих іноземних інвестицій була зосереджена у виробничій сфері\* (65,1 % загального їх обсягу у 2006 р.), то, починаючи з 2007 р., стає помітною стійка тенденція до переливання інвестицій у фінансову діяльність та операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям, сукупний обсяг яких у 2011 р. досяг 44,4 % загальної суми прямих іноземних інвестицій в економіку України (рис. 16.1.1).



**Рис. 16.1.1. Динаміка прямих іноземних інвестицій в Україні за окремими видами економічної діяльності**

Джерело: Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – С. 21–25.

<sup>1</sup> Структурні зміни та економічний розвиток України : монографія / В. М. Геєць, Л. В. Шинкарук, Т. І. Артёмова та ін. ; за ред. Л. В. Шинкарук ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – С. 247.

\* До виробничої сфери віднесено промисловість, будівництво та діяльність транспорту і зв'язку.

Серед основних факторів переливання інвестицій у фінансову сферу можна назвати більшу прибутковість від капіталу та менші ризики, ніж при інвестуванні у промислові підприємства. Такий стан призводить до закладення потенційних ризиків втрати дохідності та прибутковості підприємств у середньостроковій перспективі й відповідно скорочення матеріальної бази для забезпечення економічного зростання.

Водночас, зважаючи на значні боргові проблеми країн Єврозони та зниження ліквідності їх банківського сектору, не виключена ймовірність відпливу іноземних інвестицій із банківської сфери економіки України.

Нині простежується тенденція до скорочення активів банків з іноземним капіталом (європейських банків). Зокрема, сумарна частка активів іноземних (не російських) банків у загальному обсязі активів вітчизняної банківської системи за I півріччя 2012 р. знизилася на 3 в. п. – до 22 %, у той час як у 2009 р. їх частка становила 35 %<sup>1</sup>. Процеси виведення активів іноземними банками призведуть до дефіциту ліквідності на фінансовому ринку України, що за інших рівних обставин погіршить умови кредитування реального сектору економіки.

Тенденція уповільнення залучення прямих іноземних інвестицій, яка виникла у 2006 р. і у кризовий період значно поглибилася, триває й у 2012 р. Зокрема, за результатами I півріччя приріст прямих іноземних інвестицій в Україні у вигляді акціонерного капіталу дорівнював 2,43 млрд дол. США, що на 2,8 % менше за результати аналогічного періоду 2011 р. Водночас збільшуються обсяги вилучених прямих іноземних інвестицій, які у I півріччі 2012 р. становили 596,1 млн дол. США, що на 33,3 % більше, ніж у I півріччі 2011 р.<sup>2</sup>

Несприятливий інвестиційний клімат, який склався у вітчизняній економіці, не лише стримує залучення іноземних інвестицій, а й є одним із факторів зростання тінізації економіки. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, обсяг тіньового сектору у 2010 р. оцінювали на рівні 38 %\*, що на 10 в. п. перевищує докризовий рівень

<sup>1</sup> Сологуб Д. Біг на місці / Д. Сологуб // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – № 27. – 10 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/big\\_na\\_mistsi\\_tendentsiyi\\_rozvitku\\_bankivskoyi\\_sistemi\\_ukrayini\\_\\_v\\_pershomu\\_pivrichchi\\_ta\\_perspekti-106797.html](http://dt.ua/ECONOMICS/big_na_mistsi_tendentsiyi_rozvitku_bankivskoyi_sistemi_ukrayini__v_pershomu_pivrichchi_ta_perspekti-106797.html).

<sup>2</sup> Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

\* Окремі експерти оцінюють рівень тіньової економіки України більш ніж у 50 % ВВП.

(у 2007 р. – 28 %). За даними Державної податкової служби України, рівень тіншового обороту в Україні становить більш ніж 350 млрд грн на рік<sup>1</sup>, що є значним комплексним ризиком, який негативно впливає на фіскальну сферу, зокрема призводить до зменшення надходжень до бюджету та позабюджетних фондів (наприклад, лише у 2009 р. такі втрати оцінювалися у 126 млрд грн, у 2010 р. – близько 153 млрд грн), що зрештою відбивається на спроможності держави фінансувати соціальні зобов'язання та видатки розвитку\*, а також на взаємодії підприємств реального сектору та банківської сфери.

Водночас на особливу увагу заслуговує така складова тіншової економіки, як декларування фіктивної збитковості підприємств і мінімізація сплати податків, рівень якої в Україні, за експертними оцінками, є суттєвим. Уперше практика комплексної перевірки підприємств за ознакою збитковості була впроваджена Державною податковою службою України у 2002 р., а її результати засвідчили, що майже 70 % підприємств завищували у фінансовій та податковій звітності розміри отриманих збитків<sup>2</sup>. За підсумками цієї перевірки кількість підприємств, які декларували збитки, зменшилася за рік у півтора раза. Водночас сумарне недоотримання податкових надходжень із податку на прибуток і ПДВ лише у 2009–2010 рр. оцінюється на рівні 67 млрд грн. Реальність експертних оцінок підтверджується й тим, що за 7 міс. 2012 р. податкові перевірки підприємств лише у м. Києві виявили ухилення від сплати податків на суму 670 млн грн<sup>3</sup>.

Окремі економісти схиляються до думки, що тіншова економіка у кризові роки відігравала роль, так би мовити, “пом’якшуючої подушки”, зокрема для підприємств реального сектору (чим і зумовлено збільшення тіншового сектору), що можна розцінювати як позитивну її рису. Водно-

---

<sup>1</sup> Налоговая подсчитала количество уклонистов и объем ущерба от них // Корреспондент.biz. – 2012. – 20 авг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/taxes/1385550-nalogovaya-podschitala-kolichestvo-uklonistov-i-obem-ushcherba-ot-nih>.

\* Водночас, якщо соціальні видатки є захищеними статтями бюджету, то бюджетні статті, що фінансують інвестиції у розвиток економіки, як правило, – ні, що значною мірою зумовлює їх хронічне недофінансування.

<sup>2</sup> Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України. – К. : Ін-т екон. та прогноз., 2011. – С. 348.

<sup>3</sup> Державна податкова служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua).



час мінімізація податкових зобов'язань або ухилення від них призводить до значних втрат державного бюджету, внаслідок чого знижується його спроможність фінансувати взяті соціальні зобов'язання та збільшується боргове навантаження на сумлінних платників податків.

Зростання збитковості підприємств є одним із факторів скорочення обсягів кредитування реального сектору економіки. Саме невисока спроможність позичальників обслуговувати боргові зобов'язання була однією з причин суттєвого погіршення фінансового стану банківського сектору економіки України у кризові роки. Зокрема, за офіційною статистикою у 2009–2010 рр. питома вага прострочених кредитів у сумі заборгованості за кредитами, наданими підприємствам, дорівнювала 11,3 і 13,1 % відповідно (у 2007 р. – 1,7 %) <sup>1</sup>. На кінець травня 2012 р. прострочені кредити становили 56,3 млрд грн, або 9,7 % загального обсягу кредитів, наданих нефінансовим корпораціям України. Низька якість кредитних портфелів зумовлює для банків необхідність збільшення відрахувань з метою формування резервів відшкодування можливих витрат за кредитними операціями, що звужує можливість кредитування підприємств реального сектору.

За умов низького рівня фінансової стійкості та високих ризиків кредитування підприємств банківський кредит посідає другорядне місце у фінансуванні поточних активів сектору нефінансових корпорацій України. Частка короткострокових кредитів у поточних зобов'язаннях підприємств за всіма видами економічної діяльності у 2010 р. становила лише 12,1 %, у той час як кредиторська заборгованість – 84,3 %. Це свідчить про те, що забезпечення безперервності поточної діяльності підприємств реального сектору відбувається за рахунок не банківського кредитування, як у розвинутих країнах світу, а комерційних, товарних кредитів у вигляді взаємного кредитування підприємств.

Проте за наявності додаткових оборотних активів, сформованих за рахунок кредиту, окремі підприємства мали б можливість збільшити обсяги виробництва продукції, що користується попитом на ринку, та стати прибутковими. Таким чином, банки не можуть кредитувати збиткові підприємства, а останні не можуть вийти на прибуткову діяльність, відчуваючи дефіцит ресурсів для фінансування поточної діяльності.

Питання підвищення ролі банківського сектору у фінансуванні поточної та інвестиційної діяльності підприємств реального сектору еко-

<sup>1</sup> Бюлетень Національного банку України. – 2012. – № 7. – С. 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=119315>.

номіки наразі надзвичайно актуальне. Водночас, поки не буде розірвано коло: “збитковість підприємств – неспроможність отримати кредити – недостатність фінансування розвитку господарської діяльності” завдання переорієнтування банківського кредитування зі споживчого на кредитування розвитку підприємств не буде вирішеним.

Очікувана нестабільність у банківській сфері та відсутність належних механізмів залучення фінансових ресурсів на фондовому ринку ускладнять процес фінансування діяльності підприємств із зовнішніх джерел та унеможливлять необхідну реструктуризацію боргів підприємств реального сектору. З огляду на постійний дефіцит грошових коштів, а також недостатність обсягів чистого прибутку, отриманого за результатами діяльності 2011 р., підприємства вимушені нарощувати борги перед контрагентами та затримувати розрахунки з бюджетом, Пенсійним фондом України, банками та виплату заробітної плати. Це призводить до посилення фінансової напруженості у банківській та фіскальній сферах.

Під впливом уповільнення темпів економічного зростання у країнах ЄС та у світі загалом очікується скорочення попиту на українську продукцію на закордонних та вітчизняному ринках. Зменшення реальних обсягів реалізації продукції (робіт та послуг) призведе до скорочення рівня операційної маржі й відповідно чистого прибутку підприємств.

Стан фінансів реального сектору економіки в умовах погіршення макроекономічної кон'юнктури залишатиметься у 2012–2013 рр. нестійким та нестабільним, оскільки після кризи 2008–2009 рр. не було відновлено фінансової стійкості та сформовано резерви для внутрішньої підтримки збалансованості фінансів підприємств реального сектору. Такий стан фінансів підприємств загострить проблеми регіонів та обтяжуватиме місцеві бюджети, що, враховуючи механізми дотримання збалансування бюджетів, створюватиме фінансову напруженість для державного бюджету.

Перспективи стабілізації фінансів реального сектору України, забезпечення фінансової стійкості підприємств залежатимуть від спроможності мобілізувати внутрішній потенціал, запровадження механізмів завчасного виявлення, ідентифікації ризиків, що утворюються від поширення негативних тенденцій на світових фінансових і товарних ринках, внутрішнього розбалансування фінансів, пом'якшення впливу ризиків і загроз на економічний розвиток України. Таким чином, актуалізується запровадження належної системи державного регулювання фінансів підприємств на пруденційній та ризикоорієнтованій основі, розроблення критеріальних вимог до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору.

## 16.2. КРИТЕРІАЛЬНІ ВИМОГИ ДО СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ФІНАНСІВ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ

Виникнення і перебіг останньої фінансової кризи показали, що за допомогою традиційних концептуальних засад безпекової політики у сфері фінансів виявилось неможливим як передбачити кризу, так і пояснити її фундаментальні причини. Критеріальні вимоги забезпечення фінансової стабільності, щодо яких існував консенсус серед економістів і які пропагувалися провідними світовими структурами як зразок для імплементації на суверенному рівні, включали головні показники внутрішньої і зовнішньої стабільності: гранично допустимі рівні суверенного боргу, дефіциту бюджету загального уряду, короткострокового зовнішнього боргу та мінімально необхідної суми золотовалютних резервів, темпи зростання загального рівня цін та курсу національної валюти. Діюча концептуальна основа (*framework*) щодо системи фінансової безпеки недвозначно базується на концепції *пріоритетності фінансового сектору над іншими секторами економіки*. Зокрема, за визначенням Х.-М. Гонсалеза-Парамо (Європейський центральний банк), фінансова стабільність – це умови, за яких фінансова система, включаючи фінансових посередників, ринки та ринкову інфраструктуру, спроможна протистояти шокам та вирівнювати фінансові дисбаланси, зменшуючи таким чином вірогідність порушень у процесі фінансового посередництва, які можуть суттєво вплинути на процес алокації заощаджень у прибутковій інвестиційній можливості<sup>1</sup>.

Концептуальна основа політики гарантування фінансової безпеки (*framework for financial stability*) не передбачала включення кількісних індикаторів стабільності у сфері фінансів реального сектору. Сформована на основі контролю за обмеженою кількістю індикаторів стабільності у сфері державних фінансів та фінансового сектору політика гарантування фінансової безпеки має незавершений характер, враховуючи лише частину фінансової системи, через яку перерозподіляється створений у реальному секторі ВВП. Причиною цього було не стільки нерозуміння неповноти та однобічності такого підходу, скільки брак необхідної для моніторингу та прийняття рішень інформації, пов'язаний із технічними

<sup>1</sup> *González-Páramo J.-M.* Progress Towards a Framework for Financial Stability Assessment / J.-M. González-Páramo // OECD World Forum on “Statistics, Knowledge and Policy”, Istanbul, 28 June 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070628.en.html>.

проблемами її отримання та агрегування. Зазвичай ідентифікація проблем фінансів реального сектору та визначення потенційних загроз з його боку для фінансової системи країни в цілому в розвинутих країнах здійснювалися на основі опитувань та спостережень за окремими секторами економіки. У ході оцінювання рівня загроз для фінансової стабільності (*assessment of threats to financial stability*) проводився аналіз з метою виявлення потенційних ризиків у реальному секторі, який передбачав прямі контакти регулятора з ключовими фірмами та інфраструктурними провайдерами<sup>1</sup>. Визнаючи важливість узагальнення тенденцій та ідентифікації на цій основі ризиків, які генеруються у сфері фінансів реального сектору, звертаємо увагу на те, що такий підхід не давав змоги уникнути суб'єктивних оцінок експертів і відповідних помилок при формуванні заходів державної політики. *Через відсутність чітких кількісних параметрів оцінювання ризиків у сфері фінансів реального сектору не можна було визначити їх загальний обсяг та спрогнозувати потенційний вплив на фінансовий сектор та державні фінанси.* Другим очевидним недоліком традиційної методологічної основи формування системи фінансової безпеки залишається те, що індикатори сфери державних фінансів і монетарні показники реагують на дисбаланси у сфері фінансів реального сектору зі значними лагами. У зв'язку з цим політика фінансової стабілізації починається запізно, не завжди ґрунтується на правильному розумінні причин макроекономічних дисбалансів, що лише поглиблює кризові процеси та посилює фінансову нестабільність. Водночас об'єктивне оцінювання можливих наслідків державної фінансової політики, її впливу на стан фінансів реального сектору можливе лише за умови чіткого визначення ключових індикаторів у цій сфері.

Взаємопов'язаність складових фінансової системи країни не дає змоги визначити одну з них як пріоритетну. Не викликає жодних сумнівів те, що монетарна стабільність є ключовою передумовою нагромадження капіталу в реальному секторі та економічного зростання. Але головною інновацією має стати розуміння того, що така стабільність залежить від спроможності держави встановити контроль за ризиками у нефінансових секторах економіки – нефінансових корпорацій, домогосподарств та, власне, у секторі загальнодержавного управління. Система безпеки у сфері фінансів реального сектору має бути складовою держав-

<sup>1</sup> Large A. A Framework for Financial Stability / A. Large // Financial Stability Review. – 2005. – № 18. – P. 136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/fsr/2005/fsr18art10.pdf>.

ної політики із забезпечення фінансової стабільності в країні. Створення такої системи потребує визначення методології та відповідних критеріальних вимог.

Критеріальні вимоги до системи фінансової безпеки країни мають включати фундаментальні індикатори допустимих ризиків у сфері фінансів кожного із секторів (загальнодержавного управління, домогосподарств, фінансового та реального), а також кількісні параметри бажаних (нормативних) їх значень та допустимих відхилень. Ідеться про вибір невеликої кількості ключових індикаторів, які б оцінювали зростання ризиків у сфері фінансів кожного із секторів економіки. У зв'язку з цим вирішення проблеми своєчасного інформаційного забезпечення ключових секторів економіки щодо стану сфери фінансів є визначальною передумовою ефективного функціонування системи фінансової безпеки країни.

На відміну від практики реалізації політики у сфері фінансової безпеки, в економічній науці увага приділялася питанням розроблення критеріальних вимог та визначення кількісних параметрів системи безпеки у сфері фінансів реального сектору. Серед показників, які застосовуються у науковій літературі для оцінювання ризиків у цій сфері (у західній літературі дістали назву “ризикованість корпоративного сектору” (corporate sector’s riskiness), що є не зовсім точним поняттям, оскільки фінанси реального сектору не обмежуються корпоративними фінансами), вирізняють рівні боргової залежності (леверидж), показники спроможності обслуговування боргів та валютних ризиків. Ключові показники, що визначають ризики у реальному секторі, узагальнено в табл. 16.2.1.

Західними економістами розроблені численні теорії та моделі, що пов'язують вірогідність настання банкрутства та макроекономічні чинники, які можуть призвести до погіршення фінансового стану підприємств. У практиці моніторингу нефінансових корпорацій застосовуються такі показники, як CDS-спреди, котрі у комплексі зі статистичними даними та вірогідністю дефолту, що розраховується кредитними агенціями, дають можливість оцінити ризики в цій сфері, під якими розуміють вірогідність дефолту в секторі загалом<sup>1</sup>, що дає змогу своєчасно

<sup>1</sup> Dwyer D. W. Moody’s KMV Expected Default Frequency (EDFTM) RiskCalc / D. W. Dwyer, A. E. Kocagil, R. M. Stein. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moodys.com/sites/products/ProductAttachments/RiskCalc%203.1%20Whitepaper.pdf>.

Таблиця 16.2.1

## Ключові показники безпеки у сфері фінансів реального сектору

Показник*	Характеристика	Сигнальні властивості
Відношення сукупного боргу до власного капіталу	Боргова залежність (леверидж) підприємств реального сектору	Надмірний рівень означає наявність проблем із виконанням боргових зобов'язань
Відношення прибутку до слуги процентів і податків до процентних витрат**	Спроможність сектору обслуговувати борг за рахунок внутрішніх ресурсів, тобто не залучаючи додаткові кредити для погашення зобов'язань за процентами та аналогічними зобов'язаннями перед фінансовим сектором	Надмірно низький рівень сигналізує про неспроможність обслуговувати борги
Відношення чистої валютної позиції до власного капіталу (net foreign exchange exposure to equity)	Спроможність покриття валютного ризику власним капіталом	Високий рівень сигналізує про можливі проблеми у разі різкої зміни курсу національної валюти
Корпоративні дефолти	Неплатоспроможність у реальному секторі	Високий рівень сигналізує про виникнення майбутніх проблем у банківській сфері

\* Визначається щоквартально, щорічно.

\*\* У фінансовому менеджменті цей показник зазвичай називають коефіцієнтом покриття процентів (interest coverage ratio).  
Джерело: *Gadanez B. Measures of Financial Stability: A Review / B. Gadanez, J. Kaushik // IFC Bulletin. – 2009. – № 31. – P. 367* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31.pdf>.

виявити проблемні тенденції та можливі ризики для інвесторів та кредиторів.

Проте в умовах ринків, що формуються, статистика банкрутств та рейтингові оцінки рівня кредитоспроможності не досягли рівня розвитку, за якого можна було б здійснювати наукові узагальнення.

Проведений аналіз літератури щодо індикаторів системи безпеки у сфері фінансів реального сектору показав, що автори уникають кількісних параметрів для таких індикаторів, обмежуючись лише викладенням методологічних засад моніторингу цієї складової фінансової системи. До того ж параметри оцінювання ризиків, що генеруються у сфері фінансів реального сектору, недвозначно пов'язують саме з можливими негативними впливами на державні фінанси та банківський сектор. Односторонність такого підходу полягає в тому, що реальний сектор розглядають лише як джерело можливої фінансової нестабільності, тоді як зворотний вплив прорахунків (або свідомих дій) у фіскальній та монетарній політиці на фінанси реального сектору не враховується.

Критеріальні вимоги до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору повинні базуватися на розумінні того, що економічна безпека країни залежить не лише від кредитних ризиків, що генеруються у реальному секторі (див. табл. 16.2.1), а й від ефективності функціонування реального сектору економіки, в якому створюється значна частина ВВП країни. Тому для оцінювання впливу монетарної та фіскальної політики на фінанси цього сектору перелік показників системи безпеки слід доповнити показниками ліквідності, які дають змогу оцінити вірогідність технічної неплатоспроможності, та ефективності діяльності підприємств реального сектору (прибутковість власного капіталу (ROE) та інші показники наведені у п. 16.3 табл. 16.3.1). Саме ці показники важливі для оцінювання спроможності стійкого функціонування підприємств реального сектору та їх розвитку. У зв'язку з викладеними критеріальними вимогами до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору мають містити показники, що визначають:

- ризики неплатоспроможності у реальному секторі та дають можливість кількісно оцінити потенційний негативний вплив на державні фінанси та фінансовий сектор;
- ефективність і фінансову стійкість функціонування підприємств реального сектору, включаючи прибутковість, структуру та якість основного й оборотного капіталу, поточну ліквідність у їх взаємозв'язку із заходами фіскальної і монетарної політики.

Досвід кризових років підтвердив значну залежність економічної безпеки держави від фінансового стану реального сектору та його спроможність впливати на стан фінансової системи країни. В Україні поки що застосовуються недостатньо дієві механізми запобігання або пом'якшення негативного впливу зовнішніх чинників на фінанси реального сектору.

Натомість накопичені за попередні десятиліття системні проблеми у реальному секторі вже самі по собі генерують надзвичайно високі ризики для подальшого розвитку країни, а в сукупності з негативним впливом ззовні – провокують кризові явища в економіці. У зв'язку з цим стає очевидним, що гарантування безпеки у сфері фінансів реального сектору є найважливішою функцією держави, яка повинна бути основою фінансових відносин між суб'єктами господарювання, державою та сектором домогосподарств.

Відсутність належної системи безпеки у сфері фінансів реального сектору зумовила потребу в розробленні нових підходів до її гарантування. Останнім часом уряд України приділяє значну увагу питанню фінансової безпеки. 8 червня 2012 р. було затверджено нову редакцію Стратегії національної безпеки України<sup>1</sup>, а 15 серпня 2012 р. – Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері<sup>2</sup>, необхідність якої назріла вже давно. У зазначеній Концепції цілком обґрунтовано виокремлена безпека сфери фінансів реального сектору, про важливість чого неодноразово наголошували вітчизняні вчені. Моніторинг безпеки фінансів реального сектору як складової фінансів країни є надзвичайно важливим, оскільки саме на цьому рівні створюються додана вартість і первинні доходи та здійснюється їх розподіл.

Серед загроз у сфері фінансів реального сектору у Стратегії національної безпеки України виокремлено такі:

- недостатня ефективність використання матеріальних ресурсів;
- переважання у структурі економіки промислових галузей з невеликою часткою доданої вартості;
- низький технологічний рівень вітчизняної економіки.

<sup>1</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” : указ Президента України від 08.07.2012 № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua>.

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.



У цілому погоджуючись із наведеним переліком імовірних загроз у сфері фінансів реального сектору, слід зазначити, що вони формуються як наслідок дії об'єктивних внутрішніх та зовнішніх факторів. Вирішення проблеми підвищення продуктивності та удосконалення технологічної структури реального сектору економіки України у довгостроковому періоді потребує перегляду концептуальних засад державної фінансової політики у частині визначення пріоритетів. Фінанси цього сектору мають розглядатися як первинна (а не другорядна) ланка фінансової системи, в якій створюється додана вартість. Фінансовий сектор та державні фінанси є вторинними відносно реального сектору ланками фінансової системи, через які здійснюється як перерозподіл доходів, так і реалокція заощаджень. Ринкові механізми недостатньо сформовані в Україні, щоб стимулювати модернізацію підприємств реального сектору у напрямі розширення виробництва продукції з високим рівнем доданої вартості та значним потенціалом конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках. Загострення проблеми дефіциту джерел фінансування інвестицій як у традиційні, так і високотехнологічні підсектори реального сектору економіки протягом останніх років стало не в останню чергу наслідком відсутності чітко визначених завдань державної політики у цій сфері та механізмів їх реалізації. Тому нейтралізація загроз, на яких наголошується у Стратегії національної безпеки України, потребує застосування системного підходу до формування державної політики регулювання фінансів реального сектору.

У науковій літературі висвітлено окремі методологічні аспекти побудови системи безпеки у реальному секторі економіки. Відповідно до розробок російських економістів забезпечення необхідного рівня наукової обґрунтованості оцінювання загроз та їх наслідків для безпеки фінансів реального сектору має базуватися на таких принципах: комплексності, тобто необхідності аналізу всіх сторін об'єкта дослідження (галузевої, соціальної, технічної); варіантності (альтернативності), тобто виявленні й обґрунтуванні кількох варіантів виходу з кризової ситуації, з одного боку, і розрахунку траєкторій соціально-економічного розвитку в стабілізаційний та постстабілізаційний періоди – з другого; прийняттю ризику, тобто виявленні та реалізації доступних меж, спрямованих на захист галузей виробництва і недопущення перевищення порогових значень<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Экономическая безопасность России. Общий курс : учебник / под ред. В. К. Сенчагова. – 2-е изд. – М. : Дело, 2005. – 896 с.

Серед основних етапів і напрямів вирішення комплексу проблем зі створення системи забезпечення безпеки фінансів реального сектору можна виокремити:

- аналіз економічної ситуації, що склалася у реальному секторі економіки, та виявлення чинників, які можуть генерувати загрози для його фінансової стабільності;
- оперативне виявлення поточних негативних процесів у реальному секторі та визначення їх впливу на фінансову систему в цілому;
- короткострокове прогнозування загроз безпеці окремих сегментів у реальному секторі економіки;
- оцінювання потенційних загроз безпеці функціонування та стратегії розвитку, які формуються під впливом тенденцій на вітчизняному та світових ринках;
- розроблення і впровадження конкретних заходів щодо пом'якшення або усунення загроз у сфері фінансів реального сектору.

Найважливішою вхідною інформацією, на якій повинен базуватися весь процес стратегічного планування фінансової безпеки реального сектору, повинна бути сукупність індикаторів, які оцінюють його стан з точки зору найважливіших процесів і відображають потенційні загрози для економічної безпеки держави. Нині в Україні рівень економічної безпеки розраховується із застосуванням затвердженої у 2007 р. Міністерством економіки України методики<sup>1</sup>, яка містить основні індикатори та їх порогові й граничні значення. Згідно з цією методикою розрахунки рівня економічної безпеки України слід здійснювати щоквартально, а результати – враховувати при прийнятті управлінських рішень. Проте ця методика була розроблена у докризовий період і не враховує досвіду кризових років, а також не дає можливості оцінити ризики неплатоспроможності у реальному секторі. Однак кожному етапу розвитку економіки властиві специфічні особливості наявних загроз, які потребують моніторингу і комплексу заходів щодо їх завчасного виявлення та нейтралізації. У методиці реальний сектор економіки представлено лише промисловістю і не враховано комплексу загроз, які можуть виникати в інших видах економічної діяльності (будівництві, транспорті й зв'язку тощо).

<sup>1</sup> Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

До того ж проведене порівняння індикаторів стану виробничої та інвестиційної безпеки та їх порогових значень за 2007–2012 рр.\* показало, що навіть у докризовий період за окремими критеріями вказані складові економічної безпеки акумулювали небезпечні для подальшого економічного розвитку тенденції. Зокрема, частка машинобудування в переробній промисловості була нижчою за порогове значення, спостерігалася більша за нормативи матеріаломісткість виробництва, і, на нашу думку, одна з найнебезпечніших тенденцій докризового періоду – суттєве старіння основних засобів виробництва, яке, наприклад, ще 2007 р. в 1,7 раза перевищило порогове значення цього індикатора (табл. 16.2.2).

Порівняння фактичних і порогових значень інвестиційної безпеки свідчить про хронічні проблеми у цій сфері, які протягом десятиліть генерували загрозливі процеси в економіці.

Наведені в таблиці дані дають змогу відстежити накопичення значної кількості дисбалансів у вітчизняній економіці в докризові роки, серед яких: надмірна частка споживання і низький обсяг нагромадження, що в умовах національного ринку призвело до необхідності компенсувати надлишок внутрішнього попиту випереджальним зростанням імпорту; висока експортоорієнтованість економіки (переважно низькотехнологічний експорт), що провокує високу залежність від кон'юнктури зовнішніх ринків; неналежне відтворення основного капіталу та хронічний дефіцит інвестиційних ресурсів тощо.

Попри важливість показників, застосовуваних для оцінювання рівня безпеки у реальному секторі, вони повною мірою не дають можливості кількісно оцінити загрози, що формуються у цьому секторі для сектору державних фінансів та фінансового сектору. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України повинна вміщувати ключові показники безпеки у сфері фінансів реального сектору, запропоновані у табл. 16.3.1, зокрема:

- фінансову стійкість (рівень боргової залежності);
- відношення чистого прибутку до сплати процентів і податків до процентних витрат;
- відношення чистої відкритої валютної позиції до власного капіталу.

Також уточнення потребують показники рентабельності, оскільки рентабельність операційної діяльності у світовій практиці не вважаєть-

\* Розрахунки проводилися згідно з Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженою наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

Таблиця 16.2.2

### Динаміка індикаторів стану виробничої та інвестиційної безпеки України

Індикатор	Порогові значення	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Коефіцієнт ліквідації промислових фондів, %	≥ 2,5	3,8	3,7	3,2	2,7	–	–
Частка у промисловому виробництві обробної промисловості, %	≥ 70	73,9	72,9	69,4	68,6	69,4	67,5*
Частка у промисловому виробництві машинобудування, %	≥ 20	18,6	18,2	15,3	15,9	17,3	12,6*
Матеріаломісткість промислового виробництва, грн/грн	≤ 0,5	0,65	0,7	0,62	0,64	–	–
Фондомісткість промислової продукції, грн	≤ 1,15	0,8	0,8	1,1	0,9	–	–
Рентабельність операційної діяльності промислових підприємств, %	≥ 5	5,8	4,9	1,8	3,6	4,7	3,5**
Ступінь зносу основних засобів промисловості, %	≤ 35	59,0	58,0	61,8	63,0	–	–
Відношення обсягу інвестицій до вартості основних фондів, %	≥ 6	9,2	7,7	3,9	2,3	–	–
Відношення обсягів інвестицій в основний капітал до ВВП, %	≥ 25	26,2	24,6	16,6	13,9	15,9	–
Частка прямих іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій, %	20–30	3,5	3,3	4,5	2,3	3,1	–

\* Дані за грудень 2012 р.

\*\* Дані за вересень 2012 р.

Джерело: дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua); Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

ся достатньо інформативним показником, а широко використовуються показники прибутковості власного капіталу (ROE), активів (ЕВІТ/А) та маржі прибутку.

Невід'ємною складовою системи моніторингу ризиків у сфері фінансів реального сектору має бути показник ліквідності. На відміну від показника довгострокової фінансової стійкості, який показує спроможність погашення підприємством усіх його зобов'язань (довго- і короткострокових), показник ліквідності є виміром достатності ліквідних акти-

вів підприємства для покриття його поточних зобов'язань. З цих міркувань коефіцієнти ліквідності коректні для оцінювання фінансової стійкості реального сектору в короткостроковому періоді. Інакше кажучи, ліквідність – це поточна (короткострокова) фінансова стійкість підприємства, зі зростанням якої зменшується ризик його технічної неплатоспроможності. На нашу думку, ключовим показником ліквідності підприємства є коефіцієнт покриття\*, що розраховується шляхом ділення оборотних активів на поточні зобов'язання і свідчить про спроможність підприємства виконувати поточні зобов'язання за рахунок поточних активів.

Крім повноцінного та всеохоплюючого аналізу ризиків і виявлення дисбалансів у сфері фінансів реального сектору на основі офіційних статистичних даних й емпіричних експертних оцінок, система безпеки у сфері фінансів реального сектору повинна включати механізми передбачення можливих загроз економічній безпеці країни. Йдеться про створення системи моніторингу ризиків, які генеруються у сфері фінансів реального сектору. Ця система повинна вирішувати такі завдання:

- моніторинг очікувань і настроїв вітчизняних підприємств; суб'єкти господарювання як первинна ланка виробництва мають значну чутливість до змін економічної ситуації, а їх ділові очікування можуть бути інструментом моніторингу, що працює на випередження подій (регулярний – щоквартальний);
- у короткостроковому періоді – оперативне виявлення поточних негативних процесів та дисбалансів у реальному секторі й визначення їх впливу на доходи бюджету і соціальні фонди, у тому числі Пенсійного фонду України;
- у середньостроковому періоді – оцінка потенційних загроз від надмірного податкового навантаження, реалізації інших державних важелів, внутрішніх і зовнішніх чинників для фінансів реального сектору.

Ризикоорієнтована система моніторингу безпеки фінансів реального сектору включає такі основні елементи: оперативний моніторинг виявлення поточних негативних процесів, оцінювання потенційних загроз у середньостроковому періоді та моніторинг очікувань і настроїв вітчизняних підприємств реального сектору (рис. 16.2.1).

\* У літературі застосовуються різні найменування цього показника: *коефіцієнт загальної* або *поточної ліквідності* – в українських джерелах; *current ratio* або *liquidity ratio* – у зарубіжних джерелах.



**Рис. 16.2.1. Основні елементи ризикоорієнтованої системи моніторингу безпеки фінансів реального сектору економіки**

Складено авторами.

Важливим з точки зору достовірності й своєчасності проведення моніторингу очікувань і настроїв вітчизняних підприємств реального сектору є його інформаційне забезпечення, яке доцільно здійснювати за трьома групами показників: прогнозних, які формуються шляхом запровадження системи анкетування респондентів щодо їх економічних очікувань (обсягу прибутку, сплати податків, виплати заробітної плати, сплати єдиного соціального внеску, погашення кредитів тощо), прогнозів розвитку бізнесу на коротко- та середньострокову перспективу; поточних, що формуються шляхом запровадження подання електронної оперативної статистичної звітності; фінансової звітності підприємств.

Формування ризикоорієнтованої системи моніторингу потребує вдосконалення переліку індикаторів ризиків безпеки фінансів реального сектору, який враховуватиме досвід кризових років і не лише спрямовуватиметься на діагностику ситуації в середньостроковому періоді, а й включатиме оперативний моніторинг виниклих ризиків. На нашу думку, до індикаторів безпеки фінансів реального сектору, зміна яких у короткостроковому періоді впливає на обсяги податкових доходів бюджету та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, доцільно включити: доходи від реалізації товарів (робіт та послуг), прибуток прибуткових підприємств, фонд оплати праці найманих працівників, рівень боргової залежності підприємств, коефіцієнти ліквідності; показники виробничих очікувань та економічних настроїв та інших, наведених у першій частині табл. 16.3.1, індикаторів, моніторинг яких дасть можливість чітко відстежувати фінансовий стан підприємств реального

сектору, прогнозувати на цій основі доходи державного бюджету та оцінювати ймовірні ризики для банківської системи.

У середньостроковому періоді моніторинг фінансової безпеки реального сектору доцільно проводити за такими індикаторами: обсяг власних та іноземних інвестицій, забезпеченість оборотними активами, стан дебіторсько-кредиторської заборгованості, приріст основних засобів (у тому числі за рахунок нових), рівень зносу, підвищення кваліфікації працівників робітничих та інженерних спеціальностей, індикатор податкового навантаження на фінанси тощо.

Важливі також індикатори інноваційної складової у розвитку реального сектору, зокрема промисловості. До таких індикаторів у системі моніторингу доцільно віднести: частку високотехнологічного сектору відносно ВВП; частку промислових підприємств, які здійснюють технологічні інновації; частку інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції тощо. Разом з тим важливим чинником інноваційного розвитку країни є активізація наукових досліджень і розробок, що потребує збільшення фінансування науки й освіти та підвищення їх якості.

Критеріальні вимоги до формування системи безпеки у сфері фінансів реального сектору базуються на концепції їх пріоритетності у фінансовій системі країни. В основу комплексної оцінки ризиків і загроз у сфері фінансів реального сектору слід покласти процедури моніторингу безпеки фінансів підприємств як складової забезпечення державного регулювання фінансів підприємств у їх взаємозв'язку із заходами фіскальної й монетарної політики, що забезпечить оперативний контроль за ситуацією у цій складовій фінансової системи і можливість як розроблення заходів бар'єрного типу (для запобігання проявам кризи у певному секторі економіки), так і планування програм розвитку на середньо- і довгострокову перспективу.

### **16.3. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПОМ'ЯКШЕННЯ РИЗИКІВ У ФІНАНСАХ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ТА ЇХ НОРМАТИВНО- ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Дотримання критеріальних вимог до безпеки у сфері фінансів реального сектору, розглянутих у попередньому підрозділі, потребує посилення ролі держави в частині забезпечення стратегічного планування, запровадження пруденційного регулювання, моніторингу дотримання фіскальних правил та реалізації бюджетної стабілізації, боротьби

з фінансовими стресами, регулювання фінансів та зміцнення фінансової безпеки реального сектору економіки.

Враховуючи стан фінансів реального сектору, актуалізується завдання відновлення фінансової стійкості підприємств, створення належного потенціалу для їх подальшого зростання та адаптації до зовнішніх і внутрішніх кризових явищ.

Ведучи мову про інноваційні механізми пом'якшення ризиків у фінансах реального сектору, автори мають на увазі не заміну діючих податкових, грошово-кредитних та інших регуляторних механізмів, а їх доповнення організаційно-правовими, інформаційними та контрольними (моніторинговими) системами, які в сукупності з наявними фінансовими інструментами і повноваженнями фінансових регуляторів дають змогу підвищити дієвість і ефективність функціонування цих механізмів на основі формування прозорішого економічного середовища, стимулювання розвитку реального сектору економіки та прискорення економічного розвитку країни загалом.

У період кризи (2008–2009 рр.) було запроваджено нові форми державного регулювання у сфері реального сектору (персоніфікована державна допомога, зокрема, диференційоване зниження цін і тарифів на сировину, енергоресурси, транспортні перевезення; надання галузевих податкових пільг; періодичне списання заборгованості перед бюджетом, соціальними фондами, комунальними підприємствами; проведення реструктуризації боргів за бюджетними позиками і погашення позик, отриманих підприємствами під гарантії уряду тощо на безповоротній основі, без оформлення участі в капіталі та належного контролю за виконанням зобов'язань, визначених у меморандумах, інших нормативно-правових актах, з метою пом'якшення ризиків експортоорієнтованих підприємств). Але цих заходів виявилось недостатньо для стабілізації у сфері фінансів реального сектору.

Існує загроза збереження основних рис докризової моделі економіки з підвищеним рівнем волатильності фінансових показників за відсутності дієвих ринкових амортизаторів, спроможних ослабити ймовірні шоки. Виникає потреба у формуванні системи державного управління фінансами на пруденційній і ризикоорієнтованій основі, що передбачає застосування інноваційних механізмів пом'якшення ризиків втрати фінансової стійкості, які являють собою сукупність взаємопов'язаних інструментів і важелів державного регулювання.



Інноваційність механізмів забезпечить дотримання індикаторів безпеки фінансів реального сектору, зміна яких у короткостроковому періоді впливає на порушення рівноваги у бюджетно-податковій та банківській сферах.

Для оздоровлення фінансів підприємств реального сектору і пом'якшення ризиків втрати ними фінансової стійкості пропонується застосувати низку *інноваційних механізмів*, зокрема у:

- нормативно-правовому забезпеченні визначення порядку формування і відтворення капіталу підприємств за мінімальних ризиків, зокрема встановлення чітких індикаторів щодо використання власного капіталу для вкладень у ризиковані довгострокові фінансові активи та доцільного збільшення норми відрахувань чистого прибутку до резервного фонду (на фінансування заходів з пом'якшення впливу фінансових ризиків у разі їх настання);
- законодавчому закріпленні механізмів надання державою стимулів для дотримання встановлених параметрів (нормативних значень індикаторів) безпеки у сфері фінансів реального сектору й норм ринкової дисципліни через прямі та непрямі канали впливу;
- формуванні регулятором системи моніторингу фінансів реального сектору та завчасного виявлення, попередження ризиків втрати стабільності підприємств під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів;
- запровадженні механізму персоніфікованого моніторингу індикаторів ризиків фінансово-господарської діяльності на підприємствах, діяльність яких створює загрози фінансовій безпеці реального сектору, з одного боку, та економічного й організаційного стимулювання підприємств, діяльність яких не призводить до утворення суттєвих ризиків, з другого.

Нормативного упорядкування формування і відтворення капіталу підприємств за мінімальних ризиків потребують:

- застосування механізмів ІРО, корпоративних облігацій, призначених для фінансування впровадження технологічних інновацій;
- сприяння входженню банків в інвестиційні проекти не тільки як кредиторів, а й як співзасновників (до погашення кредиту). Це дасть змогу компенсувати ризики банків щодо кредитування реального сектору;
- введення заборони на використання цінних паперів як застави для одержання кредиту, що може запобігти переділу власності реального сектору на користь банківського;

- створення системи цільового управління грошовою пропозицією (емісійними потоками). У її формуванні можна використати досвід Західної Європи (емісія під векселі виробничих підприємств шляхом рефінансування комерційних банків), сучасного Китаю (емісія під плани модернізації виробничих підприємств через державні банки), Індії (емісія під пріоритетні напрями розвитку), Японії (емісія під державні пріоритети)<sup>1</sup>. Органічний зв'язок між потребами реального сектору економіки в засобах платежу й емісією грошей може забезпечити впровадження платіжно-розрахункових та авальних кредитів;
- надання податкових пільг на основі угоди між уповноваженим органом та платником податків щодо участі у реалізації інноваційно-інвестиційних проєктів, досягненні національних пріоритетів.

Для активізації інвестиційних та інноваційних процесів у реальному секторі необхідно підвищити роль інститутів розвитку (різноманітних державних і державно-приватних фондів венчурного фінансування). У зв'язку з цим доцільно було б відновити на нових засадах діяльність державного інноваційного фонду та його регіональних відділень.

Інноваційні механізми можуть формуватися з урахуванням:

- досвіду європейських країн щодо антикризового регулювання фінансового ринку. У цих країнах пріоритет віддають удосконаленню інститутів: об'єктивному присвоєнню рейтингів компаніям; незалежності, прозорості роботи рейтингових агентств; наданню достовірної інформації емітентами, інвестиційними консультантами, аудиторами та юридичними компаніями<sup>2</sup>;
- важливості розвитку співробітництва між країнами у створенні міжнародних стандартів фінансової системи; посилення регулювання і нагляду; транспарентності; відмови від прийняття надмірно ризикових рішень; боротьби з протекціонізмом; розвитком міжнародної торгівлі<sup>3</sup>;
- доцільності уніфікації і координації регулюючих заходів в окремих країнах, насамперед щодо зближення законодавчих систем, введен-

---

<sup>1</sup> Глазьев С. Какая модернизации нужна России? / С. Глазьев // Экономист. – 2010. – № 8. – С. 13.

<sup>2</sup> Астапов К. Л. Мировой экономической кризис и его влияние на развитие финансовой системы России / К. Л. Астапов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. – 2011. – № 1. – С. 11.

<sup>3</sup> Там же. – С. 6.

ня єдиних правил здійснення фінансових і зовнішньоторговельних операцій, уніфікації податків тощо. Особливе значення має загально-світова боротьба проти фінансових зловживань шляхом активного обміну інформацією, об'єднання зусиль для протидії відмиванню злочинних капіталів;

- необхідності створення інформаційної системи щодо інноваційних можливостей як вітчизняної економіки в цілому, так і регіонів, яка б відповідала міжнародним стандартам.

Запропоновані механізми пом'якшення ризиків фінансів реального сектору доповнюють діючий механізм державного управління національною фінансовою системою. Вони розкривають логіку і спрямованість змін у світовій господарській сфері з метою подальшого розширення моделі регулювання економіки у сфері фінансів з використанням як національних, так і міжнародних регуляторів. Ідеться про перехід до нової якості сучасної регульованої економіки на ринковій та пруденційній основі.

Результати дослідження у попередніх підрозділах зумовлюють необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання фінансової стійкості реального сектору економіки.

З огляду на це та на нагальність вирішення питання вдосконалення механізмів визначення рівня економічної безпеки і на цій основі прийняття управлінських рішень про пом'якшення чи усунення загроз із боку фінансів реального сектору, на наш погляд, доцільно:

1. У Стратегію національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється”<sup>1</sup>, Закон України “Про основи національної безпеки України”<sup>2</sup>, Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері<sup>3</sup> та інші, пов’язані з ними законодавчі, нормативно-правові акти, внести доповнення щодо проведення оперативного (щодокади, щомісяця) та стратегічного (щоквартально та щорічно) моніторингу показників фінансової безпеки стосовно збалансованості й стабільності розвитку фінансової системи.

<sup>1</sup> Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” : затв. указом Президента України від 08.06.2012 № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

<sup>2</sup> Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

<sup>3</sup> Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

2. Внести зміни до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері України в частині чіткого вирізнення загроз фінансів реального сектору економіки та визначення їх впливу на бюджетну, податкову та грошово-кредитну сфери, а також законодавчого закріплення індикаторів і механізмів реагування у разі їх відхилення від нормативних (порогових) значень.
3. Удосконалити Методику розрахунку рівня економічної безпеки України<sup>1</sup> в частині:
  - виокремлення складової фінансової безпеки – безпеки фінансів реального сектору з відповідним визначенням індикаторів та їх порогових нормативних значень (табл. 16.3.1);
  - проведення оперативної та прогнозної (за опитуваннями керівників підприємств щодо ділових очікувань і настроїв вітчизняних підприємств) діагностики визначених індикаторів безпеки фінансів реального сектору, що дасть можливість виявляти поточні загрозливі чинники та процеси у реальному секторі й визначати їх вплив на доходи бюджету, соціальних фондів і розрахунки з банками та іншими фінансовими корпораціями, тощо;
  - здійснення квартальної та щорічної діагностики показників середньострокового періоду, яка включатиме аналіз тенденцій реального сектору економіки з урахуванням тенденцій на світових ринках.
4. Сформуванню інформаційну базу для забезпечення моніторингу стану фінансової безпеки в країні. Запровадити систему анкетування респондентів щодо їх економічних очікувань (обсягу прибутку, сплати податків, виплати заробітної плати, сплати єдиного соціального внеску, погашення кредитів тощо), прогнозів розвитку секторів фінансових корпорацій, підприємств реального сектору на коротко- та середньострокову перспективу.

Результати моніторингу можуть бути предметом обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів України і враховуватися при розробленні законодавчих ініціатив щодо вжиття антикризових заходів, програм розвитку економіки України та при визначенні державної фінансової політики.

---

<sup>1</sup> Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

Таблиця 16.3.1

**Основні індикатори безпеки фінансів реального сектору економіки України**

№ з/п	Індикатор	Нормативне (порогове) значення
<i>Оперативна діагностика показників впливу в короткостроковому періоді</i>		
1	Темпи зростання доходів від реалізації продукції (товарів, робіт та послуг)	Не нижче темпів зростання витрат
2	Темпи зростання прибутку прибуткових підприємств	Не менше 105 % до попереднього року
3	Темпи приросту фонду оплати праці найманих працівників	Не вище темпів приросту продуктивності праці
4	Рівень боргової залежності підприємств	Не більше 1,5
5	Показники ліквідності: – рівень абсолютної ліквідності – коефіцієнт критичної ліквідності – коефіцієнт поточної ліквідності (покриття)	Не менше 10 % 0,8–1 Не менше 1
6	Рівень прибутковості власного капіталу	Безризикова ставка або облікова ставка НБУ + рівень галузевого ризику
7	Відношення чистого прибутку (без вирахування витрат на сплату процентів і податків) до процентних витрат (обсягу сплачених процентів)	Більше 1,5
8	Відношення чистої відкритої валютної позиції до власного капіталу	Не більше 1
<i>Поточна діагностика показників впливу в середньостроковому періоді</i>		
1	Відношення обсягу інвестицій в основний капітал підприємств реального сектору до вартості їх основних засобів	Не менше 6 %
2	Частка прямих іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій підприємств реального сектору	20–30 %
3	Коефіцієнт забезпеченості оборотних активів власними джерелами фінансування	Більше 0,2
4	Частка дебіторської заборгованості у загальному обсязі оборотних активів. Частка кредиторської заборгованості у загальному обсязі поточних зобов'язань	Не більше 50 % (за відсутності простроченої заборгованості)

Закінчення табл. 16.3.1

№ з/п	Індикатор	Нормативне (порогове) значення
5	Стан основних фондів: – ступінь зносу основних засобів – коефіцієнт ліквідності основних засобів – коефіцієнт оновлення основних засобів – частка нових основних засобів у структурі введених у дію	Не більше 35 % Не менше 2,5 % Не менше 5 % Не менше 70–80 %
6	Відношення обсягу витрат на навчання та підвищення кваліфікації працівників робітничих та інженерних спеціальностей до витрат на оплату праці	Не менше 5
7	Рівень податкового навантаження	Середнє значення у відповідній галузі

Складено авторами.

#### 16.4. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

Запровадження державного регулювання фінансової стабільності інноваційних механізмів моніторингу дотримання параметрів (індикаторів) безпеки та завчасного виявлення ризиків у фінансах реального сектору потребує вдосконалення системи фінансової безпеки країни в частині ранжування її пріоритетів. Обґрунтовані у попередніх підрозділах критеріальні вимоги безпеки у сфері фінансів реального сектору потребують зміщення акцентів державного регулювання з фінансів сфери перерозподілу (фінансовий сектор та публічні фінанси) на фінанси сфери виробництва товарів і послуг (реальний сектор) з урахуванням задіяної в країні моделі економічного розвитку (ліберальна, соціально орієнтована чи змішана).

Вказані зміни могли б бути враховані в процесі модернізації управління фінансами в Україні, яка проводиться відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”<sup>1</sup> та інших програмних

<sup>1</sup> Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : затв. указом Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

документів. Урахування викладених пропозицій посилило б стимулюючу роль фінансових регуляторів у забезпеченні стійкості економічного зростання, збалансованості фінансової системи, включаючи реальний сектор.

Механізми державного регулювання фінансів сфокусовані здебільшого на бюджетну, податкову, грошово-кредитну системи та практично діють відокремлено (за винятком податків) від системи фінансів підприємств. Таке відмежування уповільнює проведення реформ, стабілізацію фінансів країни, поглиблює негативні наслідки нерівномірності розвитку складових фінансової системи, оскільки призводить до нарощення проблем на рівні підприємств, що негативно позначається на динамічній рівновазі та адаптивності елементів системи і стабільності макроекономічних процесів.

Недоліки нинішньої системи державного регулювання також виявила фінансова криза 2008–2009 рр., що зумовило необхідність зміни міжнародних підходів до фінансового регулювання, навіть у країнах, фінансові системи яких були значною мірою захищені від прямого впливу ризиків і мали достатні стабілізаційні фонди для його пом'якшення. Це потребувало від регуляторів перегляду фінансових механізмів забезпечення стабільності та визначення шляхів зміцнення фінансової системи. Значну увагу було приділено фінансовій стійкості банківської сфери як виду діяльності, що має високий рівень схильності до стресу і потрясінь фінансових ринків і може містити потенційні загрози генерування та поширення фінансових ризиків<sup>1</sup>. Крім того, науковці та практики констатують необхідність перегляду підходів до регулювання фінансів у частині забезпечення стабільності їх розвитку, попередження зовнішніх і внутрішніх ризиків, загроз розбалансування джерел формування та напрямів використання фінансових ресурсів інституційних секторів економіки<sup>2</sup>. Формування адаптивної системи управління на національних рівнях потребує зміни підходів до архітектури управління фінансами у забезпеченні стабільності.

<sup>1</sup> *Agénor P.-R. Macroeconomic Stability, Financial Stability and Monetary Policy Rules / P.-R. Agénor, L. A. Pereira da Silva // International Finance. – 2012. – Vol. 15. – Is. 2. – P. 205–224.*

<sup>2</sup> *A New Approach to Financial Regulation: Securing Stability, Protecting Consumers : presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty. – 2012. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fin\\_fs\\_bill\\_policy\\_document\\_jan2012.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fin_fs_bill_policy_document_jan2012.pdf).*

Для локалізації ризиків банківської сфери та недопущення їх поширення на інші складові фінансової системи встановлюються правила\* та стимули до ринкової дисципліни.

Проте такий підхід, який застосовується до банківської та фіскальної сфер, не дасть очікуваних результатів без запровадження комплексних механізмів забезпечення стабільності фінансової системи, включаючи реальний сектор економіки. Такі механізми повинні вмещувати інструменти, націлені на забезпечення фінансової стійкості цього сектору, що пом'якшуватиме вплив на інші складові фінансової системи країни.

Сучасна практика забезпечення фінансової стабільності\*\* передбачає формування стабілізаційних фондів для надання завчасної фінансової підтримки сектору загальнодержавного управління (погашення або реструктуризація державних боргів тощо) та банківського сектору для відновлення їх стійкості<sup>1</sup>. Практика останніх років виявила, що державна політика стосовно стабілізації фінансових систем не включала

---

\* У банківській сфері через правила та основні принципи ефективного банківського нагляду (Базель III) підвищуються вимоги до банківського капіталу (зокрема, формування так званого буферного капіталу (0–2,5 %) зважених за ризиком активів) та фінансової стійкості фінансових корпорацій. Відповідно до пропонованого правила капітал банку має бути скоригованим у відповідь на надмірне зростання попиту на кредит у приватному секторі, що розглядається як надійний індикатор системного ризику (Див.: *Agénor P.-R. Macroeconomic Stability, Financial Stability and Monetary Policy Rules / P.-R. Agénor, L. A. Pereira da Silva // International Finance. – 2012. – Vol. 15. – Is. 2. – P. 205–224; Core Principles for Effective Banking Supervision / Basel Committee on Banking Supervision Consultative Document. – 2012. Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf>.*

\*\* Виявлено цикл фінансових потрясінь, що охоплює такі етапи: 1) накопичення стресу; 2) початок кризи; 3) реакція політики (проведення довгострокового рефінансування Європейського центрального банку, скорочення державних витрат тощо); 4) полегшення стану через активізацію (розблокування) ринку активів та ін.; 5) політичне протистояння або пом'якшення кризи. Див.: *Intense Financial Risks: Time for Action / Global Financial Stability Report. – Washington, DC : IMF, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fmu/eng/2012/02/pdf/0712.pdf>.*

<sup>1</sup> *Crisis Management and Resolution: Early Lessons from the Financial Crisis / S. Claessens, C. Pazarbasioglu, L. Laeven etc. // IMF Staff Discussion Note. – 2011. – № SDN/11/05. – 29 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1105.pdf>.*



системних заходів у реальному секторі, а лише передбачала фінансування проектів державної підтримки національних виробників – лідерів та загальної секторальної підтримки, що зумовлює необхідність пошуку інноваційних механізмів державного регулювання фінансової стабільності, які б забезпечували зміцнення фінансів реального сектору економіки.

Надання державної підтримки підприємствам у період фінансової кризи лише тимчасово вирішує проблеми неплатежів і зменшує ризики бартеризації відносин між контрагентами, але не відновлює їх прибуткову діяльність і належну забезпеченість фінансовими ресурсами. Проблеми банківського кредитування через високу вартість кредитів (високі процентні ставки та вартість послуг із надання й оформлення забезпечення кредиту), недостатню диверсифікацію банківських послуг призводять до нарощення кредиторської заборгованості перед контрагентами та збільшення вартості робочого капіталу. Водночас зростання вартості кредитів для поповнення оборотних коштів (поточні потреби фінансово-господарської діяльності) чи інвестицій призводить до зниження сукупного попиту та інфляційного тиску на макрофінансовому рівні, а також збільшення вартості робочого капіталу. Це впливає на підвищення повної собівартості продукції (що включає фінансові витрати підприємства) та цін на готову продукцію (товари, роботи, послуги), що у разі належного попиту на ринках збуту призводить до зростання рівня інфляції.

Відсутність механізмів, які забезпечують альтернативність і доступність джерел фінансових ресурсів, а також впливають на ознаки адаптивності фінансів підприємств, призводить до вразливості цього сектору та створює додаткові ризики для інших інституційних секторів економіки. За таких умов навіть неістотні зміни руху фінансових ресурсів позначаються на капіталізації підприємств та посилюють нестабільність фінансової системи.

В умовах глобалізації відбувається посилення взаємозв'язків у сфері фінансових відносин між багатьма країнами, що збільшує чутливість національних економік до порушення фінансової рівноваги навіть окремих країн, що у більшості випадків негативно позначається на банківській сфері та фондовому ринку, а також ускладнює їх стабілізацію.

За оцінками експертів МВФ, яких підтримує К. Лагард, глибину та швидкість поширення кризи в основному було спричинено наявними глобалізаційними взаємозв'язками економік та фінансових ринків бага-

тьох країн<sup>1</sup>. Країни з розвинутою економікою мають фінансові резерви для пом'якшення впливу ризиків стабільного розвитку, які стали можливими через достатньо високий рівень волатильності їх внутрішніх ринків. Підґрунтям для створення фондів є потужний реальний сектор економіки, що виробляє конкурентоспроможну на світових ринках продукцію стратегічного призначення.

Зміна архітектури для стабільності міжнародної фінансової системи спрямована на завчасне виявлення та локалізацію ризиків без подальшого їх поширення на інші країни. К. Лагард зазначала, що такі заходи дадуть змогу виправити діючий підхід до застосування механізмів стабілізації фінансів, яким не враховано, що ризики, які переносяться через фінансові потоки (світової мережі), мають глобальний характер, тоді як архітектура для забезпечення системної стабільності переважно національна і потенційно неспроможна забезпечити стабільний розвиток<sup>2</sup>. Саме тому в країнах Єврозони найближчим часом будуть сформовані міжнародні інститути з метою забезпечення фінансової стабільності, насамперед у банківській та фіскальній сферах.

Запровадження пруденційного державного фінансового управління дасть можливість через систему моніторингу стану фінансів секторів фінансових корпорацій, загальнодержавного управління, нефінансових корпорацій (реального сектору економіки) та домогосподарств створювати гнучкі інструменти попередження впливу кризових явищ, зокрема посилення інфляційного тиску, валютного ризику, та ефективні механізми державного регулювання фінансової стабілізації. Під гнучкістю інструментів розуміють: у бюджетній сфері – проведення коригувань видатків бюджету, податкове навантаження на підприємства та зміну податкових доходів бюджету; у банківській сфері – коригування мінімального коефіцієнта достатності капіталу, процентну ставку за кредитами, кредитну політику тощо та здійснення коригувань у тарифній і ціновій політиці, інших сферах залежно від зміни рівня ризиків погіршення стабільності фінансової системи, включаючи реальний сектор економіки. Таким чином, грошово-кредитна політика реагуватиме на проблеми фінансової стабільності або послаблення їх тиску на фінанси інших інституційних секторів економіки. При цьому виникає необхідність визна-

<sup>1</sup> *Lagarde C. Fragmentation Risks. Straight Talk / C. Lagarde // Finance & Development. – 2012. – Vol. 49. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/pdf/straight.pdf>.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

чення нової ролі держави щодо інноваційних завдань державного регулювання фінансової стабілізації на пруденційній та ризикоорієнтованій основі. Такий підхід передбачає послаблення контрольних заходів щодо суб'єктів інституційних секторів економіки, які дотримуються ринкової дисципліни, та посилення державного фінансового контролю, зокрема через систему моніторингу фінансових потоків, капіталізації, фінансово-господарських операцій, унаслідок яких створюватимуться ризики дестабілізації як для суб'єкта, що їх здійснює, інших економічних агентів та фінансової системи в цілому.

Пруденційне регулювання дасть можливість з урахуванням державної політики регулювання фінансів реального сектору економіки виявляти "точки утворення (зовнішнього перенесення) ризиків", поширення ризиків між суб'єктами одного сектору на інші інституційні сектори економіки через прямі та непрямі канали міжсекторального утворення системних ризиків, а також застосовувати дієві інструменти для пом'якшення їх впливу. Таким чином, актуалізується питання визначення переліку показників, що свідчитимуть про існування дисбалансу та ймовірність утворення ризиків.

Зарубіжні науковці порушують питання необхідності запровадження комплексного аналізу фінансової стабільності з превалюванням сукупності ключових індикаторів. Зокрема, за принципом Я. Тінбергена, для аналізу перевага надається сукупності показників макроекономічної та фінансової стабільності (процентна політика і макропруденційні інструменти), інші науковці поєднують показники інфляції та економічного зростання; забезпеченість доходів бюджету та податкове навантаження на бізнес; видатки бюджету та фінансування державних підприємств, інвестиційних проектів, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства тощо<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Agénor P.-R. *Macroeconomic Stability, Financial Stability and Monetary Policy Rules* / P.-R. Agénor, L. A. Pereira da Silva // *International Finance*. – 2012. – Vol. 15. – Is. 2. – P. 205–224; Wood G. *Money, Prices and the Real Economy* / G. Wood. – Cheltenham, UK : Edward Elgar, 1998. – P. 120; *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis* / approved by C. Cottarelli, R. Moghadam ; IMF. The Fiscal Affairs Department, the Strategy, Policy, and Review Department. – Washington, DC : IMF, 2011. – P. 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>; *A New Approach to Financial Regulation: Securing Stability, Protecting Consumers* : presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty. – 2012. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fin\\_fs\\_bill\\_policy\\_document\\_jan2012.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fin_fs_bill_policy_document_jan2012.pdf).

Виходячи з підходу локалізації кризових явищ, у країнах – членах ЄС та інших країнах з розвинутою економікою, було розроблено заходи для стабілізації фіскальної та банківської систем. Зокрема, у бюджетно-податковій системі запроваджуються окремі фіскальні правила та розрізнені елементи моніторингу бюджетного процесу<sup>1</sup>.

Європейською Комісією після консультацій з Європейським Парламентом, Радою міністрів ЄС і Європейською радою з системних ризиків (ESRB) було запропоновано показники та їх критерії, які свідчать про необхідність прийняття ринковим регулятором рішення щодо застосування превентивних або коригувальних заходів. Зокрема, показники зовнішніх дисбалансів і зміни цінової конкурентоспроможності та частки експортного ринку: середньорічне сальдо рахунку поточних операцій у відсотках до ВВП тощо та внутрішніх дисбалансів (заборгованість приватного сектору у відсотках до ВВП, частка кредитних потоків, спрямованих у реальний сектор у відсотках до ВВП (не менше 15 %) та ін.<sup>2</sup>). Слід зауважити, що встановлені Європейською Комісією показники частково повторюють фіскальні правила в частині фіскальних індикаторів торгових правил (граничний борг у номінальному вираженні та у відсотках до ВВП, граничний реальний борг до платоспроможності тощо) та державних доходів (податкове навантаження у відсотках до ВВП, правило реальних податкових ставок, розподіл додаткових доходів тощо).

<sup>1</sup> Budget Monitoring. What Does It Mean and How Does It Work? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cornwall.gov.uk/default.aspx?page=695>; *Mestry R.* Budget Monitoring and Control: From Policy to Practice / R. Mestry [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>; *Ely B.* Financial Regulation / B. Ely ; Library of Economics and Liberty [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econlib.org/library/Enc/FinancialRegulation.html>; Recommendation for a Council Recommendation on the Implementation of the Broad Guidelines for the Economic Policies of the Member States whose Currency is the Euro [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012\\_euroarea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_euroarea_en.pdf).

<sup>2</sup> First Alert Mechanism Report on Macroeconomic Imbalances in Member States (МЕМО/12/104) / European Commission. – 2012. – 14 Febr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/documents/alert\\_mechanism\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf); Towards a Genuine Economic and Monetary Union : Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. – Brussels, 2012. – EUCO 120/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/focuson/crisis/documents/131201\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/documents/131201_en.pdf).

Довгострокова фінансова стабільність, на наш погляд, залежить також від:

- цілеспрямованого досягнення національних пріоритетів;
- наявності національних виробників – лідерів, які мають конкурентні переваги на світових ринках та проводять подальше запровадження інноваційних видів продукції з інноваційними виробничими процесами, зокрема енергозбереження та забезпечення екологічних норм, навчання працівників інженерних та робітничих спеціальностей з подальшим підвищенням їх кваліфікації, платежі до бюджету, які у сукупності забезпечують виплату соціальних зобов'язань держави, тощо;
- дотримання фінансової стійкості розвитку підприємств реального сектору економіки, наявності у них фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення операційної та інвестиційної діяльності, тощо;
- фінансування заходів з охорони здоров'я та підвищення рівня освіти й кваліфікації працівників робітничих та інженерних спеціальностей;
- політики охорони та забезпечення національних багатств (земель, водних і повітряних ресурсів тощо).

Така стабільність формується через механізми фіскальної системи, зокрема надання та законодавче встановлення принципів секторально-проектної державної підтримки, зменшення тіньових схем ухилення від сплати податків та тіньового сектору загалом.

Довгострокова фінансова стабілізація залежить від економічної динаміки, що за визначенням Р. Лукаса, Д. Ромера, Р. Солоу, Дж. Стігліца залежить від традиційних факторів виробництва (праці та капіталу), а також від науково-технічного прогресу, розширення модифікації моделей виробничої функції<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Крючкова І. В. Структурні чинники розвитку економіки України / І. В. Крючкова ; НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. – К. : Наук. думка, 2004. – 317 с.; Solow R. A. Contribution to the Theory of Economic Growth / R. A. Solow // Quarterly Journal of Economics. – 1956. – Febr. – P. 65–94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf>; Lucas R. E. On the Mechanism of Economic Development / R. E. Lucas // Journal of Monetary Economics. – 1988. – № 22. – P. 3–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucamechanicseconomicgrowth.pdf>; Meier G. M. Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective / G. M. Meier, J. M. Stiglitz. – N. Y. : Oxford University Press, 2001. – 592 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://books.google.co.uk/books?id=MT1Ev72eZLoC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.

Д. Хіндерсон зазначає, що бізнес виступає в ролі “транспортних засобів та поширювачів” інноваційного й економічного прогресу, і виконання цієї ролі для нього вагоміше, ніж “служіння” громадським інтересам або забезпечення малоризикованого сталого розвитку<sup>1</sup>. Саме тому в багатьох країнах світу актуалізуються питання посилення ролі держави, стратегічного планування, запровадження окремих видів пруденційного регулювання, моніторингу дотримання фіскальних правил та реалізації бюджетної стабілізації, заходів щодо боротьби з фінансовими стресами тощо. Аналіз численних фіскальних правил\*, проведений зарубіжними науковцями та практиками, дав їм можливість на підставі розрахунку індексу фіскального правила та індексу його покриття виокремити такі основні групи<sup>2</sup>:

- 1) бюджетні правила, що включають: золоте правило фінансування, правило збалансування бюджету, граничні номінальні показники бюджету та його показники у відсотках до ВВП, правила структурних співвідношень тощо;

<sup>1</sup> *Henderson D.* The Role of Business in the Modern World : Progress, Pressures and Prospects for the Market Economy / D. Henderson ; The Institute of Economic Affairs. – L., 2004. – 216 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cei.org/studies-books/role-business-modern-world-progress-pressures-and-prospects-market-economy>.

\* Податково-бюджетні (фіскальні) правила встановлюються як кількісні показники бюджетних агрегатів. Вони являють собою постійне обмеження бюджетно-податкової політики, виражаються через сумарний показник фінансових результатів, таких як баланс державного бюджету, обсяг заборгованості, витрат, доходів або пов’язані з ними операції та події. Основною метою застосування фіскальних правил є зміцнення бюджетної дисципліни. Податкові правила можуть також сприяти координації політики між різними рівнями влади залежно від їх інституційного охоплення, подальшому зниженню нестабільності в політиці.

<sup>2</sup> Numerical Fiscal Rules in the EU Member States / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm); *Iara A.* Rules and Risk in the Euro Area / A. Iara, G. B. Wol / European Commission, Directorate General for Economic and Financial [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bruegel.org/publications>; *Guo J.-T.* Balanced-Budget Rules and Macroeconomic (In)Stability / J.-T. Guo, S. G. Harrison // Journal of Economic Theory. – 2004. – Vol. 119. – № 2. – P. 357–363; *The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area / W. Marneffe, B. Aarle, W. der Wielen, L. Vereeck* // CESifo DICE Report. – 2011. – № 3. – P. 18–25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1211672.pdf>.

- 2) боргові правила (граничний борг у номінальному вираженні та у відсотках до ВВП, граничний реальний борг до платоспроможності тощо);
- 3) правила державних витрат (граничні витрати – номінальні та реальні показники, темпи зростання витрат тощо);
- 4) правила державних доходів (податкове навантаження у відсотках до ВВП, правило реальних податкових ставок, розподіл додаткових доходів та ін.)<sup>1</sup>.

Дієвість фіскальних правил залежить від сфери їх покриття, конструкції, а також від системності моніторингу їх дотримання (встановлення суб'єктів моніторингу, механізмів його послідовного проведення, а також законодавчого та нормативно-правового забезпечення).

Враховуючи наведене, важливого значення набуває формування нового підходу до державного регулювання фінансової системи, оскільки виокремлення тих чи інших сфер як пріоритетів у досягненні фінансової стабільності не відповідає сутності та основним підходам до функціонування складних систем у суспільстві, зокрема фінансової системи. Таким чином, систему державного регулювання фінансової стабілізації пропонується визначати як сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених механізмів й інших складових, дія яких спрямовується на ідентифікацію, локалізацію та зменшення ризиків розбалансування фінансів інституційних секторів, дотримання встановлених умов економічної безпеки, що потребує відповідної обґрунтованості прийнятих ризиків і формування фондів для фінансування заходів щодо пом'якшення впливу кризових явищ, відповідності здійснених фінансово-господарських операцій нормам законодавства, а також рівноважний розвиток.

Фінансова стабільність залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, сила впливу яких змінюється залежно від якості системи державного регулювання та ефективності її механізмів. Належна система державного регулювання фінансів країни передбачає виважену фінансо-

<sup>1</sup> Numerical Fiscal Rules: Update of Questionnaire, 2008. European Commission / Public Finances in the Euro Area and the EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/documents/1-a2\\_questionnaire\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a2_questionnaire_2008_en.pdf); Dupont J. Binding the Hands of Government – A Credible Fiscal Rule for the UK / J. Dupont, K. Kwarteng // IEA Current Controversies Paper. – 2012. – № 36. – 26 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Binding%20the%20hands%20of%20government-1.pdf>.

ву політику та застосування притаманних їй механізмів, котрі, опосередковуючи всі виробничі й соціальні відносини, мають забезпечувати збалансованість зміцнення державних фінансів та фінансів реального сектору. Залежно від стану фінансів країни мають застосуватися превентивні та коригувальні заходи для зменшення фінансової напруженості ринків, розблокування розрахунків, недопущення бартеризації тощо. Ключовою умовою державного регулювання фінансової стабілізації в умовах глобалізації є дотримання сталого та відносно рівномірного (рівноважного) розвитку суб'єктів фінансової системи.

В Україні протягом багатьох років проводилася політика бюджетоцентризму, спрямована на забезпечення фіскальної функції фінансів. Формування дохідної та видаткової частин бюджету відбувалося без достатнього врахування процесів на рівні фінансів підприємств, зокрема забезпеченості фінансовими ресурсами поточної та інвестиційної діяльності. Як наслідок, в економіці України виникла ситуація, коли стійкість державних фінансів певною мірою забезпечується за рахунок ослаблення фінансової ресурсної бази підприємств. Такий стан нарощує ризики "звуження" матеріальної основи розвитку державних фінансів у середньостроковій перспективі, що в цілому посилює загрози фінансовій безпеці країни.

Актуалізація побудови концепції системності та ефективності державного регулювання фінансової стабільності зумовлюється поглибленням бюджетних проблем через зростання державних витрат та недостатність доходів бюджету, нарощення державних і корпоративних боргів, уповільнення темпів економічного зростання, відсутності балансу економічних інтересів держави й бізнесу. Вирішення цих проблем неможливе без комплексної модернізації системи державного фінансового управління на пруденційній та ризикоорієнтованій основі.

Механізми державного регулювання мають забезпечувати розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів як на макро-, так і на мікрорівні.

Забезпечення фінансової стабільності неможливе без нарощення та подальшого відтворення продуктивного капіталу. В Україні останніми роками продуктивний капітал мав тенденцію до переспрямування зі сфери простого та розширеного виробничого відтворення до сфери споживання у формі товарного капіталу. Перетворення промислового капіталу у форму товарного й фінансового капіталу відбувається через поступову втрату конкурентних переваг вітчизняної продукції на внутрішньому ринку (табл. 16.4.1–16.4.2).



Таблиця 16.4.1

**Динаміка структури валової доданої вартості  
за видами економічної діяльності, %**

Вид економічної діяльності	1991	1995	2001	2003	2005	2007	2010
<i>Галузі, які виробляють товари</i>							
Сільське господарство, мисливство, лісове господарство	22,78	15,40	16,30	12,10	10,43	7,47	8,66
Промисловість, у тому числі:	42,26	34,62	30,66	30,32	30,87	31,25	27,15
добувна промисловість	0,00	0,00	4,72	4,52	4,62	4,99	6,87
переробна промисловість	0,00	0,00	19,72	20,69	22,35	22,59	16,61
виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	0,00	0,00	6,22	5,11	3,90	3,66	3,67
Будівництво	8,22	7,70	4,04	4,27	4,21	4,80	3,41
<i>Галузі, які надають послуги</i>							
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	4,16	5,93	12,42	13,16	14,42	15,00	17,27

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця 16.4.2

**Динаміка структури доходів окремих інституційних секторів економіки, %**

Показник	1991	1995	2009	2011	2012*
Нефінансові корпорації	81,45	71,22	62,42	63,59	62,28
Фінансові корпорації	2,02	3,04	8,27	6,03	6,81
Сектор загального державного управління	8,86	12,47	17,49	14,98	18,55
Домашні господарства	8,19	12,91	17,69	18,99	15,88

\*Дані за I кв. 2012 р.

Складено за даними Державної служби статистики України.

Скорочення виробництва є природним, як доведено І. В. Крючковою, М. Д. Кондратьєвим та іншими науковцями, якщо відбувається внаслідок реакції економічної системи на необхідність її переходу в новий цикл розвитку, зумовлений науково-технічним прогресом<sup>1</sup>. В Україні відбува-

<sup>1</sup>Крючкова І. В. Структурні чинники розвитку економіки України / І. В. Крючкова ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К. : Наук. думка, 2004. – 317 с.

ється спад з інших причин, які не можна буде подолати лише на рівні підприємств, які виробляють товари.

Відсутність належної державної політики щодо регулювання фінансів підприємств реального сектору економіки, проведення розрізненних заходів державної підтримки, зокрема малоефективне надання податкових пільг, не створює належних умов для відновлювальних процесів виробничих фондів, запровадження на підприємствах новітніх технологій, посилення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Підприємства є “двигуном економічного зростання”<sup>1</sup>, але за неприйнятних умов можуть утворювати ризики, які транслюються на інші інституційні сектори та негативно позначаються на їх фінансах. Це зумовлює необхідність модернізації системи державного фінансового управління в Україні, забезпечуючи адаптивність та рівновагу системи через механізми попередження ризиків і загроз та пом’якшення їх впливу на фінансову систему.

Процедури раннього виявлення регулятором ризиків втрати фінансової стійкості реального сектору економіки та інших ризиків, що утворюються внаслідок діяльності його суб’єктів, та уніфіковані заходи, розроблені з урахуванням міжсекторальних взаємозалежностей, надають можливість локалізувати ризики бізнесу. Вплив державної політики на фінанси підприємств реального сектору економіки відбувається через прямі та непрямі канали у поточному та середньостроковому періодах.

Особливості державного регулювання фінансової системи залежать від обраної моделі економічного розвитку країни, покладеної в основу державної політики.

Соціально орієнтована модель розвитку визначає первинний розподіл фінансових ресурсів в економіці, структура яких відрізняється від тієї, що пов’язана з ліберальною політикою. Пояснення цього криється в теоретичних положеннях<sup>2</sup> про неприпустимість прямого втручання

<sup>1</sup> EU Economic Governance "Six-Pack" Enters into Force (MEMO/11/898) / European Commission. – 2011. – 12 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898>; A New Approach to Financial Regulation: Building a Stronger System / HM Treasury. – L. : TSO, 2011. – 20 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/consult\\_newfinancial\\_regulation170211.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/consult_newfinancial_regulation170211.pdf).

<sup>2</sup> Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2011. – 452 с.

в економіку та створення умов успішного її розвитку шляхом невисокого рівня перерозподілу ВВП через бюджет, який впливає з ліберальної моделі, а також високого рівня державного перерозподілу доходу суб'єктів господарювання і розвинутої на цій основі системи соціального захисту й трудових відносин, пов'язаних із соціально орієнтованою моделлю. У першому випадку<sup>1</sup> державна економічна і фінансова політика передбачає створення умов для розвитку підприємств за рахунок “передання” у їхнє розпорядження значної частини створених ними доходів та розширення за рахунок цього бази самофінансування, у другому випадку – у підприємств вилучається більша частка доходів і їхній розвиток залежить як від держави, так і від стану розвинутої фондового ринку.

Зважаючи на це і мають розглядатися проблеми взаємозв'язку наявних інструментів державної фінансової політики, дія якої завжди спрямована, з одного боку, на забезпечення потреб держави в стабільних надходженнях доходів бюджету, що прямо визначає вплив податкового навантаження на економіку, а з другого – на формування необхідних умов господарювання підприємницьких структур, що передбачає передачу в їхнє розпорядження необхідних фінансових ресурсів у процесі їх первинного розподілу.

Не заглиблюючись у дискусії, що стосуються теоретичних обґрунтувань окремих моделей розвитку економіки, лише зазначимо, що існування тієї чи іншої моделі (або її складників) пов'язане не з дією певної з наведених систем, кожна з яких теоретично може використовувати окремі елементи визначених моделей економічного розвитку, а насамперед із найвпливовішими теоретичними доктринами – лібералізмом, кейнсіанством та марксизмом. Марксизму належала нова ідея про тісний взаємозв'язок між господарством та іншими суспільними явищами – державою, політикою, правом і мораллю<sup>2</sup>: “Державне втручання в діяльність господарств визнавалося марксизмом необхідним, без якого неможливо підтримувати тенденції суспільного розвитку...”<sup>3</sup>. Невипадково багаторічний досвід розвитку капіталістичної і соціалістичної систем господарювання, особливо на сучасному етапі, свідчить про використання ними як елементів активного (аж до державного “ручного”)

<sup>1</sup> Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 452 с.

<sup>2</sup> Новый энциклопедический словарь. Т. XIV / под общ. ред. К. К. Арсеньева. – СПб. : Брокгауз и Ефрон, 1913. – С. 424.

<sup>3</sup> Там же.

регулювання економіки, так і суттєвої ролі держави у вирішенні соціальних проблем суспільства при відносно широких правах суб'єктів господарювання у реалізації підприємницької діяльності (Китай, В'єтнам).

Проте на сьогодні більшість країн з розвинутими ринковими економіками практично не використовує у чистому вигляді моделі економічного розвитку, які склалися в минулому столітті. Інша справа, що певні країни орієнтуються на ліберальну модель, яка ґрунтується на теоретичних положеннях про неприпустимість прямого втручання в економіку і створення умов для успішного розвитку за допомогою податково-бюджетної та кредитної політики. Цій моделі властиві насамперед низька питома вага державної форми власності, законодавче закріплення прав суб'єктів ринку з питань організації виробництва, збуту продукції і використання чистого прибутку та невисокий рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет.

Необхідність забезпечення конкурентоспроможності в умовах глобалізації змушує окремі країни вносити в моделі розвитку, які діяли раніше, зміни, що зрештою перетворює їх, по суті, на змішані моделі, проте в основі їх зберігаються базові складники, які вказують на прихильність країни до тієї чи іншої моделі.

Усе це свідчить про вірогідність внесення найближчим часом (і не виключено, що світова фінансово-економічна криза прискорить ці процеси) суттєвіших змін у діючі в різних країнах моделі, ніж ті, що вносилися до їх концепції після середини 70-х років минулого століття.

Соціально орієнтовану модель, за якою розвиваються країни Західної Європи, визначають в економічній літературі як соціально-ліберальну та як соціально-ринкове господарство. Розробниками філософії цієї моделі були видатні німецькі економісти А. Мюллер-Армак, В. Ойкен та відомий державний діяч Л. Ерхард. У ній державі (як регуляторному органу) відводиться провідна роль у забезпеченні відповідних умов для конкурентної боротьби підприємств на принципах ефективності, проведення активної соціальної політики та регулювання їх господарської діяльності<sup>1</sup>.

Таким чином, в умовах світової глобалізації і можливого поглиблення її негативних наслідків (особливо в соціальній сфері) при виборі національної моделі економічного розвитку виникає об'єктивна необхід-

<sup>1</sup> Змішана економіка сучасних розвинутих країн. Моделі розвитку окремих країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://buklib.net/component/option,com\\_jbook/task,view/Itemid,99999999/catid,58/id,51](http://buklib.net/component/option,com_jbook/task,view/Itemid,99999999/catid,58/id,51).

ність урахувати, з одного боку, доцільність забезпечення активної участі держави в соціальній допомозі громадянам, а з другого – традиції та позитивний досвід практичної реалізації наукових розробок прихильників ліберальної моделі, методологічна основа якої розроблена ще А. Смітом.

Цей висновок має принципове значення для формування (відповідно до обраної моделі економічного розвитку, з якою в нашій країні поки що не визначилися) фінансової політики України, вагомими складовими якої є фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика. Саме ці складові є найважливішими факторами при формуванні економічної політики окремих країн, незалежно від моделі розвитку, яку вони обрали. Проте вірогідність ефективної фінансової політики країни тим вища, чим міцніший її зв'язок з певною моделлю економічного розвитку за умови, що ця модель максимально враховує специфіку її економічних, ментальних, історичних та інших складових. Інакше кажучи, яку б модель економічного розвитку ми не обрали, вона забезпечить економічний і соціальний ефект лише за умови врахування всіх особливостей, за яких формується державність і забезпечується позитивна динаміка економіки певної країни. Невипадково в рамках, наприклад, соціально-ліберальної моделі діє низка її різновидів з урахуванням особливостей країни.

За якою моделлю розвивалася економіка незалежної України? Мабуть, на це запитання ніхто з вітчизняних дослідників не дасть чіткої відповіді, хоча в багатьох публікаціях називають практично одні й ті самі проблеми, які зрештою знижують ефективність й успішний розвиток національної економіки. Серед них найчастіше зазначають: хаотичність і непослідовність ухвалених законів у податковій і бюджетній сферах; високий рівень централізації влади та її неефективність; корупційність, неефективне використання бюджетних коштів, наявність багатьох державних програм, опрацьованих за відсутності довгострокової економічної політики та її стратегічних пріоритетів; прийняття нових програм дій урядів, які нерідко змінюють пріоритети, принципи формування і використання бюджетних коштів; нескоординованість дій уряду та НБУ щодо прогнозування макропоказників економічного розвитку та опрацювання концепції грошово-кредитної політики на черговий рік та ін.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2011. – 452 с.

Тож для впровадження в Україні ефективної фінансової політики необхідно визначити, яка модель економічного розвитку може бути найпридатнішою для нашої країни з огляду на необхідність максимального врахування переваг кожної з наведених моделей та завдань, що стоять перед державою, а також фінансових можливостей для їх вирішення.

З огляду на це та на необхідність подолання негативних наслідків впливу економічної кризи на стан економіки, яка ще більше загострила перелічені проблеми, стає очевидним, що в середньостроковій перспективі найприйнятнішою для України може бути комбінована модель економічного розвитку, насамперед із провідними принципами ліберальної моделі щодо організації виробництва і реалізації продукції відповідно до умов ринку та посилення державного регулювання в цій сфері. У сфері виробництва це непрямі методи регулювання норм і правил поведінки суб'єктів господарювання, які б забезпечували реалізацію колективних інтересів, створювали умови для детінізації економіки, сприяли постійному нарощуванню питомої ваги податкових надходжень до бюджету (але цілком відповідно до зростання доходів підприємств реального сектору)<sup>1</sup>.

Визначення характеру фінансової політики держави згідно з обраною моделлю соціально-економічного розвитку потребує застосування адекватних фінансових важелів, які сприятимуть досягненню стратегічних цілей суспільства з мінімальними витратами і достатньою ефективністю. Йдеться про створення певних податкових, бюджетних, кредитних, валютних регуляторів, за допомогою яких реалізується активна фінансова політика як складова економічної політики держави.

Велику роль у наповненні доходів державного бюджету, формуванні його видаткової частини, дефіциту та джерел його покриття відіграють інструменти грошово-кредитної та валютно-курсової політики, особливо за рахунок великої питомої ваги експортно-імпортних операцій. Саме цей фактор є визначальним при формуванні обсягів ПДВ, мита й акцизів передусім у результаті імпортних операцій, курсу національної валюти та обсягів державного зовнішнього боргу, які залежать від співвідношення надходження національної та іноземної валют. Відносно низький рівень монетизації не створює належних умов для вчасних грошових розрахунків через дефіцит платіжних засобів (грошей) і його

<sup>1</sup> Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2011. – 452 с.

наслідком може бути бартеризація економіки, труднощі у своєчасній оплаті праці покупцями отриманої продукції, недоотримання прибутків та несвоєчасні платежі до бюджету. Водночас формування рівня монетизації економіки, який залежить від обсягів грошової емісії, норми та структури заощаджень, без урахування динаміки її розвитку, може спричинити (за умови, що грошова маса, обсяг якої перевищив, наприклад, 50–60 % ВВП, достатня для обслуговування потреб економіки в засобах платежу) прискорення інфляційних процесів у країні, зниження купівельної спроможності національної валюти та її знецінення. У свою чергу, надмірна інфляція та девальвація національної валюти безпосередньо пов'язані з виконанням державного бюджету як за доходами, так і за видатками і, в результаті, можуть стати фактором дефіциту бюджету.

Останніми роками спостерігається посилення взаємозв'язку витратної частини бюджету з кредитним ринком, оскільки розвивається позитивна практика бюджетної підтримки перспективних інвестиційних проектів шляхом компенсації комерційним банкам різниці між їх ринковими ставками і ставкою рефінансування НБУ.

Формування доходів і видатків державного бюджету прямо впливає на стан фінансів регіонів та підприємств як через діючу систему оподаткування, так і через централізовані видатки, пов'язані з інфраструктурою та інноваційним розвитком економіки. Не треба доводити, що за таких обставин відсутні умови для забезпечення успіху в досягненні поставлених цілей як у сфері економічного розвитку, так і в соціальній сфері. Коли економіка країни стабільно зростає, окремі прорахунки у фінансовій і кредитній діяльності відповідних органів управління перебиваються потенційними додатковими ресурсами, пов'язаними зі зростанням ВВП. Проте в кризових умовах економіки країн, які постійно відчувають гостру нестачу фінансових ресурсів (а до таких належить й Україна), непослідовна фінансова політика лише загострює кризові явища, що в результаті може стати причиною дефолту з усіма його наслідками. Наведені положення засвідчують, що посилення державного регулювання у період кризи, спрямування фінансових потоків у банківську сферу та окремі експортоорієнтовані підприємства, з певними договірними умовами, що, як передбачалося, відновлюватимуть стабільність економіки, не завжди забезпечували очікуваних результатів. Тому системні проблеми можуть бути вирішені завдяки зміні концептуального підходу до державного регулювання фінансової стабілізації.

З огляду на висвітлені підходи фінансова стабілізація досягається за наявності потенціалу формування та потужного генерування продуктивного капіталу.

К. Марксом було доведено, що продуктивний капітал утворюється в процесі виробництва через кругообіг:  $V...T' - T' - T...V$ , який означає періодично відновлюване функціонування продуктивного капіталу, а отже, процес виробництва капіталу як його відтворення у зв'язку зі збільшенням вартості. Це означає не лише виробництво, а й періодичне відтворення доданої вартості<sup>1</sup>.

А. Сміт зазначав, що реальною мірою багатства країни є потік товарів і послуг, які вона створює<sup>2</sup>. За сучасних умов важливе значення мають рівень технологій та процеси об'єднання капіталу. Зокрема, глобалізаційні процеси та відповідні міжнародні торговельні відносини допомагають процесу поширення технологій і підвищення спеціалізації виробництва<sup>3</sup>. При цьому майбутній дохід країни залежить від накопичення капіталу, який формує активи, потенційно спроможні генерувати дохід.

Взаємозалежність ефективності діяльності підприємств реального сектору і державної фінансової політики багатогранна і безпосередньо пов'язана з раціональною регуляторною політикою держави. Наведена схема свідчить, по-перше, про тісний взаємозв'язок державних фінансів і фінансів підприємств, а по-друге – про неможливість здійснення ефективної фінансової політики у разі, коли вона не охоплюватиме цільовими орієнтирами як інтереси держави, так і тисячі виробничих колективів.

При цьому важливе значення має інституційне середовище, оскільки впливає на формування внутрішнього попиту. Державне регулювання фінансової стабілізації пропонується розглядати як складову системи державного управління (рис. 16.4.1).

Саме безсистемність у державному регулюванні переміщення фінансових ресурсів, починаючи з рівня підприємства і закінчуючи держав-

<sup>1</sup> *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Т. 2 / К. Маркс ; под ред. Ф. Энгельса. – М. : Политиздат, 1978. – С. 74.

<sup>2</sup> *Butler E.* Adam Smith – a Primer / E. Butler ; The Institute of Economic Affairs. – L. : IEA, 2007. – 135 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook414pdf.pdf>.

<sup>3</sup> *Acemoglu D.* Introduction to Modern Economic Growth / D. Acemoglu. – Princeton, NJ : Princeton University Press, 2009. – 990 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pppe.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02237/acemoglu-2007.pdf>.



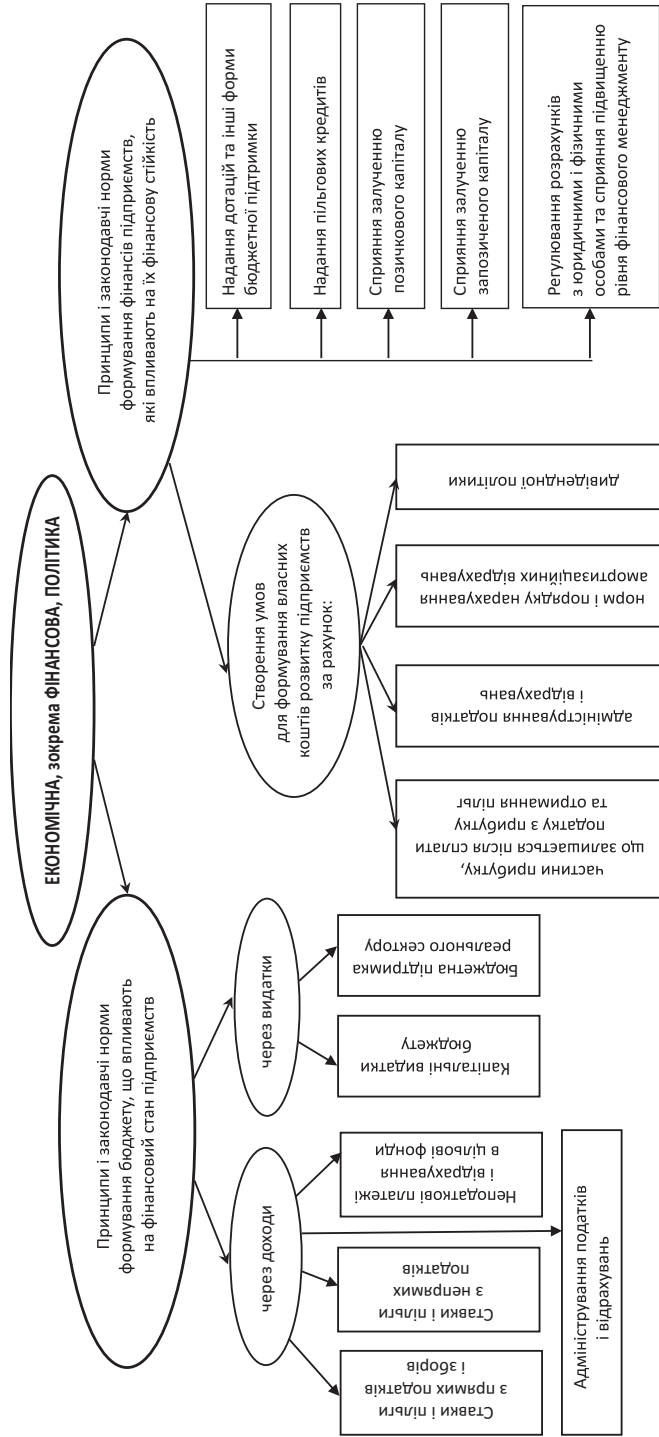


Рис. 16.4.1. Схеми побудови і реалізації фінансової політики, що впливає з конкретної моделі розвитку економіки

Джерело: Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимова, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2011. – С. 19.

ним бюджетом, недостатня скоординованість дій бюджетної і кредитної сфери та фондового ринку, недоліки в системі державного управління загалом значною мірою зумовили фінансовий стан підприємств України, що склався під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників у період 1991–2012 рр.

Аналіз діяльності реального сектору економіки за попередні роки, наведений у підрозділі 16.1, показав, що підприємствам незалежно від форми власності, властиві: низька конкурентоспроможність; експортно-імпортна залежність; недостатній фінансовий потенціал та високий рівень боргової залежності; збитковість і нарощування дебіторсько-кредиторської заборгованості; нестача кваліфікованих працівників робітничих та інженерних спеціальностей. Негативна ситуація поглиблюється, зокрема тим, що понад третину підприємств працюють зі збитками, майже стільки ж мають рівень рентабельності виробництва набагато нижчий, ніж встановлені комерційними банками проценти за кредит. Як наслідок, доступ до кредитів мають насамперед підприємства й організації зі швидким оборотом капіталу та достатнім рівнем рентабельності, передусім підприємства торгівлі, сфери послуг і фінансового сектору. За цих умов складається ситуація, коли додаткові кошти (крім власних і незначних бюджетних) без втручання держави насамперед отримують підприємства та організації, не пов'язані з матеріальним виробництвом, його модернізацією, що послаблює позиції України на світових ринках в умовах глобалізації внаслідок зниження конкурентоспроможності її економіки. Негативні наслідки такої практики кредитування підприємств реального сектору особливо виразні в умовах кризи, коли спостерігається спад виробництва, знижується його рентабельність, підвищуються ризики повернення кредитів, наданих комерційними банками.

Це поглиблює проблеми зношеності основних фондів та дефіциту ресурсів для фінансування капітальних інвестицій. Необхідно підкреслити, що надання бюджетних позик під невисокі (не вище офіційної ставки рефінансування) проценти через систему державних комерційних банків може відіграти роль економічного, а не адміністративного регулятора системного зниження середньої ставки процента за кредит загалом у всій системі комерційних банків України, що підвищить ефективність впливу державної фінансової політики на фінансовий стан підприємств України і сприятиме розвитку її економіки в цілому.

На сьогодні немає альтернативи кредиторській заборгованості як джерелу, що забезпечує можливість здійснення виробництва, зокрема і

в кризовий період. Однак той факт, що динаміка кредиторської заборгованості практично не контролюється державними органами (за винятком тієї, для якої закінчився строк позовної давності понад три роки), дає змогу багатьом підприємствам продовжувати діяльність, роками маючи збитки замість прибутків.

Такий стан навряд чи можна сприймати як нормальне явище, враховуючи, що, по-перше, підприємства мають можливість протягом багатьох років продовжувати збиткову господарську діяльність (інколи й штучно), не сплачуючи податку на прибуток, а по-друге, існує висока залежність фінансового стану окремих підприємств від перевищення кредиторської заборгованості над дебіторською, яка стимулює їх керівників до штучного затримання строків розрахунків за поставлену продукцію.

Як наслідок, накопичується дебіторська заборгованість у підприємств – постачальників продукції, що спричиняє невиконання зобов'язань перед бюджетом та підвищення ризиків надання кредиту підприємствам реального сектору.

Очевидно, що збереження ситуації, коли формування дебіторсько-кредиторської заборгованості не розглядається серед проблем, які мають вирішуватися під час реалізації регуляторної політики, у подальшому неприпустиме і потребує застосування реальних важелів впливу держави на процеси, що виникають під час розрахунків підприємств з їх контрагентами, бюджетом і комерційними банками.

Макроекономічної стабільності як основи забезпечення стійкого економічного розвитку країни неможливо досягти без виваженої фінансової політики та ефективного використання притаманних їй фінансових важелів, котрі мають забезпечувати зміцнення не тільки державних фінансів, а й фінансів суб'єктів господарювання. Проблеми фінансової стійкості реального сектору економіки актуалізуються у зв'язку з відсутністю належного потенціалу зростання та адаптації до зовнішніх та внутрішніх кризових явищ.

На особливу увагу заслуговують такі проблеми реального сектору, як: низька конкурентоспроможність, експортно-імпортна залежність, відсутність достатнього фінансового потенціалу, незабезпеченість грошовими коштами операційної діяльності, нарощування дебіторсько-кредиторської заборгованості, тривала збитковість, які поглиблюються через практику перекладання проблем загальнодержавного управління на фінанси підприємств шляхом застосування не передбачених законодавством підходів до адміністрування податків та регулювання їх госпо-

дарської діяльності; фрагментарність індикативного планування та подальшого відокремлення державного планування фінансових ресурсів від їх планування на підприємствах. Невирішеність вказаних проблем зумовлює скорочення робочих місць, тінізацію виплат заробітної плати, мінімізацію сплати податків через застосування тіньових схем, що дедалі більше поглиблює ризики стабільності державних фінансів.

Модернізація системи державного регулювання фінансової стабільності на пруденційній і ризикоорієнтованій основі потребує:

- зміцнення фінансової системи, зміни її архітектури управління фінансами для забезпечення стабільності через запровадження механізмів, спрямованих на завчасне виявлення та локалізацію ризиків без подальшого їх поширення на інші сектори, а також системи моніторингу дотримання й результативності механізмів, визначення державних та ринкових регуляторів (з правами та повноваженнями прийняття рішення щодо застосування превентивних або коригувальних заходів);
- законодавчого закріплення правил і стимулів до ринкової дисципліни: фіскальні правила, правила та вимоги до банківського капіталу і платоспроможності фінансових корпорацій; правила дотримання та індикатори безпеки фінансів реального сектору економіки.

Таким чином, залежно від стану фінансів країни мають застосовуватися превентивні та коригувальні заходи для зменшення фінансового напруження ринків, розблокування розрахунків, недопущення бартеризації тощо. Ключовою умовою державного регулювання фінансової стабілізації в умовах глобалізації є сталий та відносно рівномірний розвиток суб'єктів фінансової системи.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 16**

1. Світова фінансово-економічна криза стала каталізатором виявлення системних проблем у фінансах реального сектору (низька платоспроможність, недостатність власних фінансових ресурсів, хронічний дефіцит інвестиційних ресурсів), які генерують суттєві ризики для розвитку економіки України. Пом'якшення ризиків у сфері фінансів реального сектору потребує запровадження системи державного моніторингу, завчасного виявлення та ідентифікації ризиків на пруденційній та ризикоорієнтованій основі.

2. Протягом 2007–2011 рр. рівень боргової залежності підприємств реального сектору економіки України підвищився з 1,3 до 2, що стало наслідком дії двох основних чинників: 1) збільшення прискореними темпами обсягів зобов'язань порівняно з темпами зростання власного капіталу; 2) недостатніх обсягів чистого прибутку для забезпечення платоспроможності підприємств реального сектору. Низький рівень фінансової стійкості та підвищення кредитних ризиків зумовили у 2010 р. збільшення частки кредиторської заборгованості у поточних зобов'язаннях підприємств за всіма видами економічної діяльності до 84,3 %, тоді як частка короткострокових кредитів скоротилася до 12,1 %.

3. Протягом 2010–2011 рр. не було відновлено фінансову стійкість і сформовано резерви для внутрішньої підтримки збалансованості фінансів підприємств реального сектору, у зв'язку з чим їх стан в умовах очікуваного погіршення макроекономічної кон'юнктури у 2013–2014 рр. залишатиметься нестійким та нестабільним.

4. На основі традиційних концептуальних засад безпекової політики у сфері фінансів, які базуються на концепції пріоритетності фінансового сектору над іншими секторами економіки, виявилось неможливим передбачити і пояснити фундаментальні причини останньої фінансової кризи. Відсутність чітких кількісних параметрів оцінювання ризиків у сфері фінансів реального сектору не давала можливості передбачити їх негативний вплив на фінансовий сектор і державні фінанси.

5. Очевидним недоліком традиційної методологічної основи формування системи фінансової безпеки залишається те, що наявні індикатори сфери державних фінансів і монетарні показники реагують на дисбаланси у сфері фінансів реального сектору зі значними лагами. У зв'язку з цим політика фінансової стабілізації реального сектору починає діяти запізно, що поглиблює кризові процеси та посилює фінансову нестабільність державних фінансів загалом.

6. Гарантування фінансової безпеки країни можливе шляхом посилення контролю держави за ризиками у нефінансових секторах економіки (нефінансові корпорації, домогосподарства та загальнодержавне управління). Це зумовлює необхідність виокремлення системи безпеки у сфері фінансів реального сектору як складової державної політики щодо забезпечення фінансової стабільності в країні.

7. В основу комплексної оцінки ризиків і загроз у сфері фінансів реального сектору слід покласти процедури моніторингу показників платоспроможності та прибутковості підприємств у взаємозв'язку із захо-

дами фіскальної й монетарної політики. Це забезпечить оперативний контроль за ситуацією і можливість розроблення на цій основі заходів, спрямованих на запобігання проявам кризи, а також планування на середньо- і довгострокову перспективу.

**8.** Критеріальні вимоги до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору повинні включати: показники ризиків неплатоспроможності, які виникають у цьому секторі, що забезпечить оцінку можливого негативно-го впливу на державні фінанси та фінансовий сектор; показники прибутковості підприємств; структури основного й оборотного капіталу; поточну ліквідність у поєднанні з заходами фіскальної і монетарної політики.

**9.** Основні етапи забезпечення безпеки фінансів реального сектору мають охоплювати:

- аналіз економічної ситуації, що склалася в цьому секторі, та виявлення тенденцій, які можуть генерувати загрози його фінансовій стабільності;
- оперативне визначення поточних негативних процесів у секторі та їх впливу на фінансову систему загалом;
- короткострокове прогнозування загроз безпеці окремих сегментів сектору;
- стратегічне оцінювання потенційно можливих загроз безпеці, які формуються під впливом тенденцій на вітчизняному та світових ринках;
- розроблення та впровадження конкретних заходів щодо пом'якшення або усунення загроз у сфері фінансів сектору.

**10.** Система безпеки у сфері фінансів реального сектору повинна включати механізми передбачення можливих загроз економічній безпеці країни на основі ризикоорієнтованої системи моніторингу цієї сфери, яка б забезпечила вирішення таких завдань:

- моніторингу очікувань і ділових настроїв вітчизняних підприємств;
- оперативного виявлення поточних негативних процесів та дисбалансів й оцінювання їх потенційного впливу на доходи бюджету і фонди соціального страхування у короткостроковому періоді;
- оцінювання потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз у сфері державної фінансової політики для фінансів реального сектору в середньостроковому періоді.

**11.** Інформаційне забезпечення моніторингу доцільно здійснювати за трьома групами показників: прогнозних (на основі запровадження системи анкетування респондентів щодо їх економічних очікувань від-

носно обсягу прибутку, сплати податків та єдиного соціального внеску, виплати заробітної плати, погашення кредитів тощо); поточних, що формуються шляхом запровадження подання електронної оперативної статистичної звітності; показників фінансової звітності підприємств.

**12.** До індикаторів безпеки фінансів реального сектору в *коротко-строковому періоді* варто включити: доходи від реалізації товарів (робіт та послуг), прибуток прибуткових підприємств, фонд оплати праці найманих працівників, рівень боргової залежності підприємств, коефіцієнти ліквідності; показники виробничих очікувань та економічних настроїв, моніторинг яких дасть можливість чітко відстежувати фінансовий стан підприємств сектору та прогнозувати на цій основі доходи державного бюджету й оцінювати можливі ризики для банківської системи.

**13.** Моніторинг фінансової безпеки реального сектору в *середньостроковому періоді* слід проводити за такими індикаторами: обсяг власних та іноземних інвестицій, забезпеченість оборотними активами, стан дебіторсько-кредиторської заборгованості, приріст основних засобів (у тому числі за рахунок нових), рівень зносу основних засобів, підвищення кваліфікації працівників робітничих та інженерних спеціальностей, індикатор податкового навантаження на фінанси тощо.

**14.** Інноваційні механізми пом'якшення ризиків у фінансах реального сектору не повинні базуватися на заміні наявних податкових, грошово-кредитних та інших регуляторних механізмів, а потребують доповнення їх у частині організаційно-правових, інформаційних та контрольних (моніторингових) систем, які в сукупності з діючими фінансовими регуляторами дадуть змогу підвищити дієвість й ефективність функціонування цих механізмів на основі формування прозорого економічного середовища, стимулювання розвитку реального сектору економіки та прискорення економічного розвитку країни загалом.

**15.** Інноваційні механізми пом'якшення ризиків у сфері фінансів реального сектору охоплюють:

- законодавче закріплення порядку стимулювання у разі дотримання встановлених параметрів (нормативних значень індикаторів) безпеки у сфері фінансів реального сектору, які поширюються прямими та непрямими каналами впливу;
- формування державним регулятором системи моніторингу фінансів реального сектору та завчасне виявлення і попередження ризиків втрати стабільності підприємствами під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів;

– забезпечення персоніфікованого моніторингу індикаторів ризиків фінансово-господарської діяльності на підприємствах.

**16.** Запровадження інноваційних механізмів моніторингу дотримання параметрів (індикаторів) безпеки та завчасного виявлення ризиків у фінансах реального сектору потребує вдосконалення системи фінансової безпеки країни в частині ранжування її пріоритетів. Критеріальні вимоги безпеки у сфері фінансів реального сектору потребують зміщення акцентів державного регулювання з фінансів сфери перерозподілу (фінансовий сектор і публічні фінанси) на фінанси сфери виробництва товарів і послуг (реальний сектор) з урахуванням задіяної в країні моделі економічного розвитку.

**17.** Належна система державного регулювання фінансів країни включає виважену фінансову політику та застосування притаманних їй важелів, які, опосередковуючи всі виробничі й соціальні відносини, мають забезпечувати збалансованість і зміцнення державних фінансів і фінансів реального сектору. Залежно від стану фінансів країни мають використовуватися превентивні та коригувальні заходи для зменшення фінансової напруженості ринків, розблокування розрахунків, недопущення бартеризації тощо. Ключовою умовою державного регулювання фінансової стабілізації в умовах глобалізації є дотримання сталого та відносно рівномірного (рівноважного) розвитку суб'єктів фінансової системи.

**18.** Модернізація системи державного регулювання фінансової стабільності на пруденційній і ризикоорієнтованій основі потребує: зміцнення фінансової системи, зміни її архітектури управління фінансами для забезпечення стабільності через запровадження механізмів, спрямованих на завчасне виявлення та локалізацію ризиків без подальшого їх поширення на інші сектори, а також системи моніторингу дотримання та результативності механізмів, визначення державних і ринкових регуляторів (з правами та повноваженнями прийняття рішення щодо застосування превентивних або коригувальних заходів); законодавчого закріплення правил та стимулів до ринкової дисципліни, включаючи правила дотримання та індикатори безпеки фінансів реального сектору економіки.



## ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ

### 17.1. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇХ РОЗВИТКУ

В умовах світової фінансової кризи зростає частка тіншових, злочинних коштів, власники яких намагаються надати їм законного походження. Наслідком цього є проникнення таких коштів до різних галузей економіки, зокрема кредитно-фінансового й банківського секторів, а також зростання ймовірності використання їх терористичними угрупованнями. Проблеми легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму набувають глобальних масштабів та викликають стурбованість світової спільноти.

Для розв'язання зазначених проблем потрібно постійно вдосконалювати запобіжні заходи й методи протидії легалізації доходів злочинного походження, а також застосовувати новітні форми відстеження фактів використання міжнародної фінансової системи в механізмі відмивання “брудних” коштів та поширення зброї масового знищення й неконтрольованого розповсюдження ядерних матеріалів. На сьогодні нагальною потребою стає відпрацювання ефективної процедури контролю у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Зарубіжні й вітчизняні наукові дослідження свідчать: найефективнішими заходами з мінімізації та реальної протидії організованих злочинності й корупції є розроблення та запровадження дієвого постійного контролю за фінансовими інституціями. Особливу роль у цьому відіграє фінансовий моніторинг, оскільки інформація про факти відмивання “брудних” грошей до правоохоронних органів надходить, у більшості випадків, від органів, на які покладено виконання функцій фінансового моніторингу й виявлення

сумнівних фінансових операцій. Механізм застосування фінансового моніторингу як інструменту протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму всіма визначеними законодавством України суб'єктами фінансового моніторингу поки не є досконалим, отже, потребує подальшого наукового опрацювання та законодавчого вноормування.

Удосконалення державного фінансового моніторингу сприятиме підвищенню дієвості національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Тому для більш ефективного забезпечення економічної безпеки держави, запобігання втратам держави й суспільства від дій організованих злочинних груп та усунення будь-яких можливостей легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також створення позитивного іміджу кредитно-банківської системи та інвестиційної привабливості України слід вирішити актуальні питання покращання нормативно-правового й організаційно-методичного забезпечення діяльності суб'єктів фінансового моніторингу.

У зв'язку з цим важливого значення набуває дослідження основних засад протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та обґрунтування інноваційних механізмів їхнього розвитку. Адаже принципово нові завдання, що постають сьогодні перед Україною у світлі зрушень, які відбуваються в національній економіці відповідно до Програми економічних реформ на 2012–2014 роки<sup>1</sup> (далі – Програма реформ), потребують принципово нових – інноваційних – підходів до їх розв'язання.

Програма реформ стала своєрідною “дорожньою картою” в досягненні головної мети трансформації економічних відносин в Україні і, по суті, закріпила курс країни на формування *інноваційної моделі національної економіки*, визначивши кроки влади, спрямовані на створення базових передумов економічного зростання, формування режиму максимального сприяння бізнесу, модернізації інфраструктури й базових секторів економіки, збереження й розвитку людського та соціального капіталу, а також підвищення ефективності державного управління.

---

<sup>1</sup> Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

В умовах невинно зростаючої глобалізації та зміни структури функціонування системи світової економіки саме утворення інноваційної економіки (економіки знань), що втілює такий тип економічних відносин і використовує інтелектуальний капітал як рушійну силу економічного прогресу, забезпечить, як засвідчують розробки відомих дослідників<sup>1</sup> і досвід розвинутих країн (зокрема, США, Фінляндії, Ізраїлю, Швеції), економічну першість України у світовому та європейському просторах.

Світова економічна криза кінця 1990-х років не минула й Україну, болісно позначившись майже в усіх галузях економіки; вона призвела до тотальної корупції і криміналізації, що напряду вплинуло на зростання частки тіньових, злочинних доходів.

Починаючи з 2002 р., в Україні була створена й почала функціонувати національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. На державному рівні відпрацьовано ефективні моделі як державного, так і первинного фінансового моніторингу, а також особливості взаємодії різних суб'єктів – учасників системи фінансового моніторингу.

Оскільки Україна тривалий період\* належала до країн, що перебувають під особливим режимом санкцій за умовним поділом FATF\*\*, головним стратегічним завданням у останні роки було приведення національного законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним

---

<sup>1</sup> *Тоффлер Э. Третья волна = The Third Wave, 1980 / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2010. – 784 с.; Фукуяма Ф. Великий разрыв = Human Nature and the Reconstitution of Social Order, 1999 / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. под общ. ред. А. В. Александровой. – М. : АСТ, 2008. – 480 с.*

\* Із 1 вересня 2001 р. по лютий 2004 р. Україна перебувала в “чорному списку” FATF як країна, в якій немає дієвих механізмів протидії відмиванню коштів. Із лютого 2004 р. по лютий 2006 р. (після виключення з цього списку) FATF щодо України застосувала процедуру активного моніторингу. Із 3 лютого 2010 р. по 27 жовтня 2011 р. Україна належала до групи країн, що мають стратегічні недоліки національної системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (“сірого списку” FATF).

\*\* Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (Financial Action Task Force – FATF) – найбільш потужна і впливова організація у сфері боротьби з відмиванням “брудних” грошей та фінансуванням тероризму, яку було утворено в 1989 р. на саміті країн “Великої сімки” в Парижі. FATF на постійній основі контролює відповідність країн своїм стандартам: зокрема, особливу увагу приділяє країнам, які перебувають або тільки вийшли з ризикованої зони – “чорного списку” FATF.

шляхом, і фінансуванню тероризму у відповідність із рекомендаціями FATF. На виконання цього завдання розроблено три законопроекти<sup>1</sup>, які в 2011 р. прийняла Верховна Рада України.

Прийняття пакета зазначених законів і, як наслідок, виключення України із “сірого списку” FATF Президент України в щорічному посланні до Верховної Ради України в 2012 р.<sup>2</sup> охарактеризував як певний крок, зроблений у напрямі детінізації економіки. Разом із тим він визнав, що “цих заходів недостатньо для радикального скорочення рівня тінізації та корупції в національній економіці”. Тому завданням влади, за таких умов, мають бути розвиток стимулів для перебування бізнесу в легальній економіці та залучення тіньових капіталів некримінального походження в легальний сектор, а також створення умов, за яких тіньова економічна діяльність стає надто ризикованою й дорогою.

На сьогодні актуальними загрозами національним інтересам і національній безпеці України, як зазначено у Стратегії національної безпеки “Україна у світі, що змінюється”<sup>3</sup> (далі – Стратегія національної безпеки), залишається поширення тероризму, піратства, наркоторгівлі, незаконної торгівлі зброєю та ядерними матеріалами, транснаціональної організованої злочинності, злочинів, пов’язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму; поширення нелегальної міграції, торгівлі людьми, кіберзлочинності тощо. До джерел потенційних загроз Стратегією національної безпеки з-поміж інших віднесено: неефективне використання коштів державного та місцевих бюджетів,

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов’язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюції Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів : закон України від 21.04.2011 № 3266-VI; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : закон України від 21.04.2011 № 3267-VI; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інсайдерської інформації : закон України від 22.04.2011 № 3306-VI.

<sup>2</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 48.

<sup>3</sup> Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” : затв. Указом Президента України від 12.02.2007 № 105 (у редакції Указу Президента України від 08.06.2012 № 389/2012) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

недосконалість законодавства, порівняно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення і зменшення тіньової зайнятості.

Головну загрозу створює тіньова економіка, адже вона є безпосереднім джерелом одержання “брудних” грошей. За твердженням таких науковців, як З. Варналій, О. Глущенко, Н. Зверькова та ін.<sup>1</sup>, тіньову економіку можна охарактеризувати як сукупність неврахованих і протиправних видів економічної діяльності, які можуть підпадати під визначення нелегальної (кримінальної або “чорної”), незареєстрованої (прихованої або “сірої”) або необлікованої (фіктивної або “білокомірцевої”) економіки.

Консультанти німецької групи<sup>2</sup> вказують, що у країнах з перехідною економікою, до яких належить і Україна, наявні всі види тіньової економічної діяльності, тому для формалізації національної економіки (принаймні до рівня, досягнутого західними сусідами) необхідно докладати довгострокових зусиль у різних секторах і на різних рівнях управління.

Поширення тіньової економіки поряд із макроекономічною розбалансованістю й обмеженістю ресурсів Всесвітній економічний форум (ВЕФ) визнав ключовими глобальними ризиками нинішнього десятиріччя<sup>3</sup>.

Наявність тіньового сектору деформує природний перебіг відтворювальних процесів і поглинає потенційні ресурси стратегічного розвитку будь-якої країни та світу в цілому.

---

<sup>1</sup> *Варналій З.* Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / за заг. ред. З. Варналія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://old.niss.gov.ua/book/typ\\_ekon/index.htm](http://old.niss.gov.ua/book/typ_ekon/index.htm); *Глущенко О.* Регуляторна політика стримування нелегального підприємництва в Україні / О. Глущенко // Регіональна економіка. – 2009. – № 1. – С. 191–200; *Зверькова Н.* Деякі питання визначення понять “тіньова економіка”, “детінізація економіки” та “протидія тіньовій економіці” / Н. Зверькова // Підприємництво, господарство, право. – 2008. – № 1. – С. 92–96; *Турчинов О.* Тіньова економіка (методологія дослідження та механізми функціонування) : дис. ... д-ра екон. наук : 08.01.01 / О. Турчинов ; НАН України, Ін-т Росії. – К., 1997.

<sup>2</sup> Пропозиції щодо детінізації економіки України : консультативна робота [PP/04/2011] / Ю. Ерке, О. Бетлій, Р. Кірхнер, Р. Джуччі ; Ін-т екон. досліджень та політичних консультацій. Німецька консультативна група. – Берлін/Київ, 2011. – Черв. – С. 7.

<sup>3</sup> *Global Risks Report 2011. 6<sup>th</sup> ed.* An initiative of the Risk Response Network / World Economic Forum. – 2011. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://riskreport.weforum.org/global-risks-2011.pdf>.

Останніми роками зростання рівня тіньової економіки у світі (в середньому на 6,2 % за рік) є загальнопоширеною тенденцією. Зокрема, в Україні за період 2007–2011 рр. рівень тінізації економіки збільшився на 380,2 %, а частка тіньового сектору зросла на шість пунктів і становила 34 % (за нормального рівня тінізації економіки в 10–15 % і граничного – 25–30 %) (табл. 17.1.1).

Значне розширення сфери тіньової, насамперед фіктивної і кримінальної, економічної діяльності, не сприяє забезпеченню сталого економічного розвитку і в подальшому може призвести до встановлення корпоративно-бюрократичного кланового правління у країні, що, як свідчить історія, може бути тривалим і навіть здатним забезпечити певну соціальну стабільність<sup>1</sup>.

Крім того, наявність тіньового сектору свідчить, що значна частина громадян країни постійно порушує державні закони й нормативні акти, а уряд не спроможний примусити їх бути законослухняними. Це підриває довіру до інститутів державної влади і, як засвідчують дослідження експертів Світового банку<sup>2</sup>, перешкоджає надходженню в країну довгострокових інвестицій. Отже, сприятливі економічні можливості залишаються невикористаними, а економічне зростання країни сповільнюється.

Таблиця 17.1.1

**Показники тінізації економіки України**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (3 міс.)
ВВП, млн грн	720 731,0	948 056,0	913 345,0	1 082 569,0	1 316 600,0	296 970,0
Обсяг тіньової економіки, млн грн	201 804,7	322 339,0	356 204,6	411 376,2	447 644,0	100 969,8
Частка тіньового сектору, % до ВВП	28	34	39	38	34	34

Складено за матеріалами офіційного сайту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

<sup>1</sup> *Мехеда Н. Г.* До питання тінізації економіки України / Н. Г. Мехеда, К. О. Ільяхова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/34\\_NIEK\\_2010/Economics/75112.doc.htm](http://www.rusnauka.com/34_NIEK_2010/Economics/75112.doc.htm).

<sup>2</sup> *Кучта-Хелблінг К.* Теневой сектор в странах развивающейся демократии : аналитический отчет / К. Кучта-Хелблінг. – Сан-Паулу, Бразилия, 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.cipe.org/sites/default/files/publication.../informalRussian.pdf](http://www.cipe.org/sites/default/files/publication.../informalRussian.pdf).

Тіньовий капітал, як наголошується в щорічному посланні Президента України, продовжує бути потужним незадіяним інвестиційним ресурсом для розвитку бізнесу в Україні та стабілізації фінансової системи<sup>1</sup>.

Відповідно до типологічних досліджень, проведених Державною службою фінансового моніторингу України (ДСФМУ)<sup>2</sup>, щорічний загальний вплив капіталу з країн СНД сягає близько 11–12 млрд дол. США. Частина цих коштів – українського походження. У світі щороку вводиться в законний обіг від 150 до 500 млрд дол. США, здобутих злочинним шляхом. За підрахунками Міжнародного валютного фонду, щорічні прибутки злочинних організацій становлять майже 500 млрд дол., що дорівнює близько 2 % всесвітнього валового продукту. Їх легалізація сприяє зростанню організованої злочинності та її проникненню в легальну економіку.

Українська економіка швидко інтегрувалася в систему тіньових фінансових потоків, використовуючи стандартні інструменти маніпулювання цінами експорту та імпорту, а також фінансові інструменти. Кумулятивний вплив тіньового капіталу з країни за період 2000–2009 рр. становив 82 млрд дол. За даними міжнародних експортерів, за цим показником Україна посідає 17-те місце у світі та входить до 20 країн-“лідерів” із найбільшим обсягом впливу тіньового капіталу з країни (майже 9 млрд дол. США за рік)<sup>3</sup>.

Ризики тіньової економіки пов’язані з незаконною торгівлею, організованою злочинністю, корупцією та іншими видами економічної діяльності, здійснення яких або напряду порушує закон, або належним чином не реєструється в державних органах управління, чи взагалі не відображується в обліку, або навмисно перекручується шляхом маніпулювання з показниками фінансової звітності. Внаслідок здійснення тіньової економічної діяльності генеруються “брудні” кошти, які в подальшому “відмиваються” шляхом проведення низки фінансових

<sup>1</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 48.

<sup>2</sup> Типології легалізації (відмивання) доходів, одержаних у результаті здійснення фінансових операцій з неліквідними цінними паперами : затв. наказом Держфінмоніторингу України / Офіційний веб-сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=114&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=114&lang=uk).

<sup>3</sup> Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання : аналіт. доп. / за ред. Я. А. Жаліла ; Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2011. – С. 5–6.

операцій як в Україні, так і закордоном (зокрема із застосуванням офшорних зон).

За оцінками ВЕФ, обсяги нелегальної торгівлі в 2009 р. дорівнювали близько 1,3 трлн дол. США, що становить від 7 до 10 % світових торговельних потоків<sup>1</sup>. Тіньові фінансові потоки, пов'язані з виведенням коштів з-під оподаткування в одній країні та накопиченням у країнах зі сприятливими податковими режимами, за обсягом дорівнюють близько третини вартості всіх світових активів. Згідно з дослідженнями експертів Податково-правової мережі<sup>2</sup>, для все більшої кількості країн світу офшорні юрисдикції стають своєрідним “буфером” між легальним і тіньовим секторами світової економіки. Так, за останніми даними<sup>3</sup>, від 7,3 до 9,3 трлн дол. США тіньових капіталів, розміщених в офшорах, належать резидентам 139 країн, або двох третин країн світу.

На тлі загроз сьогодення застосування державою фінансового моніторингу разом із іншими інструментами боротьби з виникненням і поглибленням тіньових відносин (законодавчими, правоохоронними, адміністративними, економічними тощо) має особливе значення в контексті виконання окреслених Президентом України завдань щодо мінімізації негативного впливу тінізації економіки.

Як інструмент адміністративного впливу держави фінансовий моніторинг може застосовуватись у комплексі адміністративних заходів боротьби з тіньовим сектором державними органами із залученням різноманітних установ, підприємств і професій, фінансових інститутів (як банківських, так і небанківських) та нефінансових (зокрема професійних бухгалтерів та аудиторів). Тому складне завдання протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, поставатиме не лише перед правоохоронними органами, а й перед усіма іншими учасниками системи фінансового моніторингу, які можуть залучатися для забезпечення видимості легітимності здійснюваних операцій з відмивання “брудних” грошей.

<sup>1</sup> Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання : аналіт. доп. / за ред. Я. А. Жаліла ; Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2011. – С. 5.

<sup>2</sup> Tax havens cause poverty [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?client=1&lang=1&parent=1&subid=1&idcat=2&idart=2](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=1&subid=1&idcat=2&idart=2).

<sup>3</sup> Henry J. S. The Prize of Offshore Revisited / J. S. Henry // Tax Justice Network. – 2012. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf).



Сучасні реалії Української держави потребують невідкладного доопрацювання положень законодавства, що визначає механізми протидії, та вдосконалення підходів до отримання й формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної інформації для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів України та іноземних країн у ході виявлення, розкриття й розслідування злочинів, пов'язаних із легалізацією коштів злочинного походження та іншими незаконними фінансовими операціями.

З одного боку, законодавство має забезпечити надійний захист від спроб легалізації коштів злочинного походження, з другого – нормальне функціонування фінансової та банківської систем, а також суб'єктів господарювання, які дотримуються вимог такого законодавства.

Розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо застосування фінансового моніторингу як інструменту протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму має велике значення в контексті прийняття 16 лютого 2012 р. нових стандартів FATF, які значно посилюють вимоги до національних систем протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму та вимагають запровадження цих стандартів у діяльність усіх її учасників.

Актуальність цього питання для України підтверджує надане Прем'єр-міністром України М. Я. Азаровим доручення від 07.03.2012 № 6185/3/1-12 органам, задіяним у системі протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму в Україні. Згідно з цим дорученням Міністерство фінансів України (МФУ), як один із таких органів, разом із ДСФМУ – спеціально уповноваженим органом із питань фінансового моніторингу та іншими заінтересованими органами повинні уважно опрацювати стандарти FATF і вжити заходів щодо приведення національного законодавства у відповідність із цими документами.

Запровадження нових стандартів FATF у законодавство України потребує наукового обґрунтування процесу їх імплементації в діяльність усіх учасників національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Разом із тим, недостатня ефективність національних інституцій і відсутність комплексних наукових досліджень щодо розроблення інноваційних механізмів застосування фінансового моніторингу як інструменту боротьби з відмиванням “брудних” грошей потребують обґрунтування основних засад протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму із використанням світового, зокрема європейського, досвіду.

Для кожної країни відмивання злочинних доходів – це не лише кримінальні дії, а й систематична загроза і фінансовим ринкам, і корпоративному сектору взагалі. Сьогодні масштаби можливостей тих, хто професійно займається відмиванням коштів, необмежені. Крім того, відмивання “брудних” грошей – це завжди маскування джерел їхнього походження, які можуть бути результатом тіньової економічної діяльності з вираженим злочинним змістом, або діяльності, що не цілком відповідає законодавству країни, або зловживань службовим становищем.

Дестабілізація світових економічних відносин провокує масові маніпуляції з бухгалтерськими рахунками й фінансовою звітністю, які здійснюються на рівні компаній для зниження податкових витрат, згладжування доходів, мінімізації вартості капіталу компаній, збільшення додаткових виплат менеджерам, перешкоджаючи найефективнішому розподілу ресурсів у різних галузях економіки.

Такі маніпуляції кваліфікуються як професійне шахрайство і, за даними Асоціації дипломованих спеціалістів з розслідування шахрайства (Association of Certified Fraud Examiners – ACFE), мають місце в кожній другій країні світу. Майже чверть професійних шахрайств у 106 країнах світу, досліджених ACFE у 2011 р., завдала збитків кожній країні щонайменше на 1 млн дол. США<sup>1</sup>.

У п'ятому щорічному всесвітньому огляді динаміки економічної злочинності за 2009 р. “Економічні злочини у період кризи” (Global Economic Crime Survey), який провела компанія PricewaterhouseCoopers (PwC) за участі бізнес-школи INSEAD, зазначено, що жертвами професійних фінансових шахрайств стали 45 % українських компаній<sup>2</sup>. Результати всеукраїнського опитування збігаються з висновками всесвітнього огляду PwC і підтверджують зростання ризиків, пов'язаних з економічною злочинністю. Тому виявлення неправомірних дій та запобігання професійному шахрайству є вкрай важливим для українського бізнесу в сучасних економічних умовах.

Зазначений факт актуалізує роль професійних бухгалтерів і аудиторів як учасників системи фінансового моніторингу, які залучаються для попередження та/або ідентифікації здійснюваних клієнтом операцій із відмивання “брудних” грошей. Водночас на сьогодні залишається багато

---

<sup>1</sup> The ACFE's 2012 Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse / Association of Certified Fraud Examiners [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acfe.com/rtnn.aspx>.

<sup>2</sup> Обзор PricewaterhouseCoopers при участии бизнес-школы INSEAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/rus/detail/27012>.

проблемних питань, невирішеність яких не сприяє належному виконанню зазначеними суб'єктами первинного фінансового моніторингу (СПФМ) своїх обов'язків.

Однією з таких проблем є недосконалість законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та його неузгодженість із профільною нормативно-правовою базою, яка регулює діяльність спеціально визначених СПФМ, особливо тих із них, що з'явилися після прийняття оновленої редакції Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму"<sup>1</sup> (далі – Закон № 249-IV).

Так, згідно з оновленою редакцією Закону № 249-IV відбулося суттєве розширення переліку осіб, уповноважених на здійснення певних функцій у системі фінансового моніторингу, й до цього переліку було введено аудиторів та аудиторські фірми, які безпосередньо не проводять фінансових операцій. Поява нових суб'єктів фінансового моніторингу потребує подальшої деталізації та наукового обґрунтування їхнього місця в системі протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.

Крім того, включення аудиторів та аудиторських фірм до складу СПФМ і надання МФУ повноважень суб'єкта державного фінансового моніторингу, який здійснює державне регулювання й нагляд за ними, потребує уточнення окремих положень законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють аудиторську діяльність в Україні.

Розширивши коло інформаторів і включивши аудиторів (аудиторські фірми) до складу СПФМ, Закон № 249-IV зобов'язав їх виконувати не властиві їм функції. Передусім це стосується обов'язку надання аудиторами, на запит спеціально уповноваженого органу з питань фінансового моніторингу – ДСФМУ, інформації про сумнівні операції клієнта відповідно до вимог законодавства щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Аналізуючи "антилегалізаційне" законодавство деяких країн світу, можна виокремити такий загальний аспект протидії цим злочинам, як залучення до співпраці з підрозділами, що виконують функції фінансового моніторингу (підрозділами фінансової розвідки), фахівців різноманітних

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

фінансових інститутів (як банківських, так і небанківських) та нефінансових установ підприємств і професій (зокрема професійних бухгалтерів і аудиторів). Така співпраця, у свою чергу, передбачає, що цим фахівцям ставлять за обов'язки виявлення сумнівних угод і незаконних фінансових операцій та повідомлення про них у компетентні правоохоронні органи. Оскільки такі дії суперечать обов'язку зберігати професійну таємницю, в багатьох країнах, які активно борються з відмиванням "брудних" грошей, затверджуються нормативні акти, що врегульовують ці питання.

Завдання щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, постає не лише перед правоохоронними органами, а й перед усіма іншими фахівцями, які можуть залучатися для забезпечення видимості легітимності здійснюваних операцій з відмивання "брудних" грошей.

Складними є методологічні та практичні питання, пов'язані з тим, як визначити ступінь "брудності" грошей, момент "забруднення", відстежити їхній рух і встановити факти спроб легалізації. "Брудні" гроші в режимі "відмивання" дуже рухливі, а їхнє пересування здебільшого має транскордонний характер. Значно ускладнюють ситуацію помітні відмінності між актами національного законодавства, зокрема тими, що регулюють систему фінансового моніторингу та діяльність спеціально визначених СПФМ (аудиторів, аудиторських фірм).

З огляду на це аудиторам та аудиторським фірмам має бути надана методологічна, методична та інша допомога. Вирішенням цього питання має опікуватися МФУ як орган нагляду за виконання аудиторами і аудиторськими фірмами обов'язків СПФМ. Зокрема, МФУ повинно забезпечувати, а також вимагати від цих суб'єктів виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання і протидії тіншовим операціям і легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

У зв'язку з цим важливого значення набуває дослідження теоретичних засад механізму відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Найпоширенішою моделлю відмивання коштів є так звана *трифазна модель*, відображена на рис. 17.1.1. Підтвердженням цьому є її використання FATF у офіційних документах і методиках. Для цієї моделі характерні такі фази процесу легалізації злочинних доходів: 1) розміщення, 2) розшарування, 3) інтеграція<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Дребот Н. П. Боротьба з легалізацією коштів, одержаних злочинним шляхом в Україні / Н. П. Дребот, О. П. Сідельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/428/1/PPRBS\\_25\\_3.pdf](http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/428/1/PPRBS_25_3.pdf).

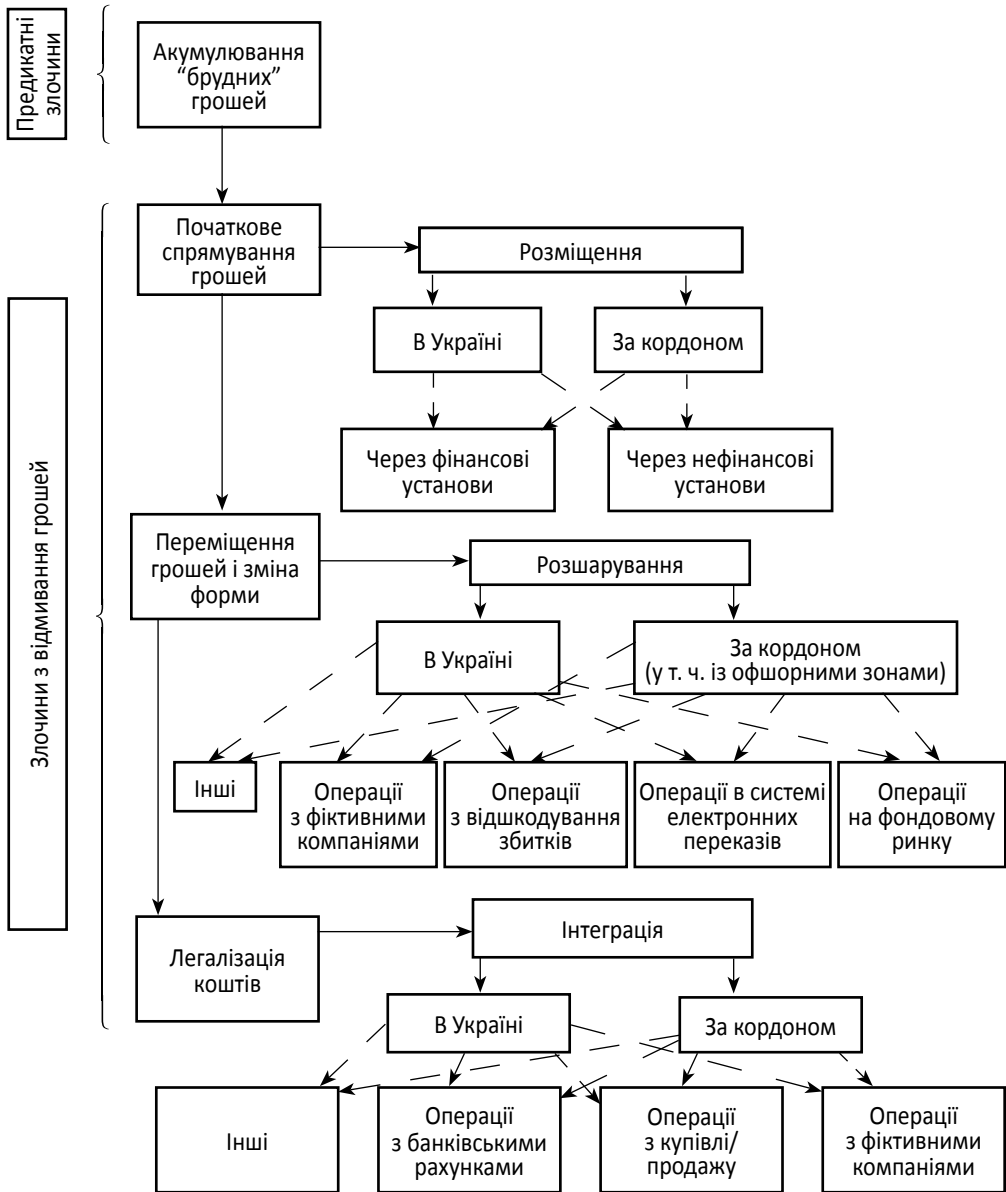


Рис. 17.1.1. Модель процесу відмивання "брудних" грошей

Складено за: Ващенко О. М. Фінансово-економічний механізм національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / О. М. Ващенко ; ДВНЗ "Укр. акад. банків. справи Нац. банку України". – Суми, 2011. – 23 с.

Отже, феномен відмивання “брудних” грошей базується на специфічних аспектах розвитку організованої злочинності. Навіть термінологія “відмивання” грошей сформувалася в боротьбі з капіталом кримінального походження<sup>1</sup>.

Незважаючи на велику кількість теоретичних проблем, які було окреслено під час дослідження основних засад протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, більшість із них потребує додаткового вивчення й опрацювання. До сьогодні не розроблено єдиного визначення поняття “тіньова економіка”: не повністю розкрито її сутність і зміст з огляду на те, що вона є визнаним джерелом отримання “брудних” коштів. Недостатньо досліджень щодо розгляду предикатних злочинів як її джерел з урахуванням конкретного інституціонального контексту. Не розкрито основні засади методології оцінки господарських операцій клієнта аудитором на предмет наявності ознак таких злочинів.

Відсутність наукових і практичних розробок у цьому напрямі свідчить про необхідність усвідомлення й дослідження та нового виду ризику – ризику залучення клієнтів аудиторів до операцій із відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Підхід на основі оцінки ризиків є важливим для ефективності й дієвості протидії легалізації злочинних доходів. Він сприяє наданню пріоритетності зусиллям і діяльності з урахуванням вірогідності відмивання злочинних доходів та відображає досвід визначення ризику й адекватність його застосування. Більше того, світова фінансова криза змусила запровадити більш жорсткі вимоги до якості надання аудиторських послуг та формулювання аудиторських висновків і звітів з огляду на визначені аудитором ризику.

При цьому будь-який суб’єкт господарювання – дійсний або потенційний клієнт аудитора (аудиторської фірми) – прагне володіти якісними інструментами оцінки й управління відповідними ризиками, адже це дасть змогу мінімізувати властивий ризик і ризик системи внутрішнього управління та контролю, а також вчасно й адекватно реагувати на зміни зовнішнього середовища.

Нагальною залишається проблема визначення моменту, з якого в аудитора (аудиторської фірми) виникає обов’язок стати на облік як СПФМ.

---

<sup>1</sup> Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2006. – 576 с. – Розд. 7: Вплив “втечі капіталу” на макроекономічний розвиток України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://old.niss.gov.ua/book/ty\\_n\\_ekon/07.htm](http://old.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/07.htm).

Так, згідно з частиною першою ст. 8 Закону № 249-IV<sup>1</sup> виконання таких обов'язків забезпечується адвокатами, нотаріусами, особами, які надають юридичні послуги, *аудиторами, аудиторськими фірмами, фізичними особами – підприємцями, які надають послуги з бухгалтерського обліку, якщо вони беруть участь у підготовці і здійсненні правочину щодо: купівлі-продажу нерухомості; управління активами клієнта; управління банківським рахунком або рахунком у цінних паперах; залучення коштів для утворення юридичних осіб, забезпечення їх діяльності та управління ними; утворення юридичних осіб, забезпечення їх діяльності чи управління ними, а також купівлі-продажу юридичних осіб.*

На виконання п. 1 частини другої ст. 6 Закону № 249-IV такі суб'єкти зобов'язані стати на облік у ДСФМУ в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України<sup>2</sup>. Згідно з абзацом п'ятим п. 6 Порядку<sup>3</sup> взяття на облік СПФМ, реєстрації ними фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, і подання ДСФМУ інформації про зазначені та інші фінансові операції, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, аудитори й аудиторські фірми не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дати встановлення ділових відносин із клієнтом, який має намір вчинити один із правочинів, визначених Законом № 249-IV, подають до ДСФМУ інформацію, необхідну для взяття їх на облік.

Згідно із Законом № 249-IV, ділові відносини є відносинами, що виникли між СПФМ і клієнтом на підставі договору про надання фінансових або інших послуг. У зв'язку з цьом виникає питання, чи можна вважати, що аудитор (аудиторська фірма) *бере участь у підготовці і здійсненні правочину, якщо здійснює аудит з ініціативи суб'єктів господарювання та у випадках, передбачених законом (обов'язковий аудит), та/або надає інші аудиторські послуги, пов'язані з його професійною діяльністю.*

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

<sup>2</sup> Деякі питання організації фінансового моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 747 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 65. – Ст. 2261.

<sup>3</sup> Там само.

Відповідно до Закону України “Про аудиторську діяльність”<sup>1</sup> (далі – Закон № 3152-ХІІ), проведення аудиторами (аудиторськими фірмами) аудиту та/або надання інших аудиторських послуг на підставі *договору, письмового чи усного звернення* клієнта (замовника) до аудитора (аудиторської фірми) не передбачає виконання останніми обов’язків СПФМ. У Законі № 3152-ХІІ не йдеться про те, що аудитори (аудиторські фірми) повинні виконувати такі обов’язки.

Разом із тим, світовий, зокрема європейський, досвід доводить, що аудитори, поряд із професіональними бухгалтерами й податковими консультантами, відіграють особливу роль у механізмі протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Тому в національному законодавстві країн здебільшого зазначено, за яких умов професіональні аудитори повинні виконувати обов’язки суб’єктів фінансового моніторингу.

У міжнародних стандартах Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей FATF<sup>2</sup> зазначається про існування взаємозв’язку між фінансовими та нефінансовими установами, підприємствами, організаціями і професіями. При цьому аудитори можуть надавати своїм клієнтам доволі широкий спектр послуг, які, по суті, перебувають у рамках виключного переліку видів діяльності, установлених законодавством із протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

Таким чином, з огляду на викладені обставини, аудитори (аудиторські фірми) можуть долучатися до процесу відмивання “брудних” коштів, незважаючи на те, що вони як СПФМ зазвичай не можуть виявити і простежити всю схему легалізації, а тільки звернути увагу на деякі її елементи чи ознаки<sup>3</sup>.

Узагальнюючи викладене, подамо пропозиції щодо напрацьованих інноваційних механізмів фінансового моніторингу в контексті протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму

<sup>1</sup> Про аудиторську діяльність : закон України від 22.04.1993 № 3152-ХІІ (у редакції Закону від 14.09.2006 № 140-V (зі змінами)) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

<sup>2</sup> Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег. – Париж : ФАТФ, 2008. – 46 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eurasiangroup.org/ru/news/typ\\_buh.pdf](http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf).

<sup>3</sup> Борьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти / С. Г. Гуржій, О. Л. Копиленко, Я. В. Янушевич та ін. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – С. 60.



(додаток 17.1). Наукове обґрунтування й деталізація наведених у додатку інноваційних механізмів будуть відображені в наступних параграфах.

У Програмі економічних реформ та Національному плані дій щодо її впровадження<sup>1</sup> безпосередньо не передбачено окремого напрямку щодо реформування механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Пропонуємо внести зміни до Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, а саме:

- виокремити розділ “Створення умов для залучення прямих іноземних інвестицій” напряму “Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг”;
- включити до цього розділу пункт, метою якого визначити вдосконалення нормативно-правової бази у сфері сприяння іноземному інвестуванню (законопроектна діяльність);
- у межах цього пункту передбачити захід “Приведення національного законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму у відповідність із Міжнародними стандартами боротьби з відмиванням доходів і фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення – Рекомендацій FATF 2012 року”;
- індикатором виконання цього заходу встановити “Удосконалення законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”, а строком виконання – грудень 2013 р.

## **17.2. РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЕКТНИХ ПІДХОДІВ ДО АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Фінансово-економічні процеси в Україні тісно пов’язані зі світовими тенденціями, хоча й мають характерні особливості, що зумовлює пошук нових ефективніших інструментів антикризового регулювання.

<sup>1</sup> Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.

Стратегічними документами, які на сьогодні визначають перелік таких заходів, є:

- 1) Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі – Програма економічних реформ)<sup>1</sup>;
- 2) Стратегія національної безпеки “Україна у світі, що змінюється” (далі – Стратегія національної безпеки)<sup>2</sup>;
- 3) Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”<sup>3</sup>.

Основною метою реалізації Програми економічних реформ є створення базових передумов економічного зростання шляхом утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи. Згідно з положеннями цієї Програми метою проведення реформи в напрямі стабілізації державного бюджету є створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов’язань за рахунок:

- зниження рівня дефіциту й темпів зростання державного боргу;
- підвищення ефективності й гнучкості фіскальних видатків;
- оптимізації управління державними фінансами.

Стратегія національної безпеки визначає джерела потенційних загроз національній безпеці в цілому та економічній безпеці зокрема. До них із-поміж інших належать:

- неефективне використання коштів державного та місцевих бюджетів;
- недосконалість законодавства, що регулює питання розвитку національної економіки на інноваційних засадах, порівняно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення і зменшення тіньової зайнятості.

---

<sup>1</sup> Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.

<sup>2</sup> Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” : затв. Указом Президента України від 12.02.2007 № 105 (у редакції Указу Президента України від 08.06.2012 № 389/2012) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

<sup>3</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

У щорічному посланні Президента України наголошується, що реформи системи державних фінансів, проведені в Україні у 2010–2011 рр., стали наймасштабнішими за останні 10 років. Це стосується і сфери охоплення реформ (зміни відбулися в більшості сфер системи державних фінансів), і їхньої глибини. Водночас, незважаючи на ряд позитивних зрушень під час бюджетної реформи, у посланні окреслено низку проблем, які потребують розв'язання. Однією з них, зокрема, є невирішеність питання підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету.

Разом із тим, зважаючи на перманентний розвиток світової фінансової системи, що зумовлює необхідність подальшого розвитку сектору державних фінансів, а також послідовне виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення функціонування системи фінансового моніторингу, яка б відповідала міжнародним стандартам, питання вдосконалення системи фінансового моніторингу в контексті проведення антикризових заходів є досить актуальним.

Заходи з протидії відмиванню коштів тісно пов'язані з подальшим розвитком фінансово-економічної сфери країни, що підтверджується показниками, наведеними в табл. 17.2.1.

Таким чином, удосконалення національної системи фінансового моніторингу доцільно розглядати в контексті проведення державної політики у сфері антикризового регулювання, про що свідчать дані 2008–2011 рр.

Держава як найважливіший регулятор економічних відносин покликана формувати інституціональне середовище – сукупність інститутів та організаційні форми (правила взаємодії), причому як для суб'єктів

Таблиця 17.2.1

### Основні показники, що свідчать про рівень розвитку фінансово-економічної сфери України

Показник	2008	2009	2010	2011
Реальний ВВП*, <i>млн грн</i>	102,3	85,2	104,1	105,2
Обсяг імпорту товарів та послуг*, <i>млн дол. США</i>	99 962	56 206	73 239	97 762
Кількість фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, одержаних Держфінмоніторингом**	1 083 461	896 508	819 542	1 095 883

\*Складено за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

\*\*Складено за даними Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

господарювання, так і для інших організацій, зокрема для сфери державних фінансів. Зазначене обумовлює особливості функціонування національної системи фінансового моніторингу, до складу якої входять: Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг і Державна служба фінансового моніторингу України (центральный орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу). Схему національної системи фінансового моніторингу подано на рис. 17.2.1.

Згідно зі ст. 14 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню



Рис. 17.2.1. Національна система фінансового моніторингу

Складено авторами.

тероризму”<sup>1</sup> (далі – Закон) суб’єкти державного фінансового моніторингу, у тому числі МФУ, зобов’язані, зокрема:

- здійснювати нагляд у сфері фінансового моніторингу за діяльністю відповідних суб’єктів первинного фінансового моніторингу (далі – СПФМ), зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок;
- забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги СПФМ у сфері фінансового моніторингу;
- вимагати від СПФМ виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері протидії відмиванню коштів, а в разі виявлення порушень вимог законодавства – вживати заходів, передбачених законом;
- проводити перевірку організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу;
- інформувати ДСФМУ про виявлені порушення законодавства у сфері фінансового моніторингу СПФМ та заходи, вжиті для їх усунення;
- погоджувати з ДСФМУ проекти будь-яких нормативно-правових актів з питань, пов’язаних із виконанням вимог Закону;
- вживати відповідно до законодавства заходів щодо перевірки бездоганної ділової репутації осіб, які здійснюють управління й контроль СПФМ;
- застосовувати відповідно до законодавства заходи для недопущення до управління СПФМ, прямої чи опосередкованої істотної участі в таких суб’єктах осіб, які мають не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за корисливі злочини або тероризм;
- у випадках, установлених законодавством, вживати заходів для недопущення формування статутних фондів відповідних СПФМ за рахунок коштів, джерела походження яких неможливо підтвердити.

Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України<sup>2</sup>, МФУ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики, зокрема у

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2248.

<sup>2</sup> Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.

сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Як суб'єкт державного фінансового моніторингу МФУ здійснює регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб – підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку.

Функціями й завданнями МФУ є:

- здійснення нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму за діяльністю відповідних СПФМ, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок;
- установлення контролю за виконанням СПФМ вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а в разі виявлення порушень законодавства – вжиття заходів, передбачених законом;
- методологічне й методичне забезпечення діяльності СПФМ із питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів або фінансуванню тероризму;
- дослідження механізмів та фінансових схем легалізації доходів незаконного походження, здійснення оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- проведення аналізу ефективності заходів, які вживаються СПФМ для протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, надання пропозицій щодо розроблення процедур і системи контролю;
- розроблення й опрацювання проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- сприяння розвитку діалогу з громадськістю з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів.

Із метою ефективного виконання МФУ поставлених завдань у 2010 р. у складі центрального апарату було створено окремий підрозділ – сектор з питань державного фінансового моніторингу, який входить до Департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку МФУ.

Протягом 2011 р. – I півріччя 2012 р. сектором з питань державного фінансового моніторингу МФУ проведено перевірку 17 СПФМ на предмет дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. За порушення вимог цього законодавства до названих суб'єктів застосовано штрафні санкції на суму понад 100 тис. грн.

Під час перевірок було виявлено такі типові помилки, яких припустилися СПФМ під час виконання обов'язків, визначених Законом:

- порушення вимог Закону в частині порядку подання до ДСФМУ інформації про фінансові операції, що відповідно до законодавства підлягають фінансовому моніторингу;
- здійснення ідентифікації клієнтів без урахування критеріїв ризиків;
- непроведення щорічних внутрішніх перевірок діяльності на предмет дотримання законодавства в зазначеній сфері;
- неналежна організація професійної підготовки й підвищення кваліфікації працівників СПФМ, відповідальних за проведення фінансового моніторингу;
- порушення вимог Положення про здійснення фінансового моніторингу СПФМ, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює МФУ<sup>1</sup>, у частині призначення та звільнення працівників СПФМ, відповідальних за проведення фінансового моніторингу;
- невчасне складання (оновлення) та дотримання правил і програми фінансового моніторингу;
- порушення вимог Порядку взяття на облік суб'єктів первинного фінансового моніторингу, реєстрації ними фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, і подання ДСФМУ інформації про зазначені та інші фінансові операції, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму<sup>2</sup>, у частині подання коригувальної інформації ДСФМУ.

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 22.03.2011 № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-zdiisnennja-finansovogo-m-doc53416.html>.

<sup>2</sup> Деякі питання організації фінансового моніторингу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 747 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-2010-p>.

Враховуючи викладене, МФУ налагоджено надання методологічної допомоги СПФМ, зокрема, шляхом розміщення інформації на офіційному сайті МФУ, роз'яснень на форумі МФУ, проведення навчань на базі Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”.

ДСФМУ як спеціально уповноважений орган у сфері фінансового моніторингу, відповідно до ст. 18 Закону, здійснює такі завдання:

- збирання, обробка й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, яка може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, утвореної відповідно до постанови КМУ<sup>1</sup>;
- налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, компетентними органами іноземних країн та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;
- забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях із питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, зокрема Групі з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Спеціальному комітеті Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Євразійській групі з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму (ЄАГ), Егмонтській групі підрозділів фінансової розвідки світу.

Крім функцій, які виконують інші суб'єкти державного фінансового моніторингу, ДСФМУ здійснює й функції, притаманні лише їй як спеціально уповноваженому органу, а саме:

- за наявності достатніх підстав вважати, що фінансова операція або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій можуть бути

---

<sup>1</sup> Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1896-2003-п>.



пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, подає до правоохоронних органів, уповноважених приймати рішення згідно з кримінально-процесуальним законодавством, а також розвідувальних органів України для здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідні узагальнені матеріали, додаткові узагальнені матеріали та одержує від них інформацію про хід їх розгляду;

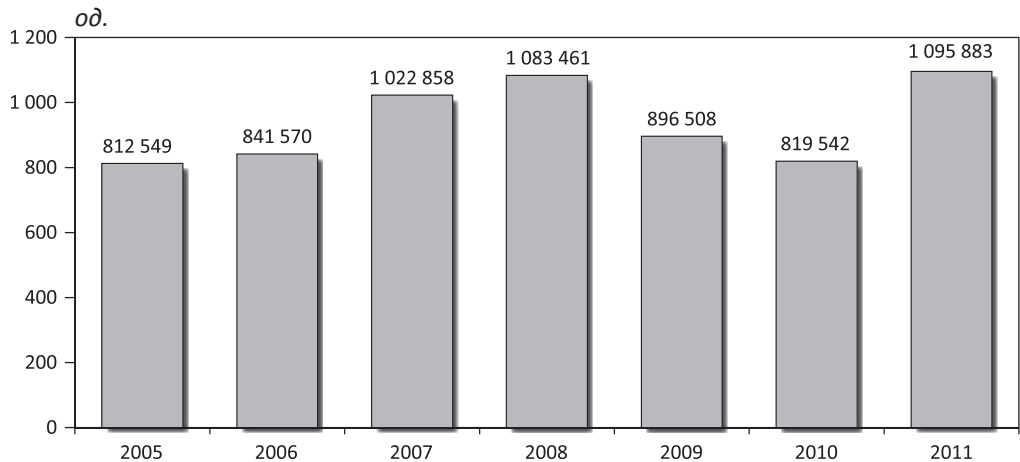
- за наявності достатніх підстав підозрювати, що фінансова операція або клієнт пов'язані з вчиненням діяння, визначеного Кримінальним кодексом України, що не стосується легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, подає інформацію до відповідного правоохоронного або розвідувального органу України у вигляді узагальнених матеріалів;
- бере участь у міжнародному співробітництві з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- проводить аналіз методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- узагальнює інформацію про стан здійснення державними органами заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- погоджує проекти нормативно-правових актів суб'єктів державного фінансового моніторингу з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- здійснює аналіз ефективності заходів, функціонування системи фінансового моніторингу в державі на підставі інформації, наданої органами державної влади;
- отримує від СПФМ (крім спеціально визначених) інформацію щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій клієнтів, операції яких стали об'єктом фінансового моніторингу;
- сприяє виявленню у фінансових операціях ознак використання доходів, одержаних злочинним шляхом;
- забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і координацію діяльності державних органів у цій сфері.

Водночас основною функцією ДСФМУ як підрозділу фінансової розвідки (далі – ПФР) є збір, обробка й аналіз інформації про фінансові операції, що подається СПФМ і суб'єктами державного фінансового моніто-

рингу та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, а також заходи з перевірки такої інформації.

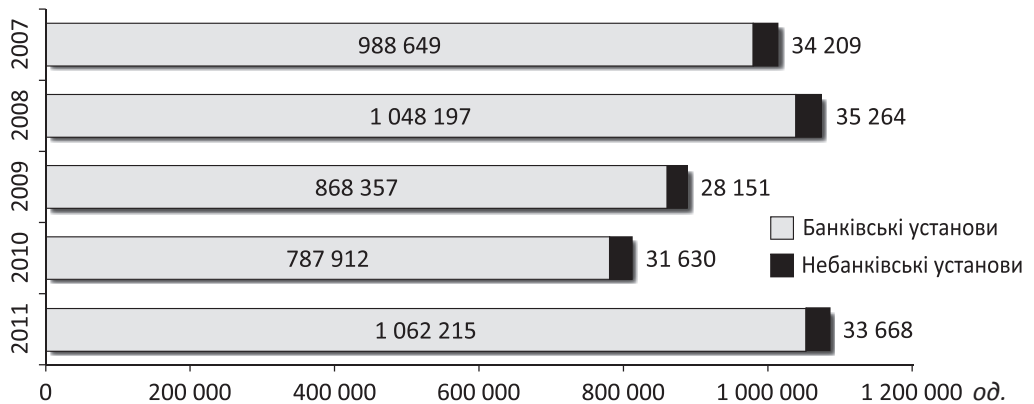
Інформація щодо кількості повідомлень про фінансові операції, направлених до ДСФМУ, відображена на рис. 17.2.2.

Динаміку інформування ДСФМУ про фінансові операції в розрізі банківських та небанківських установ наведено на рис. 17.2.3.



**Рис. 17.2.2. Динаміка інформування ДСФМУ про фінансові операції**

Складено за даними звітів Державної служби фінансового моніторингу України за 2010 і 2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.



**Рис. 17.2.3. Динаміка інформування ДСФМУ про фінансові операції в розрізі банківських та небанківських установ**

Складено за даними звітів Державної служби фінансового моніторингу України за 2010 і 2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

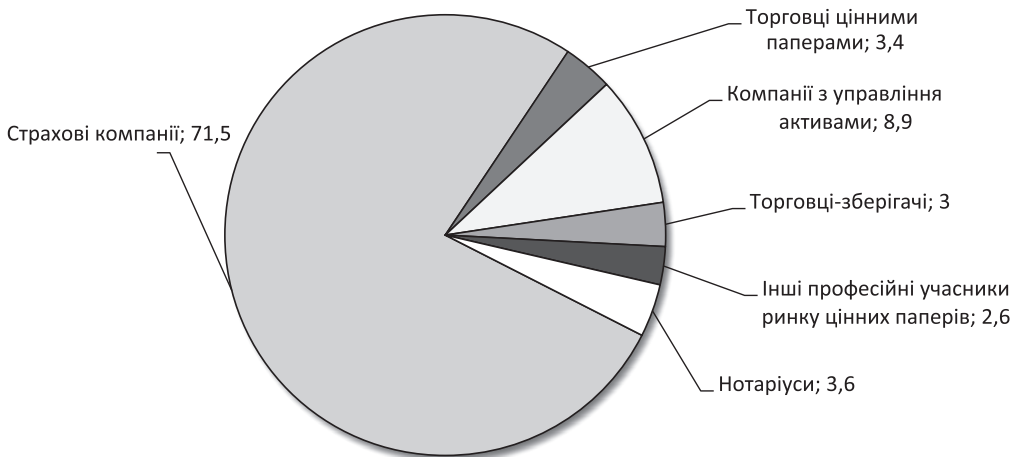
Як показано на рис. 17.2.4, у 2011 р. серед небанківських фінансових установ і організацій, а також спеціально визначених СПФМ найактивнішими були страхові компанії.

На основі інформації, що надходить до ДСФМУ, формуються й передаються до правоохоронних та розвідувальних органів узагальнені матеріали (відомості про операції, за результатом аналізу яких виявлено підозри щодо відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом).

Узагальнені матеріали є повідомленням про злочин і містять підстави для прийняття правоохоронними органами рішення відповідно до Кримінального кодексу України, а також для проведення правоохоронними та розвідувальними органами України оперативно-розшукової діяльності.

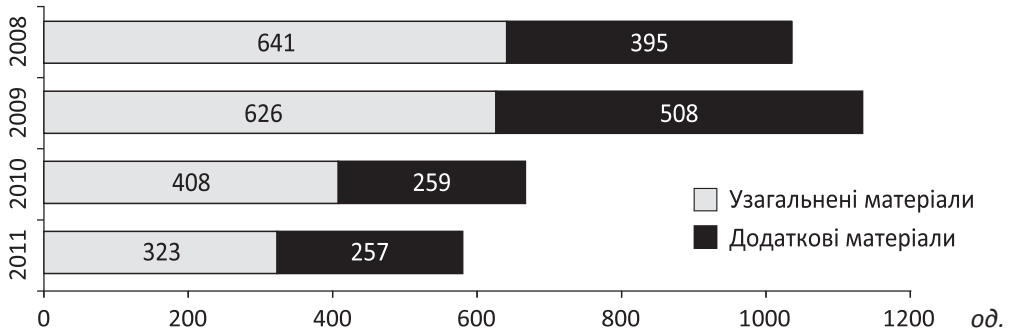
Інформацію про кількість матеріалів, переданих ДСФМУ до правоохоронних органів у період 2008–2011 рр., наведено на рис. 17.2.5.

Міжвідомча взаємодія ДСФМУ й інших суб'єктів державного фінансового моніторингу (МФУ, Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулюван-



**Рис. 17.2.4. Частка повідомлень про фінансові операції, що надійшли протягом 2011 р. до ДСФМУ від небанківського сектору, %**

Складено за даними звіту Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.



**Рис. 17.2.5. Кількість матеріалів ДСФМУ, переданих до правоохоронних органів**

Складено за даними звітів Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

ня ринків фінансових послуг), а також інших учасників національної системи фінансового моніторингу здійснюється у таких напрямках:

1. У рамках спільних наказів про співпрацю, підготовлених на підставі п. 17 частини другої ст. 18 Закону, ДСФМУ надає регуляторам інформацію для підвищення ефективності здійснення ними нагляду за додержанням вимог законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму СПФМ, а саме:

- статистичні дані щодо фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу, отримані ДСФМУ від СПФМ;
- статистичні дані щодо помилок, допущених СПФМ при поданні інформації про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу;
- інформацію про стан обліку СПФМ у ДСФМУ;
- інформацію про виявлені ДСФМУ факти, що можуть свідчити про порушення СПФМ вимог законодавства;
- інформацію щодо складених ДСФМУ протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені посадовими особами СПФМ, та результатів їх розгляду;
- відомості про аналіз методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

У свою чергу, суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані щокварталу до 15-го числа місяця, що настає за звітним кварталом,

інформувати ДСФМУ про виявлені порушення законодавства у сфері фінансового моніторингу СПФМ та заходи, вжиті для їх усунення.

2. Відповідно до частини дев'ятої ст. 12 Закону органи державної влади, що провадять діяльність у сфері фінансового моніторингу, у разі виявлення під час виконання своїх функцій фінансових операцій, стосовно яких є підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) коштів, зобов'язані повідомити ДСФМУ про такі операції.

Порядок і вимоги надання такої інформації встановлено постановою Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>.

Згідно з вимогами Порядку, затвердженого зазначеною постановою, органи державної влади, що провадять діяльність у сфері фінансового моніторингу, зобов'язані подавати ДСФМУ не пізніше 10 календарних днів з дати встановлення підозр, що фінансова операція пов'язана з відмиванням коштів, інформацію про таку операцію.

Крім того, органи державної влади зобов'язані надавати на письмовий запит ДСФМУ інформацію (копії документів), необхідні для виконання покладених на ДСФМУ завдань. Неправомірна відмова в наданні такої інформації (копій документів), несвоєчасне або неповне її надання тягнуть за собою відповідальність посадових осіб органів державної влади відповідно до закону.

3. У січні 2010 р. уряд України утворив Раду з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму<sup>2</sup>. До того часу з жовтня 2003 р. функціонувала Міжвідомча робоча група з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом.

Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України. До її складу входять представники Адміністрації Президента України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку надання органами державної влади інформації про фінансові операції до Державного комітету фінансового моніторингу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 759 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-nadannja-organami-derzhavnoyi-vl-doc31214.html>.

<sup>2</sup> Про утворення Ради з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму : постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 25 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 2. – Ст. 61.

торгівлі України, Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг та інших державних органів, які задіяні в роботі національної системи фінансового моніторингу. Раду очолює Голова ДСФМУ. Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює ДСФМУ.

Основними завданнями Ради є:

- аналіз актів законодавства, а також міжнародно-правових актів у сфері протидії відмиванню коштів та підготовка відповідних пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства;
- участь у розробленні проектів нормативно-правових актів щодо запровадження міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню коштів, зокрема Рекомендацій FATF;
- розроблення рекомендацій щодо вдосконалення організації взаємодії органів виконавчої влади, інших державних органів у сфері фінансового моніторингу;
- моніторинг та аналіз стану виконання органами виконавчої влади, іншими державними органами покладених на них завдань у сфері фінансового моніторингу;
- подання Кабінету Міністрів України розроблених за результатами своєї роботи рекомендацій та пропозицій.

4. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України<sup>1</sup> утворено Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. З метою створення єдиного інформаційного простору для забезпечення комплексного аналізу інформації про злочинні доходи, виявлення механізмів їх легалізації, запобігання відмиванню (легалізації) таких доходів ця система об'єднує інформаційні ресурси 11 державних органів. Щорічно система автоматично опрацьовує понад 4 млн запитів. До державних органів, які надають ДСФМУ інформацію в рамках цієї системи, належать Міністерство фінансів України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі

<sup>1</sup> Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1896 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51, ч. 1. – Ст. 2674.

України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна служба статистики України, Державна фінансова інспекція України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг, Фонд державного майна України, Служба безпеки України.

5. Порядок взаємодії ДСФМУ з правоохоронними і розвідувальними органами визначено спільними наказами:

- Міністерства фінансів України, Міністерства оборони України, Служби зовнішньої розвідки України, Адміністрації державної прикордонної служби України<sup>1</sup>;
- ДСФМУ, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України<sup>2</sup>.

Цими порядками визначено:

- форму, механізм і систему подання ДСФМУ узагальнених матеріалів до правоохоронних та розвідувальних органів;
- порядок розгляду матеріалів ДСФМУ й отримання ДСФМУ інформації про хід опрацювання своїх матеріалів.

6. Взаємодія ДСФМУ з іноземними підрозділами фінансових розвідок (далі – ПФР) та міжнародними організаціями, до компетенції яких належить розроблення заходів щодо протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, здійснюється, зокрема шляхом:

- обміну інформацією в рамках Егмонтської групи ПФР;
- участі в заходах, які провадить Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- участі у проведенні спільних досліджень Євразійської групи з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму;
- участі представників ДСФМУ в засіданнях Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку подання узагальнених матеріалів розвідувальним органам України : наказ Міністерства фінансів України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства оборони України, Адміністрації державної прикордонної служби України від 16.05.2012 № 549/123/332/340 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 49. – Ст. 1943.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 28.11.2006 № 240/718/1158/755 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3447.

Згідно з Переліком центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>, ДСФМУ визначено відповідальним за взаємодію з Егмонтською групою ПФР, Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, Євразійською групою з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

Отже, формується єдина система проектної взаємодії на принципах координації та інтеграції інформаційно-аналітичного забезпечення здійснення фінансових операцій як у сфері державних фінансів, так і поза її межами (рис. 17.2.6).

Державні фінанси є розгалуженою системою відносин, яка опосередковується формуванням і використанням фінансових потоків. Розгалуженість цієї системи й наявність значної кількості грошових засобів обумовлюються різноманітністю функцій держави та завдань, які вона розв'язує, а також розмежуванням функцій і повноважень між різними рівнями державної влади.

Як бачимо з рис. 17.2.6, кошти, які потрапляють у сферу державних фінансів та обертаються в ній, можуть мати різне походження, тому необхідною є відповідна фільтраційна стадія обігу коштів, яка б дала змогу ідентифікувати й ефективно попереджати рух фінансових потоків, що мають злочинне походження. Таким "фільтром" є система фінансового моніторингу, основне завдання якої – виявлення фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з відмиванням коштів, отриманих унаслідок вчинення злочинів. Центром системи фінансового моніторингу є ДСФМУ, яка проводить збір і обробку інформації про фінансові операції. Державні регулятори здійснюють нагляд за виконанням вимог законодавства стосовно СПФМ, які подають інформацію ДСФМУ.

Правоохоронні органи, отримавши документи ДСФМУ, розпочинають досудове розслідування, матеріали якого потім передаються до суду.

Таким чином, досягається основна мета – недопущення формування в системі державних фінансів та у фінансовому секторі фінансових потоків із сумнівними джерелами походження, забезпечення цільового характеру використання коштів і наповнення державного бюджету, що, у свою чергу, дає можливість державі підтримувати належний рівень соціальних гарантій

---

<sup>1</sup> Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна : постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1776.





Рис. 17.2.6. Концептуальна модель проектної взаємодії з питань фінансового моніторингу у сфері державних фінансів

Складено авторами.

(заробітні плати, пенсії, пільги тощо). Разом із тим формується база інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у сфері моніторингу стану державних фінансів і фінансового сектору, виникають можливості загальної оцінки ступеня ризикованості фінансових операцій, що дає змогу проводити ідентифікацію системних фінансових ризиків ще на попередніх стадіях. Координація зазначених механізмів із функціонуванням регулято-

рів національної системи фінансового моніторингу має відбуватися на основі координації проектних і програмних засад щодо реалізації завдань узгодженого антикризового регулювання у сфері державних фінансів.

Вважаємо, що реалізація запропонованої авторами концептуальної моделі має здійснюватися відповідно до завдань Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, у напрямі посилення подальшої координації взаємодії суб'єктів національної системи фінансового моніторингу.

Подальший розвиток національної системи фінансового моніторингу України в контексті вдосконалення антикризового регулювання має ґрунтуватися на забезпеченні врахування нових Стандартів FATF, прийнятих у лютому 2012 р., які порівняно з попередніми зазнали суттєвих змін і значно посилюють вимоги до національних систем протидії відмиванню коштів. Зокрема, увагу акцентовано на:

- уніфікації процедур протидії фінансуванню тероризму із процедурами протидії відмиванню коштів;
- запровадженні нових вимог до протидії фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- розширенні переліку предикатних злочинів;
- посиленні вимог до протидії відмиванню корупційних доходів та застосування у фінансовій системі підходу, який ґрунтується на оцінці ризиків відмивання коштів;
- запровадженні вимог до координації протидії відмиванню коштів на національному рівні;
- посиленні вимог до міжнародної співпраці;
- підвищенні ролі ПФР.

### **17.3. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА АНАЛІЗ ЙОГО ПРИЙНЯТНОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Протягом останніх десятиліть протистояння тіньовому сектору, відмиванню коштів та фінансуванню тероризму країни світу активно ведуть як на національному рівні, так і в рамках створених на міжнародному та регіональному рівнях організацій.

Найбільш потужною і впливовою організацією у сфері боротьби з відмиванням “брудних” коштів та фінансуванням тероризму є Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (Financial

Action Task Force on Money Laundering – FATF), яку утворено в 1989 р. на саміті країн “Великої сімки” в Парижі. Однією з першочергових цілей FATF стало розроблення стандартів для національних програм боротьби з відмиванням грошей і антитерористичних програм фінансування.

Із перших робочих засідань Групи до її складу увійшли експерти з країн “сімки” (Великобританія, Італія, Канада, Німеччина, Франція, США, Японія), інших промислово розвинутих країн (зокрема, Австралії, Австрії, Іспанії, Люксембургу, Нідерландів, Швейцарії та Швеції), а також Комісії Європейського Союзу. У вересні 1991 р. членства у FATF набули ще 11 держав, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (Гонконг (Китай), Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Нова Зеландія, Норвегія, Португалія, Сінгапур, Туреччина, Фінляндія), а також Рада співробітництва арабських країн Перської затоки. У червні 2000 р. до них приєднались Аргентина, Бразилія й Мексика, у червні 2003 р. – Російська Федерація та ЮАР. Таким чином, на сьогодні членами FATF є 31 держава і дві міжнародні організації.

FATF не має чітко визначеної структури та необмеженого терміну функціонування. Чинний мандат FATF (на 2004–2012 рр.) було схвалено й переглянуто у квітні 2008 р. Новий мандат установлює напрями та пріоритети діяльності цієї організації протягом 2008–2012 рр., а саме: поглиблення світового нагляду за виявленням злочинних і терористичних загроз, установлених FATF; відповідь на нові загрози, які впливають на цілісність фінансової системи, а саме поширення фінансів; заснування стійкішого, практичного й постійного партнерства з приватним сектором, який веде глобальну боротьбу з особами, пов'язаними з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму; допомога щодо імплементації стандартів, особливо в малорозвинутих країнах<sup>1</sup>.

Із моменту створення FATF очолила роботу з імплементації заходів, спрямованих на протидію використанню фінансової системи злочинцями. У 1990 р. Групою підготовлено базові *40 рекомендацій* як ініціативу у боротьбі з протиправним використанням фінансових систем особами, які відмивають гроші, отримані від реалізації наркотиків.

Сорок рекомендацій FATF (далі – Рекомендації FATF) являють собою вичерпну основу режиму протидії відмиванню коштів та призначені для застосування всіма країнами. Встановлюючи міжнародні стандарти у

---

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).

сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, ці Рекомендації дають можливість державам виявляти певну гнучкість під час їх упровадження з урахуванням особливостей національної правової системи. Незважаючи на юридично необов'язковий характер, Рекомендації справили значний вплив на розвиток міжнародного співробітництва й формування основ національних систем боротьби з відмиванням коштів як у країнах – членах FATF, так і в багатьох інших країнах.

У 1996 р. Рекомендації FATF вперше було переглянуто з метою забезпечення їхньої актуальності й відображення еволюціонуючих способів відмивання грошей. У цій редакції їх схвалено більш ніж 130 країнами. На сьогодні вони вважаються міжнародними стандартами у сфері протидії відмиванню грошей.

Близько 180 країн світу, що є членами FATF та регіональних, створених за її типом, організацій, підтвердили готовність реалізувати Рекомендації FATF, переглянуті в 2003 р. Ця редакція зберегла базові положення попередніх версій, водночас є більш деталізованою й має розширену сферу дії з урахуванням досвіду використання Рекомендацій у різних країнах, а також зміни в методах відмивання коштів та боротьби з відповідними злочинами<sup>1</sup> (рис. 17.3.1).

Важливу роль у поширенні й ефективному впровадженні міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню грошей відіграла також система самооцінок і взаємних оцінок, прийнята FATF та регіональними організаціями за її типом.

У жовтні 2001 р. FATF доповнила свій документ питаннями фінансування тероризму й підготувала ще один не менш важливий міжнародний документ – вісім *Спеціальних рекомендацій* щодо протидії фінансуванню тероризму. У заяві, зробленій міністрами фінансів “Великої сімки” 25 вересня 2001 р. у зв'язку з терористичними актами в США, було поставлене питання про необхідність включення в мандат FATF завдань протидії фінансуванню тероризму. Як наслідок, 29–30 жовтня 2001 р. у Вашингтоні відбулося надзвичайне пленарне засідання FATF, на якому прийнято названі Спеціальні рекомендації, котрі є додатковими до 40 базових і містять комплекс заходів, мета яких – протидія фінансуванню терористичних актів і терористичних організацій<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).

<sup>2</sup> FATF 40 Recommendations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fatf-gafi.org>.

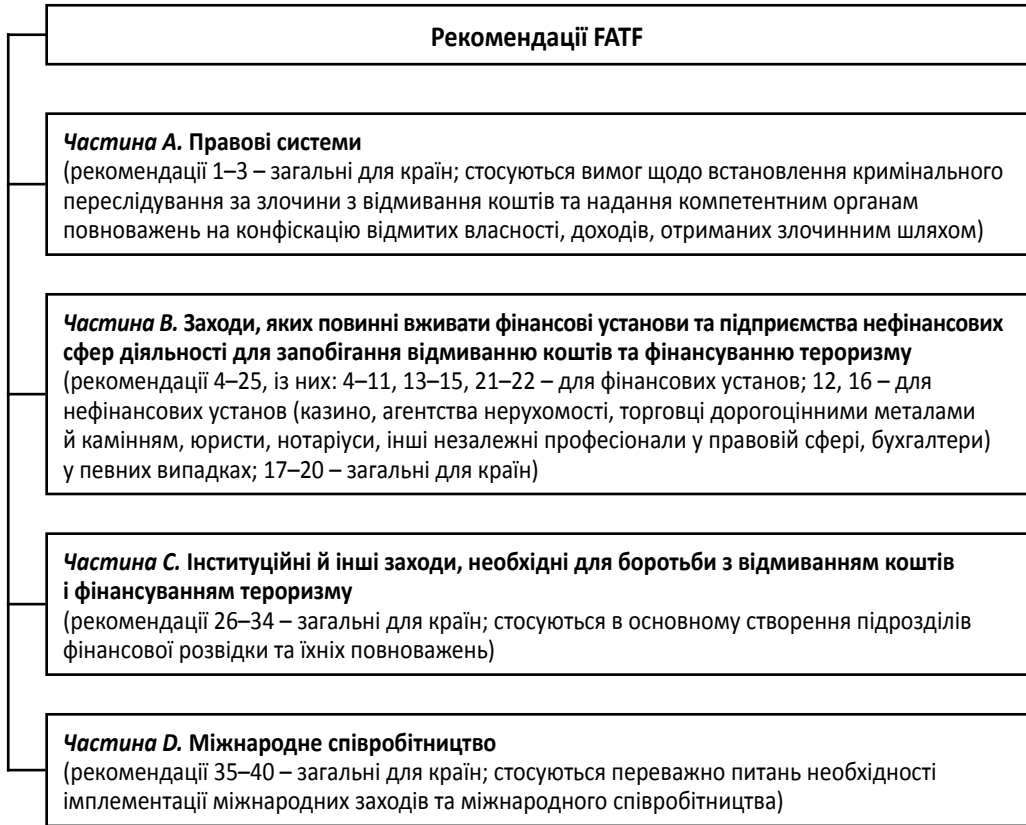


Рис. 17.3.1. Структура Рекомендацій FATF у редакції 2003 р.

Складено за даними Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sdfm.gov.ua/content/File/Site\\_docs/2008/20.09.08/40\\_ukr\\_new-3.htm](http://sdfm.gov.ua/content/File/Site_docs/2008/20.09.08/40_ukr_new-3.htm).

У березні 2002 р. опубліковано Керівні вказівки із застосування кожної із восьми Спеціальних рекомендацій. У жовтні 2004 р. їх було доповнено *дев'ятою*. Щодо більшості Спеціальних рекомендацій пленарними засіданнями групи підготовлено і схвалено Пояснювальні записки – офіційні тлумачення (коментарі) найбільш складних їхніх положень. Крім того, FATF розробляє Огляди передового досвіду реалізації Спеціальних рекомендацій<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Офіційний веб-сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).

Перші п'ять Рекомендацій значною мірою ґрунтуються на положеннях Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та відповідних резолюцій Ради Європи й ООН, решта передбачають нові заходи й напрями протидії фінансуванню тероризму.

Згідно з першою Спеціальною рекомендацією кожній країні слід вживати негайних та якнайшвидших заходів щодо повного впровадження положень Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 і резолюцій ООН із запобігання і припинення фінансування тероризму, насамперед Резолюції Ради Європи ООН 1373 (2001 р.).

Частина Спеціальних рекомендацій FATF присвячена заходам, передбаченим у наведених документах:

- визнання злочинного характеру фінансування тероризму та пов'язаного з ним відмивання коштів (СР II);
- замороження й конфіскація активів терористів (СР III);
- надання фінансовими установами інформації про підозрілі операції компетентним органам (СР IV);
- міжнародне співробітництво, включаючи надання взаємної правової допомоги й обмін інформацією (СР V).

Найважливішими зі Спеціальних рекомендацій, зокрема з точки зору оцінки готовності країни до вступу у FATF, вважаються СР II та СР IV. Решта рекомендацій стосуються інших аспектів і сфер докладання зусиль із протидії фінансуванню тероризму:

- альтернативні системи грошових переказів (СР VI);
- грошові перекази (СР VII);
- некомерційні організації (СР VIII);
- перевезення готівкових коштів фізичними особами (СР IX).

Нову редакцію стандартів затверджено 16 лютого 2012 р. на Пленарному засіданні FATF (15–17 лютого 2012 р., Париж), а саме Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення. Враховуючи збільшення у світовому масштабі кількості фактів відмивання коштів злочинного походження й фінансування тероризму, нові Стандарти FATF зазнали суттєвих змін, зокрема значно посилено вимоги до організації національних систем протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. У зв'язку зі зростаючою небезпекою ядерного тероризму, неконтрольованого розповсюдження ядерних матеріалів для виробництва ядерної зброї, зберігання ядерних матеріалів без належного захисту, у нових Стандартах FATF приділено значну увагу питанням протидії розповсюдження зброї

масового знищення. Так, у редакції від 2012 р. запроваджено посилені вимоги до боротьби з фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення й необхідності негайного застосування санкцій до осіб, які прямо чи опосередковано цьому сприяють, зокрема блокування коштів та активів зазначених осіб.

У нових стандартах особлива увага звертається на проблему визначення, оцінки й розуміння ризиків, пов'язаних із відмиванням коштів злочинного походження та фінансуванням тероризму. Стандарти вимагають від національних органів фінансового моніторингу відповідної організації заходів із протидії легалізації коштів, який повинен ґрунтуватися на врахуванні ступеня ризиків. Діяльність суб'єктів національних систем фінансового моніторингу має спрямовуватися на усунення умов, що сприяють виникненню ризиків легалізації коштів та фінансування тероризму.

Нові вимоги до організації національних систем протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, розповсюдженню зброї масового знищення передбачають деталізацію процедур протидії фінансуванню тероризму та їх уніфікацію з процедурами боротьби з відмиванням коштів. Відповідним чином вимагається криміналізація фінансування не лише терористичних актів, а й терористичних організацій та окремих терористів, навіть за відсутності прямого зв'язку з певним терористичним актом. Фінансування тероризму, з одного боку, визначене як один із різновидів терористичної діяльності, з другого – як спосіб сприяння тим чи іншим різновидам терористичної діяльності.

Отже, FATF є “органом з розроблення політики”, який функціонує для виявлення необхідної політичної волі з метою проведення національних законодавчих і регуляторних реформ у сфері протидії відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму. І хоча стандарти FATF мають рекомендаційний характер, багато країн взяли на себе політичне зобов'язання щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму шляхом реалізації цих рекомендацій. У рамках рекомендаційних положень кожна країна самостійно визначає систему організації та регулювання у сфері боротьби з відмиванням “брудних” коштів і фінансуванням тероризму.

FATF здійснює моніторинг прогресу своїх членів щодо імплементації необхідних заходів, переглядає методи й контрзаходи у сфері протидії відмиванню злочинних доходів та фінансуванню тероризму, а також сприяє імплементації відповідних заходів у світовому масштабі.

Усі національні системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, FATF поділяє на умовні *чотири групи*: до першої належать країни, законодавства яких повністю відповідають вимогам FATF (Україна входила до цієї групи в 2004–2007 рр.); до другої – країни, в яких існують недоліки законодавчого характеру (сьогодні Україна входить до цієї групи); до третьої – країни, які мають стратегічні недоліки національної системи боротьби з відмиванням “брудних” грошей; до четвертої – країни, що перебувають під особливим режимом санкцій (у так званому чорному списку).

Україна тривалий період (перший раз – із 2001 до 2004 р. і другий – із 2008 до 2011 р.) належала до останньої групи країн. Це завдавало значної шкоди її міжнародній репутації та репутації резидентів країни під час здійснення міжнародних фінансових операцій, а отже, стало своєрідним стимулом для вжиття нашою країною рекомендованих FATF заходів та усунення наявних у цій сфері недоліків.

У зв’язку з цим зроблено чимало кроків, спрямованих на посилення боротьби з легалізацією злочинних доходів та фінансуванням тероризму шляхом удосконалення нормативно-правової бази, що регулює вітчизняну систему фінансового моніторингу і приведення її у відповідність із міжнародними нормами. Так, головним стратегічним завданням 2011 р. стало виключення України з “сірого” списку FATF. Із цією метою розроблено три законопроекти, які того ж року прийняла Верховна Рада України:

- 1) Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов’язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів” від 21.04.2011 № 3266-VI<sup>1</sup>. Цим Законом внесено комплексні зміни до інших законодавчих актів (зокрема, у Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV, Закони України “Про Службу безпеки України” від 25.03.1992 № 2229-XII (зі змінами) та “Про боротьбу з терориз-

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов’язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів : закон України від 21.04.2011 № 3266-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 43. – Ст. 449.



- мом” від 20.03.2003 № 638-IV (зі змінами), чим забезпечено виконання Україною як членом ООН міжнародних зобов’язань щодо вдосконалення національного законодавства з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в частині прийняття ефективних процедур щодо замороження терористичних коштів або інших активів за санкціями, визначеними Комітетом ООН;
- 2) Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 21.04.2011 № 3267-VII. Із його прийняттям внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (зі змінами), Кримінального кодексу України від 05.04.2001 № 2341-III (зі змінами) (ККУ) і Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30.10.1996 № 448/96-ВР (зі змінами), які стосуються легалізації коштів, отриманих унаслідок маніпулювання на фондовому ринку, та кримінальної відповідальності за такі дії;
- 3) Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інсайдерської інформації” від 22.04.2011 № 3306-VI<sup>2</sup>, яким урегульовано питання легалізації коштів, отриманих шляхом незаконного розголошення, передачі або надання доступу до інсайдерської інформації, а також надання з використанням такої інформації рекомендацій стосовно придбання або відчуження цінних паперів чи похідних (деривативів) та відповідальності за її розголошення шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, ККУ, Законів України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” та “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23.02.2006 № 3480-IV.

У березні 2011 р. Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію розвитку системи фінансового моніторингу на період до 2015 року.

На засіданні Європейської контрольної групи FATF 20–21 травня 2011 р. делегація від України надала звіт про останні досягнення країни у сфері вдосконалення національної системи боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, які позитивно оцінені експертами

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : закон України від 21.04.2011 № 3267-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – Ст. 456.

<sup>2</sup> Там само. – Ст. 471.

FATF. Було зазначено, що Україна підтвердила політичну волю й незмінність курсу щодо приведення національної системи боротьби з “брудними” коштами у відповідність зі світовими стандартами<sup>1</sup>.

Враховуючи значний прогрес у розвитку національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, на пленарному засіданні в жовтні 2011 р. експерти FATF підтвердили, що Україна виконала свої зобов’язання й одноголосно вирішили припинити моніторинг нашої країни та виключити її з “чорного” списку. Це стало можливим завдяки активній співпраці всіх учасників національної системи фінансового моніторингу, яку координували Президент і уряд України<sup>2</sup>.

Із прийняттям Рекомендацій FATF 2012 р. та з метою уникнення не вигідного для України становища на міжнародній арені особливо важливо посилити плідну роботу в напрямі вдосконалення системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму шляхом приведення національного законодавства у відповідність із міжнародними стандартами, а також запровадження цих стандартів у практичну діяльність всіх учасників системи протидії.

Водночас імплементація нових стандартів FATF – процес складний і потребує уважного їх опрацювання та розроблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій. Про актуальність цього питання свідчить надане Прем’єр-міністром України М. Я. Азаровим доручення від 07.03.2012 № 6185/3/1-12 органам, задіяним у системі протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму в Україні. Згідно з цим документом МФУ як один із таких органів разом із ДСФМУ та іншими заінтересованими органами повинні уважно опрацювати прийняті FATF міжнародні стандарти боротьби з відмиванням доходів і фінансуванням тероризму та вжити заходів щодо приведення національного законодавства у відповідність із ними.

FATF співпрацює з іншими міжнародними та європейськими організаціями, які опікуються питаннями протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму. Разом із тим на міжнародній арені участь у боротьбі

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news\\_id=1534&lang=uk&archived=1](http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=1534&lang=uk&archived=1).

<sup>2</sup> Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 рік. – С. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=529&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=529&lang=uk).

з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму беруть і регіональні організації, створені за зразком FATF (рис. 17.3.2).

Необхідність посилення боротьби з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, є однією з обов'язкових умов, визначених для урядів держав не лише в рекомендаціях FATF, а й в інших міжнародних правових актах та угодах, прийнятих міжнародними й регіональними організаціями з боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

До таких документів, зокрема, належать:

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V);
- Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму (ратифікована із заявою Законом України від 12.09.2012 № 149-IV);
- Конвенція Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення й конфіскацію доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму;
- Директива 2005/60/ЄС з питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму.

В основу Конвенції ООН проти корупції покладено два ключових питання: заходи щодо запобігання корупції та боротьби з цим явищем. Конвенція містить 71 статтю й визначає основи здійснення країнами-учасницями політики у сфері запобігання та протидії корупції, а саме: створення органу або органів із запобігання та протидії корупції (ст. 6); оптимізація функціонування публічного та приватного секторів (ст. 7 і 12); запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (ст. 8); забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (ст. 13); упорядкування сфери державних закупівель та управління державними фінансами (ст. 9) тощо. Зокрема, у ст. 20 Конвенції наголошується на тому, що за умови дотримання своєї Конституції та основоположних принципів правової системи кожна держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного незаконного збагачення, тобто значного збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи та які вона не може раціонально обґрунтувати<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ратифікована із заявами Законом України від 18.10.2006 № 251-V) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

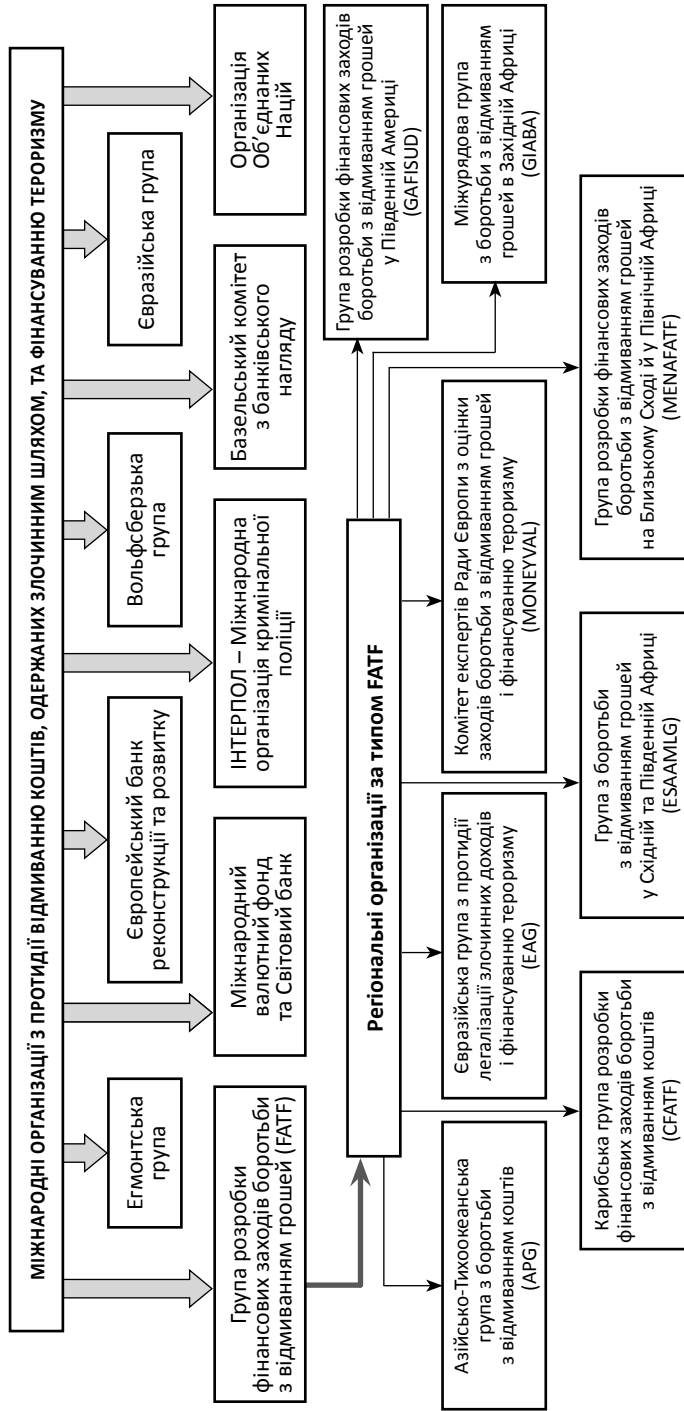


Рис. 17.3.2. Міжнародні організації, що опікуються питаннями протидії відмиванню коштів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму

Складено за даними Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=193&art\\_id=1059&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=193&art_id=1059&lang=uk).

Положення Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, прийнятої 54-ю Генеральною Асамблеєю ООН 09.12.1999, стали основою міжнародних стандартів у сфері боротьби з фінансуванням тероризму (табл. 17.3.1).

Конвенцію Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення й конфіскацію доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму (далі – Варшавська конвенція) було прийнято на міністерській конференції Ради Європи 16 травня 2005 р. у Варшаві. Фактично вона є суттєво доопрацьованою й удосконаленою редакцією Страсбурзької конвенції Ради Європи 1990 р.<sup>1</sup>, з дати прийняття якої відбулися значні зміни в методах відмивання доходів і заходах боротьби з цим видом злочинної діяльності. Структура документа, в основному, відповідає структурі попередньої конвенції, при цьому в текст включено нові глави – “Фінансування тероризму”, “Співробітництво між підрозділами фінансової розвідки” і “Механізм моніторингу та вирішення суперечок”<sup>2</sup>.

У ст. 1 Варшавської конвенції додатково надано тлумачення терміна “підрозділ фінансової розвідки” (ПФР), застосованого у визначенні Егмонтської групи ПФР як центрального національного органу, відповідального за отримання (і, якщо дозволено, запит), аналіз і подальшу передачу компетентним органам інформації, яка: 1) стосується доходів, що, як підозрюється, є результатом злочинної діяльності, та потенційного фінансування тероризму; 2) вимагається національним законодавством або нормативними актами щодо боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму.

Відповідно до ст. 2 цієї Конвенції кожна країна вживає законодавчих та інших необхідних заходів із метою застосування положень Варшавської конвенції в боротьбі з фінансуванням тероризму: гарантує можливість розшукувати, відстежувати, ідентифікувати, заморожувати, вилучати й конфісковувати майно законного або незаконного походження, яке будь-яким способом, повністю або частково, використовується або призначається для використання з метою фінансування тероризму, а та-

<sup>1</sup> Конвенція Ради Європи ETS № 141 про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 08.11.1990 // Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).

Таблиця 17.3.1

**Структура Міжнародної конвенції про боротьбу  
з фінансуванням тероризму**

Статті	Стисла характеристика
1	Визначення окремих понять Конвенції
2	Опис діянь будь-якої особи, що ратифікуються як злочинні діяння
3	Випадки, які є винятком і не стосуються пунктів Конвенції
4–8	Вжиття необхідних заходів кожною країною-членом
9–10	Вжиття необхідних заходів країною-членом щодо осіб, які вчинили злочин або підозрюються у вчиненні злочину й можуть перебувати на території цієї країни
11	Кожна країна-учасниця всі злочини, які підпадають під дію ст. 2, повинна вважати такими, що підлягають включенню як злочини, що спричиняють видачу, до будь-якого з договорів про видачу, укладених між будь-якими країнами-учасницями до набрання Конвенцією чинності
12	Взаємодопомога і співробітництво всіх країн-членів
13–15	Винятки щодо видачі та взаємної правової допомоги
16	Умови, яких потрібно дотримуватися країні-учасниці, якщо інша країна-учасниця потребує допомоги стосовно ув'язненого, котрий відбуває в ній тюремний термін покарання
17	Гарантування справедливого поводження щодо особи, взятої під варту в певній країні-учасниці
18	Необхідні заходи і зміни, які повинні бути вжиті країнами-членами в процесі співпраці у сфері боротьби з фінансуванням тероризму
19	Повідомлення щодо кримінального злочину на території країни-учасниці
20	Виконання Конвенції не повинно суперечити загальним принципам державності
21	Ніщо в Конвенції не зачіпає інших прав, зобов'язань та обов'язків країн і окремих осіб згідно з міжнародним правом, зокрема з цілями Статуту ООН, міжнародним гуманітарним правом та іншими відповідними конвенціями
22	Ніщо в Конвенції не наділяє країну-учасницю правом здійснювати на території іншої країни-учасниці юрисдикцію й функції, які входять виключно до компетенції влади цієї іншої країни-учасниці відповідно до її внутрішнього законодавства
23	Внесення в додаток змін і доповнень
24	Вирішення спорів у судовому порядку
25–27	Пояснення щодо набрання чинності й підписання Конвенції
28	Роз'яснення щодо мов, якими написано оригінал Конвенції

Складено за: Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму (ратифікована із заявою Законом України від 12.09.2012 № 149-IV). Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_518](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_518).

кож доходи від цього злочину; забезпечувати максимально широке співробітництво з цією метою<sup>1</sup>.

Розділ 1 глави III Варшавської конвенції присвячено заходам, що вживаються на національному рівні, включаючи конфіскаційні заходи (ст. 3), заходи з розслідування і прелімінарні заходи (ст. 4), замороження, вилучення й конфіскацію (ст. 5), керування замороженим або вилученим майном (ст. 6), спеціальні повноваження і прийоми розслідування (ст. 7), засоби правового захисту (ст. 8), криміналізацію відмивання коштів (ст. 9), відповідальність юридичних осіб (ст. 10) і попередні рішення з відповідних злочинів (ст. 11).

Новий розділ 2 цієї глави стосується створення ПФР і забезпечення йому оперативного доступу до інформації для належного виконання ним функцій, включаючи аналіз повідомлень про підозрілі операції (ст. 12), а також законодавчих та інших необхідних попереджувальних заходів для створення всеосяжного національного режиму регулювання й нагляду або контролю з метою запобігання відмиванню коштів (ст. 13, 14)<sup>2</sup>.

До глави IV, присвяченій міжнародному співробітництву, внесено нові статті, які регулюють взаємне виконання запитів про надання інформації щодо банківських рахунків (ст. 17) і банківських операцій (ст. 18), а також ст. 19 про моніторинг банківських операцій.

Нова глава V Конвенції регулює питання співробітництва між ПФР різних країн: зокрема, ст. 46 присвячена інформаційній взаємодії між ПФР, а ст. 47 – призупиненню підозрілих операцій на запит іноземного ПФР.

*Директиву 2005/60/ЄС з питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму*<sup>3</sup> (далі – Третя директива ЄС) прийнято 26.10.2005 Європейським Парламентом та Радою з метою імплементації Рекомендацій FATF у редакції 2003 р. у країнах – членах ЄС (набрала чинності наприкінці грудня 2005 р.). Переважна більшість її положень відповідають цим стандартам. Зокрема, це стосується: визначення суб'єктів, до яких повинна застосовуватися Третя директива ЄС; установлення заходів належної обачливості щодо

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Директива Європейського Парламенту та Ради 2005/60/ЄС з питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму від 26.10.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_774](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_774).

клієнтів, обов'язків щодо звітування й заборони розкриття інформації; запровадження ведення обліку і статистичних даних; здійснення внутрішніх процедур, навчання й запровадження зворотного зв'язку; здійснення нагляду й міжнародного співробітництва.

Водночас деякі положення Третьої директиви ЄС викладено більш детально, ніж у Рекомендаціях FATF у редакції 2003 р. До них належать: визначення серед суб'єктів, до яких повинна застосовуватися Третя директива, інших фізичних або юридичних осіб, які здійснюють торгівлю товарами за готівку в сумі, що дорівнює або перевищує 15 тис. євро, коли операція здійснюється одноразово або в декілька операцій, які здаються пов'язаними між собою; установлення істотної участі на рівні 25 %; визначення терміна "ділові відносини"; зниження порога ідентифікації клієнтів казино й перевірки даних щодо них у разі придбання або обміну ігрових фішок вартістю 2 тис. євро чи більше (попередня вимога – 3 тис. євро чи більше); вимога належної перевірки клієнтів відразу або до входу в казино, незалежно від обсягу придбаних ігрових фішок; зобов'язання вчасно надавати всю необхідну для ПФР інформацію на його вимогу або за власною ініціативою; обов'язок компетентних органів, які під час перевірок або в інший спосіб виявлять факти, що можуть стосуватися відмивання коштів або фінансування тероризму, вчасно інформувати ПФР; установлення, що розголошення інформації не є порушенням будь-яких визначених обмежень щодо її розкриття й не тягне за собою відповідальності; вимога, щоб кредитно-фінансові установи мали системи, які дають змогу вчасно й у повному обсязі відповідати на запити ПФР або інших установ щодо того, чи підтримують/підтримували вони протягом останніх п'яти років ділові стосунки з певною фізичною/юридичною особою і про характер цих стосунків; забезпечення доступу установ та осіб, на яких поширюється чинність Директиви, до оновленої інформації про практику відмивання коштів або фінансування тероризму та про ознаки підозрілих операцій<sup>1</sup>.

Таким чином, необхідність посилення боротьби з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, є однією з обов'язкових умов, визначених для урядів держав не лише в рекомендаціях FATF, а й інших міжнародних нормативно-правових актах та угодах, зокрема конвенціях Ради Європи і Третій директиві ЄС. Відповідно, у світлі обраного євроін-

<sup>1</sup> Офіційний веб-сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=178&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk).



теграційного напрямку розвитку, зобов'язання міжнародного рівня, узяті Україною щодо запобігання “тінізації” та криміналізації економічних процесів, значно посилюються.

Із початком розроблення національних систем боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму постало питання про необхідність створення в їхніх рамках спеціалізованих державних структур, які б мали повноваження стосовно швидкого обміну інформацією між фінансовими установами та правоохоронними органами. Перші такі структури, які у світовій практиці отримали загальну назву “*підрозділи фінансової розвідки*” (Financial Intelligence Unit), було створено на початку 1990-х років. Інформацію про ПФР, створені в окремих країнах світу, зокрема європейських, подано в табл. 17.3.2.

Основні *ціль* діяльності ПФР у різних країнах світу збігаються – це збирання, аналіз і оброблення отриманих повідомлень про підозрілі фінансові операції з метою боротьби з відмиванням коштів. Водночас, зважаючи на специфіку правових систем країн, їхні фінансові можливості й визначені для ПФР пріоритетні ролі (додатковий інструмент правоохоронних органів у боротьбі з відмиванням коштів чи своєрідний буфер між суб'єктами моніторингу і правоохоронними органами), ці підрозділи в багатьох аспектах своєї діяльності різняться між собою (див. табл. 17.3.2).

Залежно від застосованого механізму організації ПФР, прийнято виокремлювати їх чотири типи: 1) адміністративний; 2) правоохоронний; 3) судовий або прокурорський; 4) “гібридний”.

ПФР адміністративного типу є найпоширенішими у світі\*. Зазвичай їх створюють у структурі міністерства фінансів або центрального банку країни. Головне призначення підрозділу – створення “буфера” між фінансовими й іншими, зобов'язаними подавати повідомлення, суб'єктами та правоохоронними структурами, відповідальними за розслідування фі-

\* Згідно з даними огляду, проведеного МВФ і Світовим банком у 2004 р., у 27 країнах (таких як Австралія, Бельгія, Болгарія, Іспанія, Канада, Нідерланди, Російська Федерація, США, Франція) із 44 досліджених (близько 61 %) створено саме ПФР адміністративного типу. Друге місце посідають ПФР правоохоронного типу – в 11 досліджених країнах (25 %), зокрема в Австрії, Ірландії, Німеччині, Великобританії, Угорщині, Швеції. ПФР прокурорського типу є на Кіпрі й у Люксембурзі – близько 5 %, а ПФР “гібридного” типу – в Данії, Норвегії, островах Гернсі та Джерсі – близько 9 % (див.: Органы финансовой разведки : обзор / МВФ, Всемирный банк. – Вашингтон, 2004. – С. 13, 16, 19).

Таблиця 17.3.2

**ПФР окремих країн світу**

Країна	Назва ПФР
Австрія	Офіс звітності в структурі федерального Міністерства внутрішніх справ
Бельгія	Бельгійський орган фінансової розвідки
Болгарія	Бюро фінансової розвідки
Бразилія	Рада контролю за фінансовою діяльністю
Італія	Служба протидії відмиванню грошей у складі офісу регулювання валютних відносин
Канада	Канадський центр аналізу фінансових операцій і звітів
Корейська Республіка	Орган фінансової розвідки Кореї
Люксембург	Служба боротьби з відмиванням грошей
Нідерланди	Офіс звітності з незвичайних операцій у структурі Міністерства юстиції
Федеративна Республіка Німеччина	Федеральне відомство нагляду за діяльністю фінансових установ
Нова Зеландія	Орган поліцейської фінансової розвідки Нової Зеландії
ОАЕ	Орган боротьби з відмиванням грошей і підозрілих справ (випадків)
Польща	Генеральний інспектор фінансової інформації
Російська Федерація	Комітет фінансового моніторингу
США	Управління з боротьби з фінансовими злочинами
Туреччина	Рада розвідки фінансових злочинів у структурі Міністерства фінансів
Французька Республіка	Підрозділ фінансової розвідки у структурі Міністерства економіки, фінансів та індустрії Франції
Японія	Японський офіс фінансової розвідки

Складено за: *Колісник М. К.* Легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом, і методи боротьби з нею на світовому фінансовому ринку / *М. К. Колісник* // Науковий вісник НЛТУ України. – 2005. – Вип. 15.5. – С. 348.

нансових злочинів з відмивання коштів. Для цього ПФР має *обґрунтувати підозри* суб'єктів моніторингу й подати інформацію правоохоронним органам. ПФР адміністративного типу також може мати або не мати повноважень із прийняття нормативних актів у сфері боротьби з відмиванням брудних коштів та фінансуванням тероризму.

У межах ПФР адміністративного типу можна виокремити чотири підтипи: 1) входить до структури адміністративного органу/відомства, який не належить до системи правоохоронних/судових органів; 2) діє під наглядом адміністративного органу/відомства, який не належить до системи правоохоронних/судових органів; 3) окреме відомство, яке діє в основному під наглядом із боку певного міністерства/адміністративного органу – “автономні ПФР”; 4) окреме відомство, на яке нагляд не поширюється, – “незалежні ПФР”.

Зазначимо також, що ПФР адміністративного типу може мати або не мати повноважень із прийняття нормативних актів у сфері боротьби з відмиванням брудних коштів та фінансуванням тероризму.

Правоохоронний – другий за поширенням тип ПФР<sup>1</sup>, який створюють у структурах правоохоронних органів тих країн, де робиться акцент саме на правоохоронних аспектах його діяльності. За такого підходу до організації ПФР тісно взаємодіє з іншими правоохоронними підрозділами та має повноваження відповідного правоохоронного органу, що дає змогу, за необхідності, вчасно блокувати операції з відмивання коштів та накладати арешт на ці кошти.

ПФР судового або прокурорського типу трапляються в країнах з європейською континентальною правовою традицією; створюються у рамках судової влади, найчастіше в структурі прокуратури, а надані їм повноваження дають змогу керувати кримінальними розслідуваннями і здійснювати нагляд над ними. ПФР такого типу можуть бути прийнятними для країн, де жорстко регулюються питання банківської таємниці.

Організація ПФР “гібридного” типу, по суті, є спробою поєднати переваги ПФР адміністративного і правоохоронного типів. Але в деяких країнах гібридні ПФР мають повноваження ще й митних органів. Можна виокремити два їх підтипи: 1) створені внаслідок об’єднання двох різних органів, які займалися боротьбою з відмиванням коштів; 2) залучення до роботи у ПФР адміністративного типу працівників інших регулюючих чи правоохоронних органів.

Для наочності характеристики типів ПФР у табл. 17.3.3 наведено їхні переваги та недоліки.

Запорукою успішної боротьби з відмиванням “брудних” коштів та фінансуванням тероризму є забезпечення державами тісної взаємодії відповідних ПФР із банківським сектором, адже через банки проходять фі-

<sup>1</sup> Органы финансовой разведки : обзор / МВФ, Всемирный банк. – Вашингтон, 2004. – С. 13, 16, 19.

Таблиця 17.3.3

**Переваги і недоліки типів ПФР**

Переваги	Недоліки
<i>Адміністративний тип</i>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Існує можливість уникати прямих інституційних зв'язків між суб'єктами моніторингу і правоохоронними органами. Це сприяє тому, що суб'єкти охочіше подають повідомлення про сумнівні операції (через упевненість, що вони будуть додатково проаналізовані ПФР).</li> <li>2. Є "нейтральним", технічним і спеціалізованим партнером суб'єктів, які подають повідомлення.</li> <li>3. Забезпечено можливість безперешкодного обміну інформацією з ПФР усіх типів</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Можлива затримка із вжиттям правоохоронних заходів (блокування підозрілої операції або накладення арешту на підозрюваного / "відмити" активи).</li> <li>2. ПФР цього типу (окрім "незалежних") більшою мірою прямо контролюються політичним керівництвом</li> </ol>
<i>Правоохоронний тип</i>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Організовується на базі наявної інфраструктури, що не потребує створення нового органу.</li> <li>2. Існує можливість максимально корисно використовувати накопичену інформацію з правоохоронною метою.</li> <li>3. Швидше реагує на ознаки відмивання коштів та інших злочинів (предикатних).</li> <li>4. Є ймовірність обміну інформацією з використанням розгорнутої системи міжнародних мереж щодо обміну кримінальною інформацією.</li> <li>5. Простота доступу до інформації для кримінальної розвідки та розвідувальних органів різних країн</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. У діяльності акцент робиться не на запобіжних заходах, а на розслідуваннях.</li> <li>2. Недостатня кваліфікація працівників правоохоронних органів у сфері фінансів, а також брак довіри до них із боку суб'єктів фінансового моніторингу для конструктивного діалогу й партнерства (особливо це стосується подання інформації щодо операцій, які є не більше, ніж "підозрілими").</li> <li>3. Частіше не отримує даних про операції з готівковою валютою понад визначену фіксовану суму.</li> <li>4. Для отримання доступу до даних фінансово-кредитних установ (крім тих, щодо яких повідомлення одержані), у більшості випадків потрібно розпочати офіційне розслідування</li> </ol>
<i>Судовий або прокурорський тип</i>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Зазвичай має більшу незалежність від політичного впливу.</li> <li>2. Надана інформація надходить безпосередньо до органу, уповноваженого про-</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. У цілому має ті самі недоліки, що і ПФР правоохоронного типу, до яких слід додати ще можливі проблеми під час обміну інформацією з ПФР інших типів</li> </ol>

Закінчення табл. 17.3.3

Переваги	Недоліки
<p>водити розслідування й переслідувати за злочини.</p> <p>3. Існує можливість негайно здійснювати судові повноваження (заморожувати рахунки, накладати арешт на кошти тощо)</p>	
<i>“Гібридний” тип</i>	
1. Поєднує переваги адміністративного та правоохоронного типів ПФР	1. Як і ПФР адміністративного типу, при- таманний прямий контроль політично- го керівництва

Складено за: Органи финансовой разведки : обзор / МВФ, Всемирный банк. – Вашингтон, 2004. – С. 11–19.

нансові потоки й водночас саме банківські установи використовуються в операціях, пов'язаних із відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Аналізуючи викладене, можна зауважити на такому обов'язковому аспекті системи боротьби з відмиванням брудних коштів у зарубіжних країнах, як залучення фахівців фінансово-кредитних установ до співпраці з ПФР. Остання передбачає обов'язок повідомляти ПФР про виявлені підозрілі угоди. З метою врегулювання питань порушення професійної таємниці банківськими працівниками в багатьох країнах видаються нормативні акти, що врегульовують ці питання.

У міжнародній практиці вирізняють три моделі системи організації державного фінансового контролю за протидією легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом:

- Перша – реалізована в межах Європейського Союзу. Є доволі ліберальною, оскільки до повноважень банків та інших суб'єктів фінансового моніторингу не входить обов'язок повідомляти ПФР про всі операції, суми за якими перевищують певний обсяг. Разом із тим вона передбачає заборону на здійснення великих за обсягом угод із готівкою без участі професійного фінансового посередника.
- Друга – діє в США й Австралії та є значно жорсткішою, адже передбачає обов'язкове повідомлення уповноваженого органу про всі угоди, суми яких перевищують певний обсяг. Незважаючи на простоту критерію вибору операцій, що підлягають контролю, ця модель забезпечує отримання уповноваженим органом необхідної

для реагування інформації та одночасно виключає необхідність підозри з боку суб'єкта фінансового моніторингу щодо здійсненої фінансової операції. Яскравим прикладом такої моделі є система боротьби з легалізацією доходів злочинного походження у США.

- Третя – передбачає інформування про сумнівні угоди. Основною проблемою її реалізації є визначення критеріїв сумнівності операцій. Іншим складним аспектом є жорстка фіксація протиправних дій і автоматичне покладення виявлення причин їх здійснення на суб'єкта фінансового моніторингу.

Так, у США головним підрозділом у системі державних органів, який відповідає за розроблення, розвиток, управління й застосування цивільно-правових санкцій з питань упровадження заходів із запобігання відмиванню доходів, отриманих незаконним шляхом, та фінансуванню тероризму, є *Управління з боротьби з фінансовими злочинами* (FinCEN). Цей орган створений і діє в структурі міністерства фінансів США та виконує функції фінансової розвідки. FinCEN здійснює адміністрування інформації, сформованої відповідно до закону про банківську таємницю, і вживає кардинальних заходів щодо забезпечення її конфіденційності й належного її використання. FinCEN надає органам банківського та фінансового нагляду інформацію про фінансові операції, а також повідомлення, отримані ним на підставі укладених меморандумів про взаєморозуміння. Крім цього, за власною ініціативою або на відповідний запит надає інформацію про фінансові операції правоохоронним органам, а також здійснює контроль за органами банківського нагляду й іншими органами у сфері запобігання легалізації “брудних” коштів та фінансуванню тероризму (рис. 17.3.3).

Центральним банком у США є Федеральна резервна система (ФРС), управлінський апарат якої виконує функції методичного керівництва, перевірки банківських установ здійснюють 12 окружних банків Федеральної резервної системи. Планові перевірки банківських установ проводяться за період у 18 місяців, за наявності достатніх підстав можуть бути призначені позапланові перевірки. Основною такою підставою є умови, коли FinCEN або правоохоронний орган повідомляє про діяльність банку, яка може мати ознаки злочину.

Головним документом, що регламентує процедури проведення нагляду за фінансовими установами щодо виконання ними законодавства з питань запобігання відмиванню доходів, отриманих незаконним шляхом та спрямованих на фінансування терористичних актів у США, є



Рис. 17.3.3. Система взаємодії ПФР США з іншими установами

Складено за: Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму : монографія / В. В. Коваленко, С. О. Дмитров, А. В. Єжов. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 42–49.

Методичні рекомендації щодо здійснення перевірок з питань легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом (2006 р.), підготовлені спільними зусиллями Ради директорів Федеральної резервної системи США, Федеральної корпорації страхування депозитів США, Національної адміністрації кредитних спілок США, Офісу контролера грошового обігу США, Офісу нагляду за ощадними установами США під загальним керівництвом Федеральної ради з нагляду за діяльністю фінансових установ<sup>1</sup>.

Значну увагу, з огляду на європейський вибір України, привертає досвід країн – членів ЄС у сфері боротьби з відмиванням “брудних” коштів.

<sup>1</sup> Турко Р. Ф. Аналіз досвіду Сполучених Штатів Америки та Німеччини в боротьбі з відмиванням доходів, здобутих незаконним шляхом, за допомогою банківської системи / Р. Ф. Турко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.4. – С. 268–276.

Зокрема, у Німеччині здійснення заходів щодо запобігання відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, вимагається від усіх об'єктів нагляду. Запроваджуються такі заходи спеціально утвореною *Групою нагляду за здійсненням фінансовими установами заходів щодо запобігання легалізації кримінальних доходів*, який є підрозділом *Федерального відомства нагляду за діяльністю фінансових установ* (BaFin). BaFin має чотири сектори: 1) політичних рішень і міжнародного співробітництва; 2) перевірок банківських установ; 3) перевірок страховиків, установ, що здійснюють пересилання грошей; 4) системи інформації про рахунки<sup>1</sup>.

Основними завданнями BaFin є: збирання та аналіз звітів про підозрілі фінансові операції; передача результатів аналізу до правоохоронних органів; публікація щорічних звітів; забезпечення установ, зобов'язаних здійснювати фінансовий моніторинг; інформація про типології та методи відмивання кримінальних доходів; співпраця з іншими підрозділами фінансової розвідки.

BaFin входить до складу поліції та здійснює нагляд за діяльністю: 2100 кредитних установ, 750 організацій, які надають фінансові послуги, 112 філій іноземних банківських та фінансових установ, 160 страхових компаній, які проводять операції зі страхування життя і страхування від нещасних випадків із преміальним відшкодуванням<sup>2</sup> (рис. 17.3.4).

Зауважимо, що центральний банк Німеччини – Бундесбанк, на відміну від ФРС США, не входить у систему організацій, які здійснюють функції регулювання й нагляду у сфері запобігання відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Проте Бундесбанк здійснює фінансові операції, віднесені до категорії комерційних, і відповідно до німецького законодавства є фінансовою установою, що зобов'язує його звітувати про операції<sup>3</sup>. Всесвітньо відомим німецьким банком є Дой-

<sup>1</sup> Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму: монографія / В. В. Коваленко, С. О. Дмитров, А. В. Єжов. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 49–54.

<sup>2</sup> Турко Р. Ф. Аналіз досвіду Сполучених Штатів Америки та Німеччини в боротьбі з відмиванням доходів, здобутих незаконним шляхом, за допомогою банківської системи / Р. Ф. Турко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.4. – С. 268–276.

<sup>3</sup> Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму: монографія / В. В. Коваленко, С. О. Дмитров, А. В. Єжов. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 52.



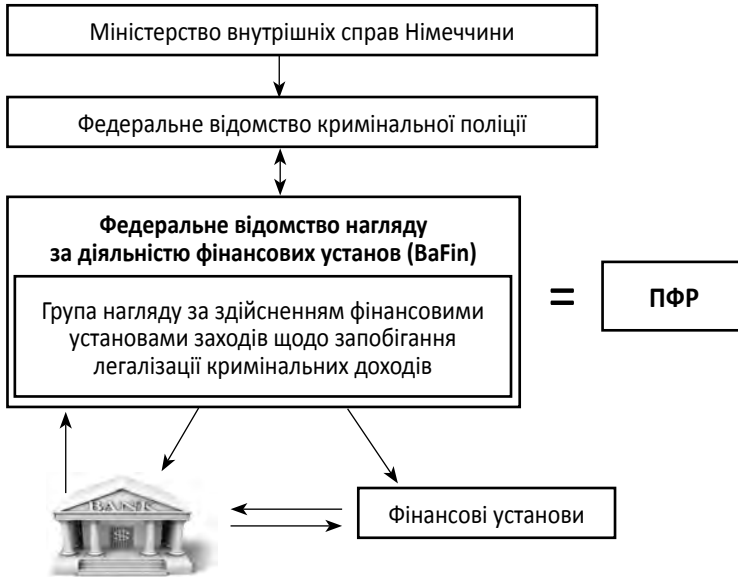


Рис. 17.3.4. Система взаємодії ПФР Німеччини з іншими установами

Складено за: Турко Р. Ф. Аналіз досвіду Сполучених Штатів Америки та Німеччини в боротьбі з відмиванням доходів, здобутих незаконним шляхом, за допомогою банківської системи / Р. Ф. Турко // Науковий вісник НАТУ України. – 2011. – Вип. 21.4. – С. 268–276.

чебанк, який у кожній країні має відповідальних працівників із фінансового моніторингу. Він розробляє комплексні заходи боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом.

У Франції ПФР (TRACFIN) діє у складі міністерств економіки та фінансів і бюджетування Франції. Чисельність підрозділу – близько 50 службовців.

Основними підрозділами TRACFIN (рис. 17.3.5) є:

- 1) центр збору інформації;
- 2) відділ фінансової експертизи;
- 3) оперативний відділ.

Банк Франції є суб'єктом фінансового моніторингу, як і комерційні банки, але не є об'єктом нагляду з боку Банківської комісії, яка має широкі повноваження щодо проведення перевірок і вжиття заходів впливу до кредитних установ та інвестиційних фірм із метою забезпечення виконання ними відповідного законодавства й регулятивних норм, зокрема, у сфері запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Чисельність працівників комісії, які



Рис. 17.3.5. Система взаємодії ПФР Франції з іншими установами

Складено за: Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму : монографія / В. В. Коваленко, С. О. Дмитров, А. В. Єжов. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 54–57.

безпосередньо здійснюють нагляд за цим напрямом діяльності, становить близько 40 осіб<sup>1</sup>.

Фінансові організації Італії повинні повідомляти про всі підозрілі операції *Італійський офіс змін* (Ufficio Italiano dei Cambi – UIC), який займається фінансовою розвідкою і є підрозділом Банку Італії (рис. 17.3.6).

UIC співпрацює з підрозділами *Фінансової гвардії*, які проводять спеціальні розслідування щодо виявлених UIC підозрілих фінансових операцій. Адміністративно Фінансова гвардія підпорядкована міністерству фінансів Італії, а в оперативній роботі – начальнику Головного штабу Збройних сил Італії та в деяких випадках – прем'єр-міністру. Фінансова гвардія здійснює оперативно-пошукову діяльність у сфері відмивання коштів, тоді як функції UIC обмежуються інформаційно-аналітичною роботою в

<sup>1</sup> Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму : монографія / В. В. Коваленко, С. О. Дмитров, А. В. Єжов. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 54–57.

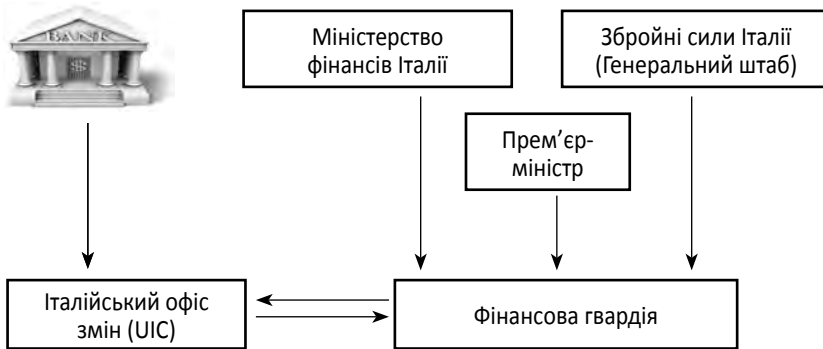


Рис. 17.3.6. Система взаємодії ПФР Італії з іншими установами

Складено за: *Воронин А. Н.* Противодействие легализации преступных доходов в Европе / А. Н. Воронин, П. В. Ревенков // *Международные банковские операции.* – 2009. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.reglament.net/bank/mbo/2009\\_5\\_article\\_print.htm](http://www.reglament.net/bank/mbo/2009_5_article_print.htm).

цій сфері. Крім того, Фінансова гвардія опікується питаннями контрабанди й організованої злочинності в податковій та фінансовій сферах<sup>1</sup>.

Міжнародний досвід показує, що робота ПФР є результативною лише за наявності відповідної нормативної бази, а також ефективності системи збору, аналізу й передачі фінансової інформації до відповідних правоохоронних органів тощо.

Так, у Німеччині базовим документом із регулювання діяльності фінансових установ та інших суб'єктів щодо боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму є *Закон про відмивання грошей*, прийнятий у 1993 р. Цей Закон установлює правові основи для створення національної системи протидії легалізації кримінальних доходів, зокрема: визначає перелік учасників системи фінансового моніторингу, коло суб'єктів фінансового моніторингу та їхні обов'язки, а також санкції за невиконання вимог щодо ідентифікації клієнтів, збору, збереження й передачі інформації контролюючим органам.

Методика виявлення операцій, пов'язаних із відмиванням грошей, у Німеччині закріплена в нормативно-правовій документації, розробленій Федеральним відомством кримінальної поліції разом із Центральним фі-

<sup>1</sup> *Воронин А. Н.* Противодействие легализации преступных доходов в Европе / А. Н. Воронин, П. В. Ревенков // *Международные банковские операции.* – 2009. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.reglament.net/bank/mbo/2009\\_5\\_article\\_print.htm](http://www.reglament.net/bank/mbo/2009_5_article_print.htm).

нансово-кредитним комітетом. Для виявлення підозрілих операцій працівники фінансових установ керуються документом “Підстави для підозр операцій із “відмивання грошей”, який містить перелік випадків незвичайного поведження клієнтів під час здійснення різних видів фінансових операцій, що можуть потрапити до категорії сумнівних. Коли операція підпадає під такі категорії, вона затримується банком на два робочі дні. Якщо протягом цього терміну контролюючі органи не забороняють її проведення, банк може здійснити таку операцію<sup>1</sup>.

У Бельгії одним з основних нормативних актів у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму є Закон про попередження використання фінансової системи з метою відмивання капіталів. Цей Закон установлює перелік юридичних та фізичних осіб, зобов’язаних допомагати виявленню фактів легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, а також визначає зміст діяльності, пов’язаної з легалізацією (відмиванням) доходів<sup>2</sup>.

Дослідження світової практики організації та регулювання у сфері боротьби з відмиванням “брудних” грошей і фінансуванням тероризму, а також погляди окремих вітчизняних науковців<sup>3</sup> дають підстави зробити висновок про те, що вітчизняна система протидії легалізації злочинних доходів є системою *змішаного типу*. Національний банк України здійснює заходи з обмеження готівкового обігу без участі банківських установ, а нещодавно жорсткішими стали вимоги до обігу валюти. Водночас система фінансового моніторингу України функціонує також із використанням правил і американської моделі: згідно з нормами Закону № 2258-IV вона ґрунтується на обов’язковому повідомленні спеціально уповноваженого органу про всі угоди, сума яких перевищує певний обсяг.

<sup>1</sup> Симв’ян С. В. Досвід Німеччини щодо правового регулювання проблеми протидії легалізації злочинних доходів / С. В. Симв’ян // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ccvldz.pdf>.

<sup>2</sup> Воронин А. Н. Противодействие легализации преступных доходов в Европе / А. Н. Воронин, П. В. Ревенков // Международные банковские операции. – 2009. – № 5. – С. 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.reglament.net/bank/mbo/2009\\_5\\_article\\_print.htm](http://www.reglament.net/bank/mbo/2009_5_article_print.htm).

<sup>3</sup> Балануца О. О. Фінансовий моніторинг як гарантія економічної безпеки держави: порівняння національного та зарубіжного досвіду / О. О. Балануца // Сталий розвиток економіки. – 2011. – № 1 (4). – С. 35–38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/sre/2011\\_1/35.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sre/2011_1/35.pdf).

Початком створення національної системи протидії легалізації злочинних доходів в Україні можна вважати початок 90-х років, коли було ратифіковано Віденську конвенцію як частину заходів щодо припинення незаконної торгівлі наркотиками (27.11.1991), а пізніше – і Страсбурзьку конвенцію (17.12.1997). Ратифікація цих документів сприяла прийняттю низки внутрішніх нормативних актів у сфері протидії легалізації злочинних доходів. Першими з них були укази Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2001 року “Про заходи щодо детінізації економіки” від 20.03.2001 № 183/2001 і “Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 10.12.2001 № 1199/2001, а також спільна постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України “Про Сорек рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)” від 28.08.2001 № 1124.

Виконання функцій ПФР в Україні спочатку було покладено на спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу зі статусом урядового органу державного управління – Державний департамент фінансового моніторингу, утворений 10 січня 2002 р. у складі Міністерства фінансів України і йому підпорядкований. 18 лютого 2002 р. затверджено Положення про Державний департамент фінансового моніторингу, на базі якого 28 вересня 2004 р. утворено новий центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Державний комітет фінансового моніторингу України, у 2010 р.<sup>1</sup> реорганізований у Державну службу фінансового моніторингу України (ДСФМУ).

Відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 № 466 (далі – Положення № 466), ДСФМУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України<sup>2</sup> (рис. 17.3.7).

До основних завдань і функцій ДСФМУ належать збирання, оброблення й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції, які можуть бути пов’язані з

<sup>1</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 02.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32 (спец. вип.). – Ст. 661.

<sup>2</sup> Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : указ Президента України від 13.04.2011 № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13447.html?PrintVersion>.



Рис. 17.3.7. Система взаємодії ДСФМУ з іншими установами

Складено за: Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=73&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=73&lang=uk).

підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму. ДСФМУ відпрацьовує отримані повідомлення й передає відповідним правоохоронним або розвідувальним органам узагальнені матеріали за наявності підозр щодо відмивання коштів чи фінансування тероризму, або суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом<sup>1</sup>.

Разом із тим головною проблемою в чинному статусі ДСФМУ є те, що вона не має повноважень приймати власні нормативно-правові акти, і це ускладнює виконання покладених на неї завдань і функцій, хоча до моменту прийняття Положення № 466 цю службу було наділено такими повноваженнями<sup>2</sup>. Відновлення зазначених повноважень ДСФМУ сприятиме швидшому реагуванню служби на тенденції і зміни у сфері протидії відмиванню “брудних” коштів на міжнародному рівні та їх відобра-

<sup>1</sup> Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 рік. – С. 4–5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=529&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=529&lang=uk).

<sup>2</sup> Про внесення змін до Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2010 № 832 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 69. – С. 18. – Ст. 2489.

женню в національних нормативно-правових документах, а також поліпшенню якості виконання покладених на неї завдань та функцій.

Отже, по суті, пропонується надати ДСФМУ статус *“автономного адміністративного ПФР*, який має право, на основі та на виконання актів законодавства з протидії, видавати нормативно-правові акти, організовувати й контролювати їх виконання.

За Міністерством фінансів України пропонується залишити повноваження регулювання й нагляду за діяльністю СПФМ. Це дасть можливість зменшити прямий політичний контроль над ДСФМУ й підвищити її значимість як одного із ключових органів боротьби з тінізацією економіки України в контексті посилення вимог до національних систем із протидії, установлених новою редакцією Стандартів FATF – 2012.

Таким чином, міжнародний досвід, у тому числі європейських країн, може слугувати базою для вдосконалення і вітчизняних нормативно-правових документів, а також приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами у сфері боротьби з відмиванням “брудних” грошей та фінансуванням тероризму, зокрема тих, що стосуються практичної реалізації положень основних документів із протидії.

#### **17.4. УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ (АУДИТОРІВ ТА АУДИТОРСЬКИХ ФІРМ) В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ FATF**

На сьогодні в Україні вже зроблено немало кроків у напрямі формування дієвої національної системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму та вдосконалення нормативно-правових засад діяльності розширеного кола суб'єктів первинного фінансового моніторингу (СПФМ), до якого, зокрема, увійшли аудитори (аудиторські фірми).

Основним нормативним актом у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму є Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28.11.2002 № 249-IV<sup>1</sup>. Поява нової редакції цього Закону “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

шляхом, або фінансуванню тероризму”<sup>1</sup> від 18.05.2010 № 2258-VI стала відправним моментом модернізації вітчизняного законодавства з протидії легалізації злочинних доходів та приведення його у відповідність із Рекомендаціями Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Нові положення Закону № 249-IV визначають його спрямованість, зокрема, на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства й держави завдяки чіткішому визначенню правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпеченню формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної інформації, що дає змогу правоохоронним органам України та іноземних держав виявляти, перевіряти й розслідувати злочини, пов’язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями. Цим Законом визначено систему фінансового моніторингу, перелік її учасників та коло їхніх обов’язків, окреслено об’єкти фінансового моніторингу, встановлено санкції за невиконання вимог щодо ідентифікації клієнтів, збору, збереження й передачі інформації Державній службі фінансового моніторингу України (ДСФМУ).

Відповідно до п. 1 ст. 5 розділу II Закону № 249-IV система фінансового моніторингу України складається з двох рівнів – первинного та державного, що показано на рис. 17.4.1.

Об’єкт фінансового моніторингу, за Законом № 249-IV\*, залежить від рівня фінансового моніторингу й від суб’єкта, що його виконує: 1) об’єктом первинного фінансового моніторингу є фінансові операції, щодо яких є ризик використання з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та особи, що їх здійснюють (перелік операцій зазначений у ст. 15–16); 2) об’єктом державного фінансового моніторингу в особі спеціально уповноваженого органу, тобто ДСФМУ, є інформація, що надходить від суб’єктів фінансового моніто-

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

\* Об’єкт фінансового моніторингу (пп. 6 п. 1 ст. 1 Закону № 249-IV) – дії з активами, пов’язані з відповідними учасниками фінансових операцій, які їх проводять, за умови наявності ризиків використання цих активів з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, а також будь-яка інформація про такі дії чи події, активи та їхніх учасників.



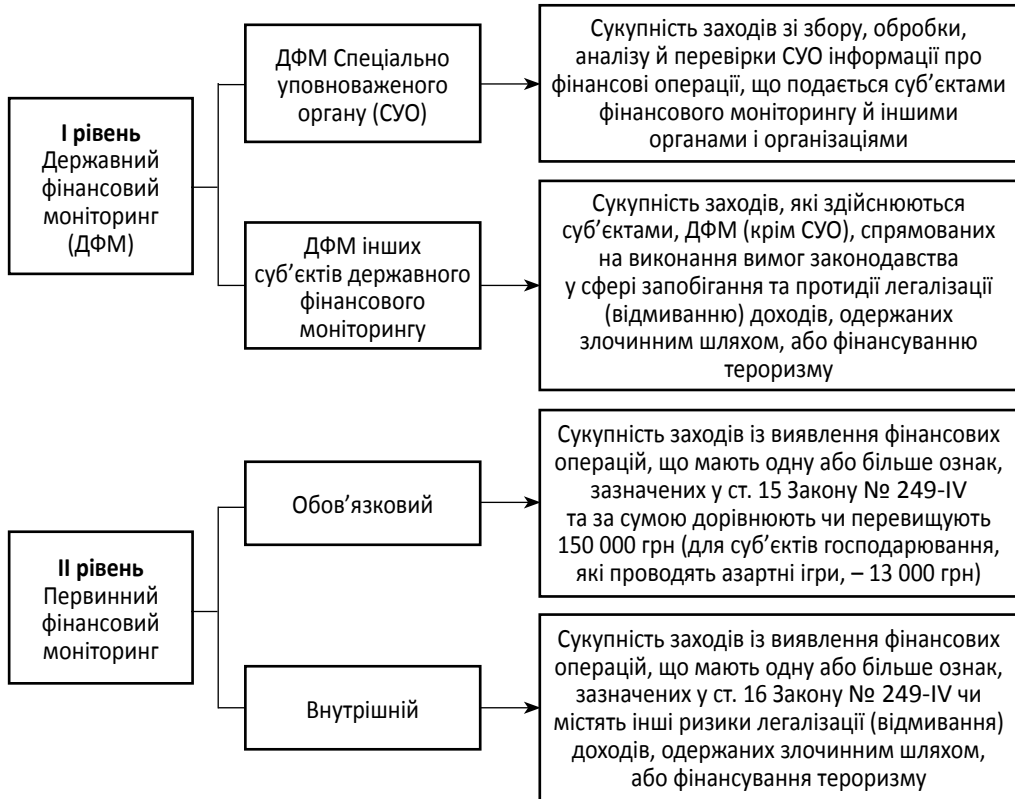


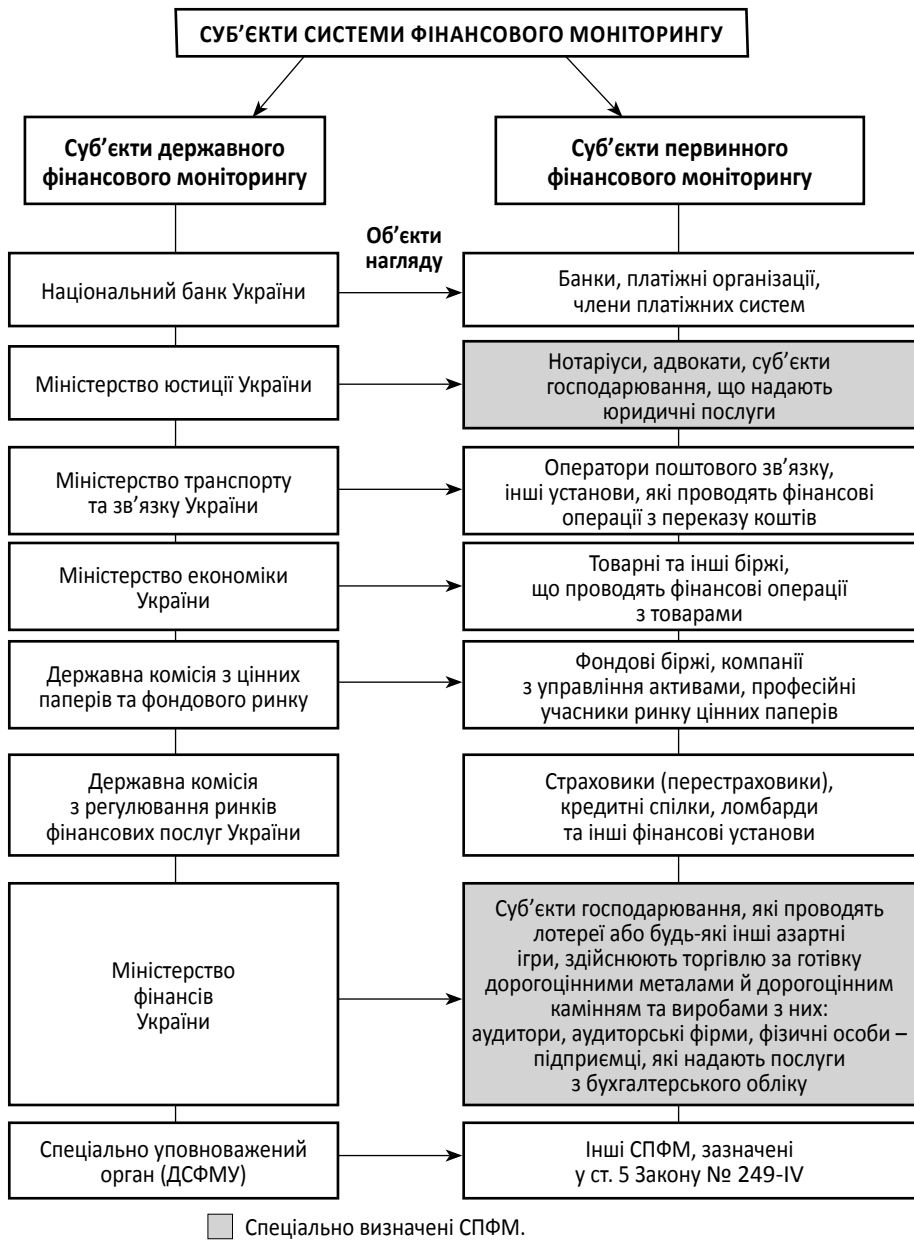
Рис. 17.4.1. Система фінансового моніторингу України

Складено за: Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

рингу та інших осіб; 3) об'єктом державного фінансового моніторингу в особі інших суб'єктів державного фінансового моніторингу є діяльність СПФМ.

У новій редакції Закону № 249-IV значно розширено перелік СПФМ (ст. 5). До нього увійшли не лише суб'єкти, які безпосередньо пов'язані з фінансовими операціями (кредитно-фінансові установи, товарні, фондової й інші біржі, оператори поштового зв'язку тощо), а й спеціально визначені СПФМ – представники нефінансових установ і професій, зокрема аудитори й аудиторські фірми (рис. 17.4.2).

Із прийняттям Рекомендацій FATF 2012 р. необхідно привести національне законодавство із запобігання і протидії легалізації (відмиванню)



**Рис. 17.4.2. Суб'єкти системи фінансового моніторингу України**

Складено за: Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму у відповідність із новими вимогами. Насамперед це стосується положень Закону № 249-IV. Водночас уточнень і доповнень потребують норми Кримінального кодексу України (ККУ), оскільки злочини з легалізації “брудних” коштів класифікуються як кримінальні.

Зауважимо, що нині значна частина злочинних діянь, на великі суми, перебуває поза дією законодавства з протидії легалізації коштів злочинного походження лише через те, що у ККУ такі злочини не відносять до предикатних<sup>1</sup>. Отже, треба розширити перелік предикатних злочинів (зокрема злочинів, передбачених статтями 212 “Ухилення від сплати податків, зборів, обов’язкових платежів” і 212-1 “Ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” ККУ), що надасть можливість оперативно, у рамках закону, протидіяти фінансовим шахрайствам, пов’язаним із незаконним відшкодуванням податку на додану вартість, фіктивним експортом, іншими злочинами під час здійснення зовнішньоторговельних та інших господарських операцій.

Для перешкоджання приховуванню злочинних доходів чи знищенню слідів злочинної діяльності до моменту винесення обвинувального вироку суду й забезпечення збереження “відмитого” майна, предметів, коштів, які можуть бути стягнені в дохід держави, доцільно надати правоохоронним органам повноваження на конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, що не оснований на обвинувальному вироку суду, або пред’явлення правопорушнику вимог про підтвердження законного походження власності, без відповідного кримінального засудження.

Конкретного визначення в Законі № 249-VI потребують положення про звільнення від кримінальної або адміністративної відповідальності осіб за порушення будь-яких обмежень щодо розкриття інформації про підозрілі операції, обумовлені законодавчими, регуляторними, адміністративними актами або контрактом (договором) щодо нерозголошення комерційної чи іншої таємниці. Це допоможе усунути суперечність між відповідальністю за розголошення комерційної інформації й виконанням СПФМ обов’язку щодо повідомлень підрозділу фінансової розвідки про підозрілі фінансові операції. Водночас у законодавстві доцільно чіткіше окреслити порядок надання ПФР повідомлень про такі операції

<sup>1</sup> Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (у редакції Закону України від 21.09.2012). – Ст. 209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

або пов'язаної з ними додаткової інформації, що сприятиме тісній співпраці учасників національної системи фінансового моніторингу – СПФМ і ПФР, ПФР і правоохоронних органів.

Іншим питанням, яке потребує доопрацювання, є координація дій правоохоронних і контролюючих органів у протидії легалізації коштів злочинного походження на національному рівні. Для цього слід законодавчо визначити уповноважений на це правоохоронний орган. Ним може бути Служба безпеки України. Зміна пріоритетів у координації, певним чином, допоможе вдосконалити національну систему запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також поліпшити міжнародну співпрацю України в цьому напрямі.

Із метою приведення національного законодавства у відповідність із Стандартами FATF 2012 р. вважаємо за необхідне внести зміни до проекту Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2012–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” за напрямом “Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг”, якими було б конкретизовано кроки щодо створення інфраструктури сприяння розвитку підприємництва в напрямі детінізації економіки.

У світлі пропонованих змін до Закону № 249-IV потребуватимуть уточнень і підзаконні акти, прийняті на виконання і додаткове урегулювання його норм стосовно виконання обов'язків суб'єктів фінансового моніторингу, зокрема аудиторів (аудиторських фірм) як спеціально визначених СПФМ і Міністерством фінансів України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, що здійснює регулювання та нагляд за аудиторами й аудиторськими фірмами як СПФМ.

Щодо МФУ, то його не лише уповноважено здійснювати нагляд і регулювання, у т. ч. *нормативно-правове*<sup>1</sup>, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму стосовно аудиторів і аудиторських фірм, а й визначено *головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування й забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.*

<sup>1</sup> Положення про Міністерство фінансів України : затв. Указом Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

Зусиллями ключових органів у сфері протидії розроблено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р. (далі – Стратегія), схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>. Цим документом визначено поетапне здійснення заходів законодавчого, організаційного й інституційного характеру, спрямованих на забезпечення стабільного й ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Одним із основних напрямів реалізації Стратегії, який стосується також і аудиторів (аудиторських фірм), є мінімізація ризиків використання фінансової системи України з метою відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму через запровадження підходу, що полягає в проведенні оцінки ризиків усіма учасниками національної системи протидії. Разом із тим важливим напрямом реалізації Стратегії є вдосконалення механізму регулювання й нагляду за СПФМ. Це стосується і МФУ з огляду на повноваження, визначені для нього в Положенні про Міністерство фінансів України. Його участь у реалізації цього напрямку Стратегії має полягати в організації проведення навчання й підвищення кваліфікації представників спеціально визначених СПФМ, підготовці методичних рекомендацій для них, зокрема, щодо виявлення підозрілих операцій, особливостей подання інформації до ДСФМУ й ідентифікації учасників фінансових операцій.

Розглянемо положення основних нормативно-правових актів, які стосуються виконання обов'язків СПФМ аудиторами (аудиторськими фірмами).

Наказом Державного комітету фінансового моніторингу України від 03.08.2010 № 126<sup>2</sup> (далі – Наказ № 126) затверджено критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фі-

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 190-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/190-2011-p>.

<sup>2</sup> Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 03.08.2010 № 126 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 80. – С. 123. – Ст. 2839.

нансування тероризму, у зв'язку з чим аудиторам, аудиторським фірмам та іншим СПФМ забезпечено можливість здійснювати обґрунтовану класифікацію своїх клієнтів відповідно до рівня оціненого ризику їхньої діяльності.

На розвиток положень ст. 12 і 13 Закону № 249-IV прийнято постанову Кабінету Міністрів України “Деякі питання організації фінансового моніторингу” від 25.08.2010 № 747<sup>1</sup>, якою встановлено Порядок взяття на облік СПФМ, реєстрації ними фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, і подання ДСФМУ інформації про зазначені й інші фінансові операції, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму (далі – Порядок № 747).

Порядком № 747 (абзац п'ятий п. 6) передбачено, що аудитори, аудиторські фірми подають ДСФМУ інформацію, необхідну для взяття їх на облік, не пізніше ніж протягом трьох робочих днів із дати встановлення ділових відносин\* із клієнтом, який має намір вчинити один із правочинів, перерахованих у частині першій ст. 8 Закону № 249-IV: 1) купівля-продаж нерухомості; 2) управління активами клієнта; 3) управління банківським рахунком або рахунком у цінних паперах; 4) залучення коштів для утворення юридичних осіб, забезпечення їхньої діяльності й управління ними; 5) утворення юридичних осіб, забезпечення їхньої діяльності чи управління ними; 6) купівля-продаж юридичних осіб.

Пунктами 12–20 Порядку № 747 визначено також порядок реєстрації аудиторами, аудиторськими фірмами й іншими СПФМ фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, інших фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму. Передбачено відображення інформації про ці операції в реєстрі з визначенням конкретного переліку відомостей і загальних підходів до його ведення. У пунктах 21–29 цього Порядку конкретизовано положення щодо подання аудиторами, аудиторськими фірмами інформації ДСФМУ, внесеної до реєстру. Для спеціально визначених СПФМ, зокрема аудиторів, аудиторських фірм, пе-

<sup>1</sup> Деякі питання організації фінансового моніторингу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 747 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/747-2010-%D0%BF>.

\* Термін “ділові відносини” визначено п. 25 частини першої ст. 1 Закону № 2258-VI як відносини між клієнтом і СПФМ, що виникли на підставі договору про надання фінансових або інших послуг.

редбачено право надсилати повідомлення про фінансову інформацію / декілька фінансових операцій на паперових носіях, незалежно від їх кількості.

Спільним наказом Державного комітету фінансового моніторингу України і Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку надання Державним комітетом фінансового моніторингу України Міністерству фінансів України інформації для підвищення ефективності здійснення нагляду” від 22.10.2010 № 193/1253<sup>1</sup> визначено обсяг, терміни, порядок обміну й використання інформації, наданої ДСФМУ Міністерству з метою підвищення ефективності здійснення останнім нагляду за додержанням СПФМ, у тому числі аудиторам (аудиторськими фірмами), вимог законодавства з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Роз’яснення спеціально визначеним СПФМ, зокрема аудиторам (аудиторським фірмам), щодо належного виконання обов’язків, покладених на них Законом № 249-IV, надано в наказі МФУ “Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб’єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України” від 22.03.2011 № 392<sup>2</sup> (далі – Положення № 392). Вони охоплюють: порядок призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу (за винятком приватних аудиторів, які провадять свою діяльність одноособово, без утворення юридичної особи); установлення правил і розроблення програм проведення фінансового моніторингу; здійснення ідентифікації клієнтів та вивчення їхньої фінансової діяльності; виявлення фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу та можуть бути пов’язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму; зупинення фінансових операцій; підготовки персоналу суб’єкта з питань за-

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку надання Державним комітетом фінансового моніторингу України Міністерству фінансів України інформації для підвищення ефективності здійснення нагляду : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України й Міністерства фінансів України від 22.10.2010 № 193/1253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1120-10>.

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб’єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 22.03.2011 № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0470-11>.

побігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Наказ МФУ “Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством фінансів України суб’єктів первинного фінансового моніторингу” від 04.04.2011 № 463<sup>1</sup> безпосередньо не стосується організації чи порядку виконання аудиторами (аудиторськими фірмами) обов’язків СПФМ, але ним визначено їхні права, обов’язки й відповідальність під час проведення Міністерством перевірок щодо діяльності у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Наказом МФУ “Про затвердження Положення про організацію навчання та підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу суб’єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України” від 21.03.2011 № 384<sup>2</sup> регламентовано порядок проходження навчання осіб, вперше призначених аудиторами (крім приватних аудиторів, які провадять свою діяльність одноособово) і аудиторськими фірмами на посаду відповідального працівника, і подальшого підвищення кваліфікації відповідальних працівників.

При виконанні перевірок аудиторів, аудиторських фірм із боку МФУ на предмет виконання ними обов’язків СПФМ можуть бути виявлені й зафіксовані в акті перевірки факти невиконання (неналежного виконання) вимог Закону № 249-IV або підзаконних актів у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. У таких випадках керуються нормами наказу МФУ “Про затвердження Порядку розгляду Міністерством фінансів України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством фінансів України суб’єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 04.04.2011 № 463 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0489-11>.

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про організацію навчання та підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу суб’єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 21.03.2011 № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0454-11>.



застосування санкцій” від 11.03.2011 № 339<sup>1</sup> (зі змінами<sup>2</sup>), яким докладно регламентовано процедуру розгляду МФУ справ і застосування санкцій за вказані порушення, а також порядок дій аудиторів, аудиторських фірм.

У п. 9 згаданого наказу зазначено, що рішення про накладення штрафу за вчинене порушення приймається Комісією МФУ. У зв'язку з цим затверджено Положення про Комісію Міністерства фінансів України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом<sup>3</sup> та склад цієї Комісії<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку розгляду Міністерством фінансів України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій : наказ Міністерства фінансів України від 11.03.2011 № 339 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0469-11>.

<sup>2</sup> Про внесення змін до Порядку розгляду Міністерством фінансів України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій : наказ Міністерства фінансів України від 19.08.2011 № 1054 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1059-11>.

<sup>3</sup> Про затвердження Положення про Комісію Міністерства фінансів України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : наказ Міністерства фінансів України від 21.06.2011 № 739 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0825-11>.

<sup>4</sup> Про утворення Комісії Міністерства фінансів України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : наказ Міністерства фінансів України від 18.07.2011 № 890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=306559&cat\\_id=279369](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=306559&cat_id=279369).

Таким чином, аудитори й аудиторські фірми за нормами Закону № 249-IV додані до кола спеціально визначених СПФМ і зобов'язані ставати на облік у ДСФМУ за визначених умов. Кількість спеціально визначених СПФМ, що стали на облік в ДСФМУ протягом 2011 р., збільшилася порівняно з 2010 р. на 4526 суб'єктів, що відповідає 21,25 % загальної кількості СПФМ, які стали на облік у 2010 р. (табл. 17.4.1)<sup>1</sup>.

Таблиця 17.4.1

**Дані про СПФМ, які стали на облік у ДСФМУ  
протягом 2010–2011 рр.**

Група СПФМ	2010		2011		Відхилення	
	Кількість	Частка, %	Кількість	Частка, %	Кількість	Частка, %
Банківські установи	176	2,75	175	1,50	-1	-1,25
Учасники ринку фінансових послуг	2 117	31,48	2 503	21,39	386	10,09
Професійні учасники ринку цінних паперів	1 491	15,09	1 766	23,28	275	8,19
Товарні біржі	251	3,92	261	2,23	10	-1,69
Оператори поштового зв'язку	4	0,06	4	0,03	-	-0,03
Спеціально визначені СПФМ	2 466	38,51	6 992	59,76	4 526	21,25

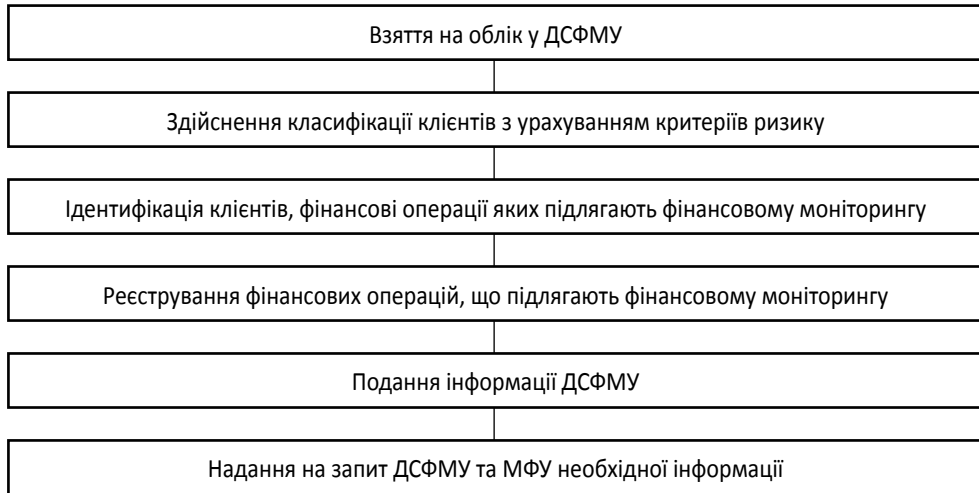
Складено за даними звітів Державної служби фінансового моніторингу України за 2010–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

За неофіційними даними, на облік в ДСФМУ протягом 2010–2011 рр. стали 10 аудиторів та 45 аудиторських фірм, або лише 2,7 % із загальної кількості зареєстрованих в Аудиторській палаті України (АПУ) суб'єктів аудиторської діяльності станом на 06.07.2011 (2023 суб'єкти).

При виконанні обов'язків СПФМ аудитори й аудиторські фірми зобов'язані виконувати певні дії (рис. 17.4.3).

Для аудиторів, які провадять діяльність одноособово, Законом № 249-IV передбачено *спрощений механізм* здійснення фінансового мо-

<sup>1</sup> Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 рік. – С. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=529&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=529&lang=uk).



**Рис. 17.4.3. Обов'язки аудиторів та аудиторських фірм як спеціально визначених СПФМ**

Складено за: Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1.

ніторингу. Ці суб'єкти не встановлюють правила, не розробляють програми проведення фінансового моніторингу, не призначають відповідальних працівників за здійснення фінансового моніторингу, як це передбачено для всіх інших суб'єктів.

Крім того, аудиторів і аудиторські фірми звільнено від обов'язку розробляти власні критерії ризику й управління ними, відстежувати (здійснювати моніторинг) фінансові операції клієнта, які стали об'єктом фінансового моніторингу.

До інших *особливостей* здійснення фінансового моніторингу аудиторами й аудиторськими фірмами віднесено такі.

1. *Подання інформації для обліку ДСФМУ* необхідно здійснювати не пізніше, ніж протягом трьох робочих днів із дати встановлення ділових відносин з клієнтом, якщо вони беруть участь у підготовці та здійсненні правочинів, перелік яких встановлено п. 1 ст. 8 Закону № 249-IV. Такими правочинами є: купівля-продаж нерухомості; управління активами клієнта; управління банківським рахунком або рахунком у цінних паперах; залучення коштів для утворення юридичних осіб, забезпечення їхньої діяльності й управління ними; утворення юридичних осіб, забезпечення

їхньої діяльності чи управління ними, а також купівлі-продажу юридичних осіб. Для цього потрібно заповнити відповідну форму обліку СПФМ (№ 1-ФМ)\* і направити її в ДСФМУ за адресою: вул. Білоруська, 24, м. Київ, 04655, МСП 655.

У листі ДСФМУ до АПУ<sup>1</sup> зазначено, що для кожного виду спеціально визначених СПФМ буде передбачено окрему спрощену форму обліку (проте на сьогодні такої форми не розроблено).

2. *Класифікація клієнтів за ступенем ризику*, для здійснення якої аудитори й аудиторські фірми мають урахувувати критерії ризику, затверджена Наказом № 126.

3. *Ідентифікація клієнтів* здійснюється згідно зі ст. 9 Закону № 249-VI у разі, якщо сума фінансової операції перевищує 150 тис. грн або виникає підозра в тому, що операція може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму.

Документи щодо ідентифікації осіб, а також документи, що стосуються ділових відносин із клієнтом, необхідно зберігати не менше п'яти років після завершення ділових відносин, а всі необхідні дані про операції – не менше п'яти років після завершення операції.

4. *Реєстрація фінансової операції, що підлягає фінансовому моніторингу*, відбувається шляхом внесення інформації про цю операцію до реєстру\*\*, що ведеться в електронному вигляді або на паперових носіях.

Якщо реєстр ведеться в електронному вигляді, то в кінці кожного місяця всі нові записи роздруковуються. Роздруковані сторінки підписує керівник аудиторської фірми або аудитора, що здійснював моніторинг. До 5-го числа кожного місяця роздруковані сторінки з інформацією за минулий місяць складаються в хронологічному порядку, прошнуровуються, засвідчуються підписом керівника аудиторської фірми або ауди-

---

\* Форму розміщено на офіційному веб-сайті Державної служби фінансового моніторингу України.

<sup>1</sup> Про окремі нововведення у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму: лист Державної служби фінансового моніторингу України до Аудиторської палати України від 17.08.2010 № 4157/0350-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news\\_id=1534&lang=uk&archived=1](http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=1534&lang=uk&archived=1).

\*\* Реєстраційна форма № 2-ФМ розміщена на офіційному сайті Державної служби фінансового моніторингу України.

тора, що здійснював моніторинг, скріпленим печаткою. На першій сторінці зазначаються кількість сторінок, перша та остання дата внесення інформації. Такі сторінки зберігаються протягом п'яти років.

За неможливості в установлені строки внести інформацію про фінансову операцію до реєстру, який ведеться в електронному вигляді, інформація вноситься до реєстру на паперових носіях.

Кожній фінансовій операції, внесеній до реєстру, надається порядковий номер.

Виправлення відомостей, внесених до реєстру, не допускається. У разі допущення помилки в реєстрі помилковий запис анулюється, а виправлений запис вноситься до реєстру під новим номером і новою датою реєстрації.

5. *Подання інформації ДСФМУ* здійснюється за формою № 2-ФМ в електронному або паперовому вигляді в таких випадках:

- якщо аудитор, аудиторська фірма прийняли рішення про відмову від установлення ділових відносин із клієнтом у зв'язку з неможливістю здійснення його ідентифікації відповідно до вимог законодавства;
- в аудитора виникла підозра в тому, що фінансова операція клієнта може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, чи фінансуванням тероризму;
- до аудитора, аудиторської фірми звернулася особа, яка є в переліку осіб, причетних до тероризму (такий перелік доводиться ДСФМУ до всіх СПФМ).

Аудитори й аудиторські фірми *не повідомляють про свої підозри*, якщо інформація стала їм відома за обставин, що є предметом їхньої професійної таємниці, коли вони виконують обов'язки щодо захисту клієнта, представляють його інтереси в судах та у справах досудового врегулювання спорів.

6. *Інформацію на запит ДСФМУ та МФУ* необхідно подавати на паперових носіях разом із супровідним листом, в якому зазначається перелік документів (копій документів), що подаються. Копії документів засвідчуються підписом керівника аудиторської фірми або аудитора, скріпленим печаткою.

7. *Аудитори (аудиторські фірми) з метою виконання покладених на них завдань мають право* звертатися із запитом до органів виконавчої влади, правоохоронних органів, Національного банку України, юридичних осіб, які в установленому законодавством порядку інформують

про результати розгляду такого запиту (частина сьома ст. 6 Закону № 249-IV).

8. *Аудитори, а також керівники і працівники аудиторських фірм, відповідальні за проведення фінансового моніторингу, у разі порушення вимог Закону № 249-IV та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, несуть відповідальність згідно зі ст. 23 Закону № 249-IV у вигляді штрафу (до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у разі першого порушення; до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у разі повторного (протягом року) порушення), обмеження, тимчасового припинення дії чи анулювання Свідоцтва про внесення до реєстру аудиторів та аудиторських фірм.*

Незважаючи на низку прийнятих підзаконних актів із метою додаткового врегулювання діяльності СПФМ, зокрема аудиторів (аудиторських фірм), залишається ще багато проблем, які потребують поглибленого дослідження, розв'язання й доопрацювання з боку регуляторів, уряду й держави.

Отже, за Законом № 249-IV аудитори (аудиторські фірми) зобов'язані виконувати функції СПФМ, що видаються не зовсім властивими для них, і є *першим спірним питанням*, яке слід розглянути докладніше.

Останнім часом відмивання коштів та введення їх у звичайний фінансовий обіг дедалі частіше відбувається через спеціалізовані небанківські фінансові інститути й окремі нефінансові професії, що пов'язано з менш досконалим режимом протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму в цій сфері. В Україні найбільш затребуваними є послуги таких небанківських фінансових інститутів, як страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки, ломбарди й управителі фондами фінансування будівництва. Враховуючи статистику повідомлень СПФМ, наданих ДСФМУ, у цьому секторі лідирують (до того ж із незначною, але зі зростаючою тенденцією) страхові компанії (протягом 2008 р. – 73,59 % повідомлень з усіх нефінансових установ України, у 2009 р. – 74,93, у 2010 р. – 78,69 %) <sup>1</sup>.

Науковці теж звертають увагу на загальну світову тенденцію зростання професіоналізму злочинності у сфері економічної діяльності й розширення кола професіоналів, які залучаються для забезпечення видимості легітим-

<sup>1</sup> Офіційний веб-сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=88&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=88&lang=uk).

ності здійснюваних операцій із легалізації. Як зазначають російські учені, організаторами великих економічних злочинів переважно є особи з низьким освітнім і професійним рівнем, які вимушені з цієї причини залучати помічників, консультантів, спеціалістів<sup>1</sup>.

Німецький дослідник організованої злочинності й тіньової економіки Р. Уесселер стверджує, що на сьогодні у сфері нелегальних фінансових операцій “домінує менталітет професіонала”<sup>2</sup>. З ним погоджується й англієць П. Лілли – керівник компанії Proximal Consulting, яка спеціалізується на виявленні й розслідуванні фінансових правопорушень, та сертифікований експерт із питань шахрайства. Він упевнений, що нині “відмивання грошей – це непоганий бізнес для професіоналів, які до нього причетні: а це банкіри, адвокати, бухгалтери, агенти з реєстрації компаній, податкові інспектори і представники інших професій, які отримують значні прибутки від відмивання злочинної готівки”<sup>3</sup>.

Вітчизняний учений В. М. Дереконь<sup>4</sup> довів, що аудиту як формі фінансового контролю відводиться особлива роль у механізмі протидії тіньовим проявам у економічній сфері діяльності приватних та державних суб’єктів господарської діяльності, а отже, і легалізації (відмиванню) “брудних” доходів.

У Керівництві про застосування підходу, ґрунтованого на оцінці ризику, для бухгалтерів, виданого FATF 17 червня 2008 р.<sup>5</sup>, зазначається, що в певних сферах підприємницької діяльності існує взаємозв’язок між фінансовими установами й різними нефінансовими підприємствами та

<sup>1</sup> Сологуб Н. М. Хищения в сфере экономической деятельности: механизм преступления и его выявление: метод. пособие / Н. М. Сологуб, С. Г. Евдокимов, Н. А. Данилова. – М.: ПРИОР, 2002. – С. 49.

<sup>2</sup> Уесселер Р. Война как услуга / Р. Уесселер; пер. с нем. Г. Сахацкого. – М.: Столица-Принт, 2007. – С. 10.

<sup>3</sup> Лилли П. Грязные сделки. Тайная правда о мировой практике отмыwania денег, международной преступности и терроризме / П. Лилли. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – С. 71.

<sup>4</sup> Дереконь В. М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. М. Дереконь; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – С. 43.

<sup>5</sup> Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыwанием денег FATF. – Париж, 2008. – 48 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eurasiangroup.org/ru/news/typ\\_buh.pdf](http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf).

професіями. До останніх віднесено й публічних бухгалтерів\* (далі – аудитори). Акцентується, що аудитори можуть надавати своїм клієнтам доволі широкий спектр послуг, які, по суті, перебувають у рамках виключного переліку видів діяльності, установлених для них законодавством із протидії. Для вітчизняних аудиторів цей перелік визначено рішенням АПУ “Про Перелік послуг, які можуть надавати аудитори (аудиторські фірми)” від 22.12.2011 № 244/14<sup>1</sup>. При наданні окремих із цього переліку послуг аудитори (аудиторські фірми), дійсно, беруть участь у підготовці й здійсненні правочинів, визначених п. 1 ст. 8 Закону № 249-IV.

У згаданому Керівництві також зауважується, що аудитори в багатьох країнах є першими професіоналами, до яких звертаються представники малих підприємств і фізичні особи, коли їм потрібні ділові консультації, зокрема щодо законодавчого регулювання деяких питань чи тих інстанцій, до яких можна звернутися з приводу цих питань. До найбільш “корисних” для злочинців послуг, які можуть бути надані аудиторами, віднесено: консультування з фінансових питань і питань оподаткування; створення корпоративних структур чи інших складних юридичних осіб (наприклад, трастів); купівля-продаж нерухомого майна; здійснення фінансових операцій від імені клієнта; послуги щодо рекомендації клієнтів фінансовим установам<sup>2</sup>.

У Сорока рекомендаціях FATF аудиторів\*, разом з іншими нефінансовими професіями, такими як адвокати, нотаріуси, інші незалежні експер-

---

\* Маються на увазі не внутрішні бухгалтери підприємства (за термінологією Міжнародної федерації бухгалтерів – професійний бухгалтер у бізнесі (Professional accountant in business)), а публічно практикуючі бухгалтери (за термінологією Міжнародної федерації бухгалтерів – професійний бухгалтер-практик (Professional accountant in public practice)). До них, за визначенням Федерації, належать професійні бухгалтери незалежно від функціональної класифікації (наприклад, аудит, оподаткування чи консалтинг), які працюють у фірмі, що надає професійні послуги (Кодекс етики професійних бухгалтерів – 2009 / Міжнародна федерація бухгалтерів ; за ред. С. Я. Зубілевич ; пер. з англ. – К. : ФПБАУ, 2010. – 124 с.).

<sup>1</sup> Про Перелік послуг, які можуть надавати аудитори (аудиторські фірми) : рішення Аудиторської палати України від 22.12.2011 № 244/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://apu.com.ua/content.php?lang=ukr&c=showris.php&doc\\_type=1&y=2011](http://apu.com.ua/content.php?lang=ukr&c=showris.php&doc_type=1&y=2011).

<sup>2</sup> Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег ФАТФ. – Париж, 2008. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eurasiangroup.org/ru/news/typ\\_buh.pdf](http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf).

\* У Рекомендаціях FATF застосовано термін не “аудитори”, а “бухгалтери”. Але, як зазначалося, за визначенням Міжнародної федерації бухгалтерів професійні бухгалтери включають і аудиторів.



ти з правових питань, віднесено до суб'єктів фінансового моніторингу. Ними застосовуються заходи належної перевірки клієнта у визначених конкретних випадках, а саме коли вони займаються підготовкою або здійснюють операцію для свого клієнта стосовно купівлі-продажу нерухомості, управління грошима, цінними паперами або іншими активами клієнта, управління банківським рахунком, ощадним рахунком або рахунком у цінних паперах, організації внесків для створення, здійснення діяльності або управління компаніями, створення, здійснення діяльності або управління юридичними особами чи компаніями, а також купівлі й продажу підприємств.

Третя Директива ЄС теж застосовується до аудиторів, але чітко виокремлює їх, поряд із зовнішніми бухгалтерами й податковими радниками, від нотаріусів та інших незалежних фахівців-юристів, "коли вони беруть участь, діючи від імені або на користь клієнта, у будь-яких фінансових операціях, або операціях із нерухомістю, або допомагаючи планувати чи виконувати операції своїх клієнтів, які стосуються: (i) купівлі/продажу нерухомості або підприємств; (ii) управління грошима клієнта, його цінними паперами й іншим майном; (iii) відкриття або управління банківськими, ощадними рахунками або цінними паперами; (iv) структуризації внесків, необхідних для створення, роботи й управління компаніями; (v) створення, діяльності або управління трастами, компаніями або подібними структурами..."<sup>1</sup>.

Огляд законодавства з протидії окремих країн СНД на предмет включення аудиторів (аудиторських фірм) до складу суб'єктів фінансового моніторингу надав такі результати. У чотирьох із восьми досліджених країн (Азербайджан, Казахстан, Таджикистан й Узбекистан)<sup>2</sup> аудитори виокрем-

<sup>1</sup> Директива Європейського Парламенту та Ради 2005/60/ЄС з питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму від 26.10.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_774](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_774).

<sup>2</sup> О противодействии легализации (отмыванию) доходов или другого имущества, полученного преступным путем, и финансированию терроризма : закон Азербайджанской Республики от 10.02.2009 № 767-IIIГ (в редакции законов Азербайджанской Республики от 05.03.2010 № 973-IIIQD, 05.03.2010 № 972-IIIQD, 15.11.2011 № 249-IVQD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=24582](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=24582); О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма : закон Республики Казахстан от 28.08.2009 № 191-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=28944](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=28944); О противо-

лені як суб'єкти фінансового моніторингу. Причому в Законі Республіки Таджикистан “Про протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” аудиторські компанії та індивідуальні аудитори (п. 10 ст. 4) та в Законі Республіки Казахстан “Про протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” аудиторські організації (п. 8 ст. 3), за прикладом Третьої Директиви ЄС, відокремлені від інших фахівців, що є суб'єктами фінансового моніторингу. У Російській Федерації, Республіці Білорусь і Туркменістані<sup>1</sup> до суб'єктів фінансового моніторингу віднесено не аудиторів, а осіб, які надають бухгалтерські послуги. І лише в Законі Киргизької Республіки “Про протидію фінансовому тероризму і легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом” до суб'єктів фінансового моніторингу не віднесено ані перших, ані других<sup>2</sup>.

Таким чином, аудитори й аудиторські фірми правомірно визнані особами, що повинні виконувати обов'язки СПФМ, оскільки *можуть долу-*

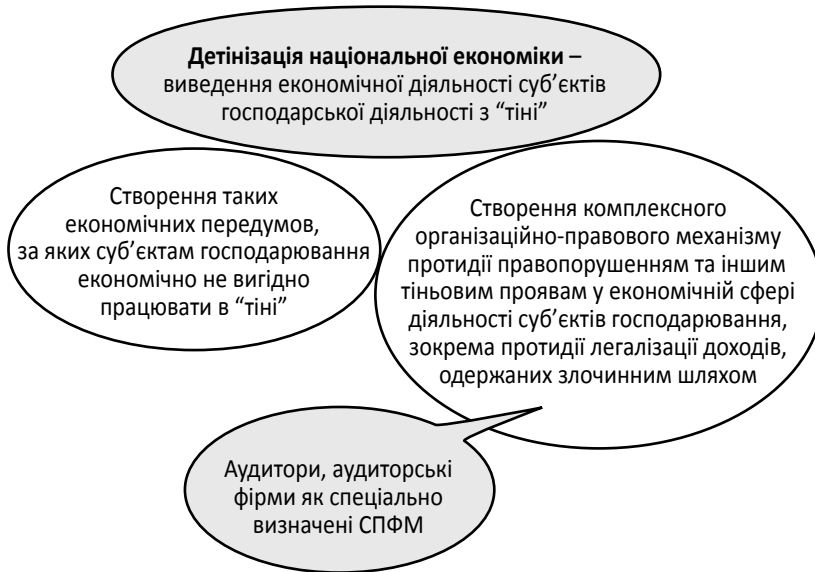
---

действию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : закон Республики Таджикистан от 25.03.2011 № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eurasiangroup.org/Basic\\_law\\_RT.pdf](http://www.eurasiangroup.org/Basic_law_RT.pdf); О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма : закон Республики Узбекистан от 26.08.2004 № 660-II (с изменениями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurasiangroup.org/ru/legislation-uzbekistan.php>.

<sup>1</sup> О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон Российской Федерации от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в редакции Закона РФ от 08.11.2011 № 308-ФЗ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scrf.gov.ru/documents/17/32.html>; О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности : закон Республики Беларусь от 19.07.2000 № 426-3 (в редакции Закона Республики Беларусь от 14.06.2010 № 132-3) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurasiangroup.org/ru/legislation-belarus.php>; О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : закон Туркменистана [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurasiangroup.org/ru/legislation-turkmenistan.php>.

<sup>2</sup> О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем : закон Кыргызской Республики от 31.07.2006 № 135 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 02.06.2009 № 179) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurasiangroup.org/ru/legislation-belarus.php>.

чатися до процесу відмивання “брудних” грошей під час надання аудиторських послуг або бути поінформованими про це, незважаючи на те, що безпосередньо не пов’язані зі здійсненням фінансових операцій, а відтак, мають можливість і зобов’язані вчасно надавати ПФР відповідну інформацію. Тому безспірною є їх роль і у процесі детінізації національної економіки, а отже й у протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (рис. 17.4.4).



**Рис. 17.4.4. Роль аудиторів (аудиторських фірм) як спеціально визначених СПФМ у детінізації національної економіки**

Складено авторами.

Іншим *проблемним питанням* чинного законодавства з протидії є необхідність його врегулювання з профільною нормативно-правовою базою СПФМ, якою, зокрема, регламентовано здійснення аудиторської діяльності в Україні.

Так, частиною сьомою ст. 8 Закону № 249-IV визначено, що “...аудитори, аудиторські фірми... *не повідомляють* Спеціально уповноважений орган про свої підозри щодо фінансових операцій у разі, якщо відповідна інформація стала їм відома за обставин, що є предметом їхньої ...професійної таємниці, коли вони виконують свої обов’язки щодо захисту клієнта, представництва його інтересів у судових органах та у справах досудового врегулювання спорів”.

У частині четвертій ст. 12 Закону № 249-IV уточнюється, що подання інформації СПФМ Спеціально уповноваженому органу в установленому порядку *не є порушенням* професійної таємниці, таємниці страхування, банківської або комерційної таємниці. Проте, згідно з частинами першою й четвертою ст. 19 Закону України “Про аудиторську діяльність”<sup>1</sup>, аудитори (аудиторські фірми) зобов’язані дотримуватись вимог цього Закону та зберігати в таємниці інформацію, отриману при проведенні аудиту й виконанні інших аудиторських послуг, не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб.

Це спірне питання досі викликає жваву дискусію серед аудиторської спільноти. 15 вересня 2010 р. за круглим столом із питань фінансового моніторингу для аудиторів та бухгалтерів, організованим громадськими організаціями – Радою незалежних бухгалтерів та аудиторів і Асоціацією первинного моніторингу, заступник голови Державного комітету фінансового моніторингу України О. Фещенко запевнив його учасників, що Закон № 249-IV жодним чином не обмежує права представників таких професій, і вони мають підстави не інформувати ДСФМУ про свої підозри в разі, якщо відповідна інформація стала відома їм за обставин, що є предметом адвокатської або професійної таємниці<sup>2</sup>.

Розглянемо, як це питання вирішено в окремих зарубіжних країнах.

У ряді країн СНД (Білорусь, Російська Федерація та ін.) законодавство у сфері запобігання тіншовим операціям і легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, прямо не відносить аудиторів та аудиторські організації до учасників національних систем протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Про аудиторську діяльність : закон України від 22.04.1993 № 3125-XII (у редакції Закону України від 14.09.2006 № 140-XV) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 44. – Ст. 432.

<sup>2</sup> Офіційний веб-сайт Ради незалежних бухгалтерів та аудиторів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://rnba.com.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=165&Itemid=5](http://rnba.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=165&Itemid=5).

<sup>3</sup> Див. докладніше: О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию террористической деятельности : закон Республики Беларусь от 19.07.2000 № 426-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1974](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1974); О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон Российской Федерации от 07.08.2001 № 115-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1779](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1779).

У Федеральному законі Російської Федерації “Про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” (далі – Закон РФ № 115-ФЗ)<sup>1</sup> до переліку інших осіб (не є організаціями, що здійснюють операції з грошовими коштами та іншим майном), зобов’язаних здійснювати ідентифікацію клієнтів, належать особи, які проводять підприємницьку діяльність у сфері надання юридичних або бухгалтерських послуг у певних випадках. До цих осіб належать і аудиторські організації (індивідуальні аудитори). Порядок подання ними інформації до Федеральної служби фінансового моніторингу (ФСФМ), окрім норм (частина друга ст. 7.1 Закону РФ № 115-ФЗ), додатково врегульовано урядом Російської Федерації<sup>2</sup> і наданими роз’ясненнями міністерства фінансів Російської Федерації<sup>3</sup>.

Проаналізувавши положення цих документів, вважаємо, що заслугоує на увагу передбачена для адвокатів і нотаріусів можливість подання інформації про підозрілі операції ФСФМ як самостійно, так і через, відповідно, адвокатську й нотаріальну палати за наявності в цих палат угоди про взаємодію зі спеціально уповноваженим органом (СУО).

Механізм централізованого інформування СУО через наглядові професійні органи використовується у країнах ЄС із тим, щоб даремно не компрометувати конкретного СПФМ, який подає інформацію про свого клієнта, оскільки не всі ризикові операції, про які повідомлено, пов’язані з відмиванням брудних коштів. Якщо в результаті оброблення цих операцій виявлено ознаки наявності злочину з легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, то для подальшого докладного їх аналізу СУО

---

<sup>1</sup> О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон Российской Федерации от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в редакции Закона РФ от 08.11.2011 № 308-ФЗ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scrf.gov.ru/documents/17/32.html>.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу адвокатами, нотариусами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2005 № 82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fedsfm.ru/documents/legislation/government\\_documents/245/](http://www.fedsfm.ru/documents/legislation/government_documents/245/).

<sup>3</sup> Об обобщении практики применения законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : письмо Министерства финансов Российской Федерации от 13.04.2009 № 07-03-32/520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.v2b.ru/Article200905051942541>.

звертається до наглядового органу з офіційним запитом про ідентифікацію СПФМ, яким подано відповідну інформацію.

Хоча в Законі РФ № 115-ФЗ не передбачено таку можливість для аудиторських організацій (індивідуальних аудиторів), однак цей механізм фактично застосовується і для них. Аудиторські організації (індивідуальні аудитори) на основі ризикоорієнтованого підходу здійснюють внутрішній фінансовий моніторинг операцій своїх клієнтів та за його результатами повідомляють Аудиторську палату Росії (АПР) про підозрілі операції. Далі АПР, на підставі укладеної угоди, централізовано подає ФСФМ інформацію про підозрілі операції.

АПР як наглядовий орган у сфері аудиту та як саморегульована організація аудиторів\* виконує перевірки діяльності своїх членів на предмет дотримання вимог Федерального закону РФ № 115-ФЗ, результати яких відображаються в розділі 5 “Контроль виконання вимог Федерального закону “Про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” щорічного Звіту про виконання саморегульованою організацією аудиторів вимог законодавства Російської Федерації й інших нормативно-правових актів, що регулюють аудиторську діяльність<sup>1</sup>. За результатами перевірок АПР може накладати на своїх членів дисциплінарні стягнення, на що в Україні має право тільки Міністерство фінансів.

Щодо професійного законодавства, то ст. 9 Федерального закону РФ “Про аудиторську діяльність” від 30.12.2008 № 307-ФЗ<sup>2</sup> визначено, що аудиторська організація та її працівники, а також індивідуальні аудитори зобов’язані зберігати аудиторську таємницю. Водночас передача відомостей і документів, що становлять аудиторську таємницю, третім особам у випадках і порядку, передбачених чинним та іншими федеральними законами, не є порушенням аудиторської таємниці. Тобто цей Закон не містить конкретної вказівки на звільнення від відповідальності аудиторських організацій (індивідуальних аудиторів) під час виконання ними

---

\* Аудиторська палата Росії є некомерційним партнером і, згідно з наказом міністерства фінансів Російської Федерації від 01.10.2009 № 455, саморегульованою організацією аудиторів.

<sup>1</sup> Офіційний веб-сайт Аудиторської палати Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://new.aprussia.ru/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=12>.

<sup>2</sup> Об аудиторской деятельности : федер. закон Российской Федерации от 30.12.2008 № 307-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/auditor>.

обов'язків СПФМ. Однак, зважаючи на те, що аудиторські організації (індивідуальні аудитори) подають інформацію АПР – своєму наглядовому органу, який здійснює контроль за дотриманням її членами вимог професійної компетенції, зокрема етичних стандартів, питання їхньої відповідальності за порушення принципу конфіденційності стоїть не так гостро, як для вітчизняних суб'єктів аудиторської діяльності.

У Республіці Казахстан<sup>1</sup> діяльність аудиторів як суб'єктів фінансового моніторингу врегульовано частково, але, як і в Україні, не ув'язано з профільною нормативно-правовою базою, що регулює аудиторську діяльність.

Положення ст. 10 Закону Республіки Таджикистан “Про аудиторську діяльність” від 03.03.2006 № 170<sup>2</sup> щодо діяльності аудиторів як суб'єктів фінансового моніторингу є досить неоднозначним у тлумаченні: указано, що аудитори повинні дотримуватися конфіденційності за виключенням випадків, передбачених іншими нормативно-правовими актами Республіки Таджикистан.

Відповідно до п. 5.1 ст. 5 Закону Азербайджанської Республіки “Про протидію легалізації грошових коштів та іншого майна, отриманого злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму”<sup>3</sup> особи, які надають аудиторські послуги, є учасниками системи фінансового моніторингу. Водночас діяльність аудиторів у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) “брудних” грошей та фінансуванням тероризму врегульовано профільним законодавством. Так, у ст. 13 Закону Азербайджанської Республіки “Про аудиторську службу”<sup>4</sup> вказано, що аудитори повинні зберігати в таємниці інформацію, отриману під час проведення аудиту, крім випадків запитів судовими органами даних, які повинні надаватися відповідно до

---

<sup>1</sup> О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма : закон Республики Казахстан от 28.08.2009 № 191-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=28944](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=28944).

<sup>2</sup> Об аудиторской деятельности : закон Республики Таджикистан от 03.03.2006 № 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=12249](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=12249).

<sup>3</sup> О противодействии легализации денежных средств или другого имущества, полученного преступным путем, и финансированию терроризма : закон Азербайджанской Республики от 10.02.2009 № 767-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?Rgn=24582](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=24582).

<sup>4</sup> Об аудиторской службе : закон Азербайджанской Республики от 16.09.1994 № 882 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?Rgn=2874](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=2874).

Закону “Про протидію легалізації грошових коштів та іншого майна, отриманого злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму”. У статті також зазначено, що аудитори повинні дотримуватися вимог згаданого закону та вживати інших заходів у цій сфері, передбачених законодавством Азербайджанської Республіки.

Прикладом чіткого врегулювання питання зобов’язання аудиторів (аудиторських фірм) із конфіденційності під час виконання ними обов’язків суб’єктів фінансового моніторингу також є Закон Словацької Республіки № 540/2007<sup>1</sup>, що регулює діяльність словацьких аудиторів. У параграфі 30 (“Конфіденційність”) цього закону зазначено таке:

“1. Аудитор і аудиторська фірма повинні, якщо цим законом не передбачено інше, не поширювати факти, про які вони дізналися у зв’язку з проведенням аудиторської перевірки. Цей обов’язок зберігається навіть після завершення аудиторської перевірки, припинення дії ліцензії і після виключення з реєстру.

2. Зобов’язання стосовно дотримання конфіденційності поширюється також на асистента аудитора, усіх членів аудиторської компанії, їхніх співробітників, членів правління служб, членів наглядової ради, Управління, членів комітетів Управління й Аудиторської палати, непрактикуючих осіб та інших осіб, пов’язаних із наглядом. Зобов’язання з конфіденційності зберігається навіть після закінчення терміну їхньої зайнятості або інших відносин з аудитором, аудиторською фірмою, Аудиторською палатою або Управлінням. <...>

5. Порушенням зобов’язань зі збереження конфіденційності відповідно до пунктів 1, 2 не вважатиметься надання інформації словацькій розвідувальній службі, службі по боротьбі з організованою злочинністю й тероризмом. Особи, які надали інформацію, факт такого отримання, а також джерело інформації про підозру у відмиванні грошей або фінансування тероризму повинні бути конфіденційними”.

Згідно із Законом Республіки Польща “Про бухгалтерський облік” від 29.09.1994 (зі змінами)<sup>2</sup> “аудитору та аудиторській фірмі необхідно

<sup>1</sup> O audítoroch, audite a dohľade nad výkonom auditu a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov : zákon č. 540/2007, 25.10.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zbierka.sk/sk/predpisy/540-2007-z-z.p-31978.pdf>.

<sup>2</sup> O biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym : ustawa z 07.05.2009 (Dz. U. Nr 77, poz. 649) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090770649>.



дотримуватися секретності щодо будь-якої інформації та документів, пов'язаних із виконанням аудиторської діяльності. Зобов'язання зберігати професійну таємницю не має визначеного терміну” (п. 1 ст. 59). Водночас “Подання повідомлення про підозри у вчиненні злочину або подання інформації чи передача документів у випадках, визначених у Законі або в окремих положеннях, не є порушенням зобов'язання дотримання принципу професійної таємниці” (п. 4 ст. 59).

Огляд національного законодавства європейських країн із запобігання відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, проведений Європейською федерацією бухгалтерів, показав, що для професійних бухгалтерів, аудиторів, податкових консультантів передбачено винятки, за яких вони не зобов'язані повідомляти ПФР інформацію про підозрілі операції. Це стосується інформації, яка отримана від клієнта при з'ясуванні правової позиції для нього або здійсненні його захисту чи представлення його особи під час судового розгляду і на яку, по суті, поширюється професійний обов'язок конфіденційності<sup>1</sup>.

Разом із тим бухгалтери деяких європейських країн (зокрема Ірландії, Іспанії, Литви, Німеччини, Польщі, Фінляндії, Швеції та Чехії) мають право (в окремих країнах навіть заохочуються), у цілях запобігання або виявлення злочину, частково розкривати клієнту факт передачі такої інформації, доводячи до його відома свої обґрунтовані підозри у відмиванні грошей. Законодавство Великобританії та Італії дозволяють розкривати таку інформацію клієнтові винятково для його застереження від кримінальної поведінки в майбутньому<sup>2</sup>. Тобто європейські документи з протидії легалізації “брудних” грошей передбачають для аудиторів (аудиторських фірм) майже ідентичні з національними положення, які становлять винятки під час виконання ними обов'язку повідомлення ПФР інформації про підозрілі операції клієнтів. Але питання відповідальності аудиторів (аудиторських фірм) за порушення принципу конфіденційності інформації в ході надання аудиторських послуг для виконання ними обов'язків СПФМ урегульовані переважно шляхом внесення відповідних уточнень до професійного законодавства про аудиторську діяльність.

Отже, з огляду на викладене, це питання доцільніше вирішити шляхом внесення уточнень до ст. 19 “Обов'язки аудиторів і аудиторських фірм”

<sup>1</sup> Survey on European and National Legislation and Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing / FEE Working Group on Anti-Money Laundering. – 2009. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fee.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en](http://www.fee.be/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en).

<sup>2</sup> Ibid.

Закону України “Про аудиторську діяльність” від 22.04.1993 № 3125-ХІІ (зі змінами). Наприклад, п. 4 ст. 19 цього Закону, на кшталт Закону Словацької Республіки про аудиторську діяльність № 540/2007, викласти в такій редакції:

*“4) зберігати в таємниці інформацію, отриману при проведенні аудиту й виконанні інших аудиторських послуг, не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб.*

*Не є порушенням обов’язку зі збереження конфіденційності інформації надання інформації Державній службі фінансового моніторингу України у виконання аудиторами, аудиторськими фірмами обов’язків спеціально визначеного суб’єкта первинного фінансового моніторингу”.*

Ще одним до кінця не врегульованим питанням є необхідність додаткового пояснення порядку здійснення СПФМ, зокрема аудиторами (аудиторськими фірмами), ідентифікації клієнтів відповідно до ст. 9 Закону № 249-IV.

Згідно з одержаною інформацією в результаті проведеного у 2009 р. дослідження Європейської федерації бухгалтерів у більшості європейських країн (у тому числі країн – членів ЄС та країн – претендентів на вступ до ЄС) обрано підхід, за яким рекомендації щодо здійснення ідентифікації надають професійні організації. У звіті зазначено, що в таких країнах, як Австрія, Бельгія, Великобританія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Республіка Словенія, Румунія, Угорщина, Швеція, Швейцарія, стандарти або пояснювальні записки, спрямовані на визначення належної обачності щодо клієнта, затверджують національні професійні організації бухгалтерів, аудиторів і податкових консультантів. При цьому в ряді країн (Австрія, Великобританія, Ірландія, Італія, Кіпр, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словацька Республіка, Фінляндія, Швеція) видані документи здебільшого слугують одночасним керівництвом для бухгалтерів, аудиторів і податкових консультантів<sup>1</sup>.

У деяких країнах (зокрема, у Бельгії, Латвії, Республіці Словенія й Угорщині) нормативні документи стосовно визначення належної обач-

---

<sup>1</sup> Survey on European and National Legislation and Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing / FEE Working Group on Anti-Money Laundering. – 2009. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fee.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en](http://www.fee.be/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en).

ності щодо клієнта видаються окремо для кожної професії. Наприклад, у Німеччині – окремо для бухгалтерів і аудиторів та для податкових консультантів; у Люксембурзі – окремо для ревізорів підприємств та бухгалтерів-експертів; у Румунії прийнято керівництво для професійних бухгалтерів. Ці відмінності загалом пов'язані з особливостями організації та статусу національних професійних організацій і специфічними вимогами країн до професійної діяльності бухгалтерів, аудиторів чи податкових консультантів тощо<sup>1</sup>.

Лише в Португалії спільні рекомендації у сфері боротьби з відмиванням коштів видані *державним професійним органом* для всіх професій, у тому числі для аудиторів<sup>2</sup>.

Щодо вимог вітчизняного законодавства, то частиною шостою ст. 9 Закону № 249-IV зазначено, що особливості здійснення ідентифікації (спрощеної ідентифікації) та вивчення фінансової діяльності клієнта для СПФМ, залежно від специфіки їхньої діяльності, устанавлюються органами, які виконують функції регулювання й нагляду за ними. Одночасно передбачено обов'язок суб'єктів державного фінансового моніторингу забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги СПФМ у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (п. 2 частини другої ст. 14 Закону № 249-IV).

Враховуючи викладене, методичні рекомендації (вказівки) для аудиторів (аудиторських фірм) як СПФМ, зокрема щодо здійснення ідентифікації (спрощеної ідентифікації) та вивчення фінансової діяльності клієнтів, має розробляти й затверджувати МФУ. Ці норми Закону № 249-IV деталізовано в наказі № 392<sup>3</sup>.

Із метою вдосконалення підходів до порядку здійснення ідентифікації клієнта суб'єктом фінансового моніторингу розглянемо європейський досвід.

---

<sup>1</sup> Survey on European and National Legislation and Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing / FEE Working Group on Anti-Money Laundering. – 2009. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fee.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en](http://www.fee.be/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 22.03.2011 № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0470-11>.

У різних країнах обов'язковість проведення заходів, пов'язаних з ідентифікацією клієнта, в основному визначається граничною сумою операцій: для Італії та Польщі ідентифікація клієнта є обов'язковою за операціями в сумі понад 15 тис. євро, для Бельгії – 10 тис. дол. США, для Чеської Республіки – 1000 євро<sup>1</sup>.

У Німеччині ідентифікацію клієнта проводять, якщо обсяг операції перевищує 15 тис. євро. Проте такої процедури можна уникнути, якщо контрагентами є фінансові/кредитні установи, або якщо *співробітники (власники) підприємства регулярно вносять і знімають готівку з рахунку, або коли клієнта особисто знає ідентифікуючий працівник* чи ідентифікація вже проводилася раніше.

Відповідно до ст. 7 Третьої Директиви ЄС<sup>2</sup>, належної обачності до клієнта (проводити заходи, пов'язані з ідентифікацією клієнта) потрібно дотримуватися у визначених випадках, зокрема: встановлення ділових відносин; проведення разових операцій на суму 15 тис. євро чи більше, незалежно від того, чи проводиться операція одноразово, чи в кілька етапів, які видаються пов'язаними між собою; коли є підозра у відмиванні коштів або фінансуванні тероризму, незалежно від часткового обмеження, винятку чи граничної величини; коли існують сумніви щодо правдивості або відповідності попередніх ідентифікаційних даних клієнта.

Разом із тим Третьою Директивою ЄС передбачено можливість *непроведення ідентифікації* клієнта в разі застосування *ризикоорієнтованого підходу*, відповідно до якого ступінь належної обачності стосовно клієнта може бути визначений на чутливій до ризику основі залежно від типу клієнта, ділових відносин або угоди. Підхід, оснований на оцінці ризику, допомагає відповідним фахівцям і компаніям зосередити увагу лише на тих клієнтах, рахунки й операції яких найбільше схильні до відмивання грошей і фінансування тероризму. Це потребує оцінювання ризиків, пов'язаних із різними видами бізнесу, клієнтів, рахунків і операцій, які здійснюються. Ризикоорієнтований підхід застосовується для

<sup>1</sup> Survey on European and National Legislation and Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing / FEE Working Group on Anti-Money Laundering. – 2009. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fee.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en](http://www.fee.be/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en).

<sup>2</sup> Директива Європейського Парламенту та Ради 2005/60/ЄС з питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму від 26.10.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_774](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_774).

ідентифікації менеджерів (зокрема, на Кіпрі, в Іспанії, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Словаччині) або власників компаній (в Іспанії, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Словаччині, Фінляндії, Швейцарії), а за необхідності – для ідентифікації особи бенефіціара (в Іспанії, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Польщі, Словаччині, Фінляндії, Швейцарії)<sup>1</sup>.

Ризикоорієнтований підхід до ідентифікації клієнтів, які проводять фінансові операції, згадується у частині четвертій ст. 9 Закону № 249-IV. Докладніше порядок застосування цього підходу СПФМ, регулювання й нагляд за якими здійснює МФУ, зокрема аудиторами (аудиторськими фірмами), розкрито в наказі № 392 (п. 4.7–4.8). Зазначено, що *заходи щодо ідентифікації мають застосовуватися до всіх категорій клієнтів, які мають низький, середній і високий (підвищений) ризик проведення ними операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму. Тобто навіть за використання ризикоорієнтованого підходу не дозволяється взагалі не здійснювати ідентифікацію клієнтів. Навпаки, до категорії клієнтів, які мають високий (підвищений) ризик, повинні вживатися заходи поглибленої ідентифікації.*

Крім цього, необхідно вказати *на суперечність норм законодавства з протидії*, які стосуються використання ризикоорієнтованого підходу аудиторами (аудиторськими фірмами). У частині шостій ст. 6 Закону № 249-VI йдеться про те, що положення частини третьої цієї статті (СПФМ зобов'язаний самостійно здійснювати класифікацію своїх клієнтів з урахуванням критеріїв ризиків) не поширюються на спеціально визначених СПФМ, вказаних у пп. "г" п. 8 частини другої ст. 5 Закону № 249-IV (зокрема, аудиторів та аудиторських фірм). Проте в Наказі № 126 зазначається, що аудитори й аудиторські фірми "вживають заходи щодо класифікації своїх клієнтів з урахуванням Критеріїв ризику" (абз. 11 частини другої).

Звернемо увагу на те, що, з огляду на європейський досвід, *повноваження щодо притягнення до відповідальності* аудиторів (аудиторських фірм) за порушення вимог законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання і протидії тіншовим операціям і легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, мають не лише державні контрольні органи, а й національні професійні.

<sup>1</sup> Survey on European and National Legislation and Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing / FEE Working Group on Anti-Money Laundering. – 2009. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fee.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en](http://www.fee.be/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en).

У країнах ЄС за недотримання норм національного законодавства щодо боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму передбачено застосування дисциплінарних та адміністративних санкцій. Існують два варіанти<sup>1</sup> порядку накладення цих стягнень на аудиторів:

1) у країнах, де національні інститути професійних бухгалтерів, аудиторів, податкових консультантів є наглядовими органами (Австрія, Бельгія, Великобританія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чеська Республіка і Швейцарія), вони накладають переважно *дисциплінарні* стягнення. В окремих із них (Бельгія, Румунія, Словенія, Угорщина, Чеська Республіка) ці органи додатково можуть притягнути й до *адміністративної відповідальності*, а в деяких (Чеська Республіка) взагалі довести справу до кримінального суду;

2) у країнах, де контролюючим органом є орган, відмінний від національних професійних інститутів (наприклад, орган влади), він здійснює *адміністративні* стягнення (Австрія, Італія, Іспанія, Латвія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Румунія, Словенія, Словаччина, Фінляндія, Швейцарія) й додатково доводить справу до кримінального суду (за винятком Австрії, Німеччини, Словенії та Швейцарії). *Дисциплінарні* стягнення з боку цих органів влади *можливі* в Австрії, Латвії, Мальті, Німеччині, Норвегії, Румунії, Словаччині, Фінляндії, Франції, Швейцарії та Швеції.

Перший із названих указаних підходів до порядку накладення стягнень на аудиторів (аудиторських фірм) застосовано й у Росії. Як зазначалося, Аудиторська палата Росії є наглядовим органом за цими СПФМ, але обмежується стосовно своїх членів дисциплінарними покараннями.

Як бачимо, європейський підхід щодо накладення санкцій на аудиторів (аудиторських фірм) за недотримання норм національного законодавства про боротьбу з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму відрізняється від прийнятого в Україні. Нормами Закону № 249-IV\* ці

<sup>1</sup> Survey on European and National Legislation and Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing / FEE Working Group on Anti-Money Laundering. – 2009. – Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fee.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en](http://www.fee.be/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=212&lang=en).

\* Згідно з п. 4 частини другої ст. 13 Закону № 2258-VI, МФУ має “вимагати... виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання і протидії тіншовим операціям і легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом”.

повноваження надано лише МФУ як органу регулювання й нагляду за аудиторами (аудиторськими фірмами) під час виконання ними обов'язків СПФМ. Порядок притягнення СПФМ до відповідальності в цілому регламентовано ст. 23 Закону № 249-IV, а суб'єктів, регулювання й нагляд за якими здійснює МФУ, – докладніше у відповідному наказі МФУ<sup>1</sup>.

Розміри штрафних санкцій, які застосовуються за результатами перевірок у випадках установлення фактів неналежного виконання СПФМ вимог законодавства щодо боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, передбачені в законодавстві європейських країн, є значно більшими за обсягами, ніж установлені ст. 23 Закону № 249-IV. Законодавство Німеччини, зокрема, за свідоме неправдиве повідомлення про підозрілу транзакцію передбачає накладення штрафу в розмірі до 150 тис. євро<sup>2</sup>. Так, відомо, що американський Riggs Bank за такі порушення сплатив штраф у сумі 25 млн дол. США<sup>3</sup>.

В Україні максимальна сума штрафу становить 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що дорівнює 51 тис. грн або приблизно 5 тис. євро проти зазначених 150 тис. євро у Німеччині.

Отже, нормативно-правове забезпечення діяльності спеціально визначених СПФМ (аудиторів та аудиторських фірм) в Україні потребує вдосконалення в контексті імплементації міжнародних стандартів FATF. МФУ як орган державного регулювання й нагляду за аудиторами (аудиторськими фірмами) під час виконання ними обов'язків СПФМ має відігравати ключову роль у цьому процесі. Міністерство повинно ініціювати вирішення питання врегулювання антилегалізаційного законодавства України з профільною нормативно-правовою базою діяльності аудиторів (аудиторських фірм) у частині їх відповідальності за розголошення конфіденційної інформації, отриманої під час проведення аудиту й надання

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку розгляду Міністерством фінансів України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій : наказ Міністерства фінансів України від 11.03.2011 № 339.

<sup>2</sup> Симв'ян С. В. Досвід Німеччини щодо правового регулювання проблеми протидії легалізації злочинних доходів / С. В. Симв'ян // Форум права. – 2011. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ccvlzd.pdf>.

<sup>3</sup> Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму : монографія / В. В. Коваленко, С. О. Дмитров, А. В. Єжов. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 49.

інших аудиторських послуг, для виконання ними обов'язків СПФМ. Слід також підготувати нормативно-правові акти, які б забезпечували можливість здійснення МФУ функції нагляду й надавали аудиторам (аудиторським фірмам) та іншим спеціально визначеним СПФМ докладні роз'яснення щодо окремих питань подання інформації до ДСФМУ, ідентифікації клієнтів, порядку виявлення підозрілих господарських операцій тощо.

### **17.5. ЗАСТОСУВАННЯ РИЗИКООРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ СУБ'ЕКТАМИ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ДЛЯ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ОПЕРАЦІЙ ІЗ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, АБО ФІНАНСУВАННЯ ТЕРОРИЗМУ**

Дослідження найпоширеніших схем відмивання коштів, що їх проводять міжнародні (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)) та регіональні організації (Євразійська група з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму (ЄАГ), Спеціальний комітет Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (МАНІВЕЛ), Азійсько-Тихоокеанська група по боротьбі з відмиванням коштів (АТГ) тощо) у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, та підрозділи фінансової розвідки кожної країни, здійснюються на підставі узагальнення інформації (відповіді на питання в розробленому запитальнику, повідомлення суб'єктів первинного фінансового моніторингу, матеріали правоохоронних органів тощо), отриманої від національних ПФР або СПФМ / суб'єктів державного фінансового моніторингу / правоохоронних органів / контролюючих органів / інших державних органів – учасників національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) коштів та фінансуванню тероризму, та її обговорення на семінарах чи засіданнях. Це свідчить про значну роль, відведену СПФМ, зокрема аудиторам, у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Виявлені аудитором господарські порушення можуть бути ознакою вчинення шахрайських діянь, які є правопорушеннями та водночас предикатними злочинами, а доходи, отримані від такого роду злочинних діянь,



у майбутньому можуть стати предметом злочину з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Різноманітність стандартів бухгалтерського й іншого обліку, які використовують різні підприємства, установи й організації, ускладнює ідентифікацію потенційних ризиків шахрайських дій та операцій. Виникає необхідність розроблення і проведення альтернативних процедур, спрямованих на визначення найвразливіших місць (ризиків) до вчинення неправомірних дій, що відображені в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності. В аудиторській практиці зазвичай головним є питання спроможності аудитора віднайти й розкрити шахрайські дії в діяльності підконтрольної установи.

Аналізуючи наукові дослідження зарубіжних учених, можна дійти висновку, що шахрайство відрізняється від решти злочинів (зокрема проти власності) низкою специфічних рис, оскільки переважно вчиняється людиною респектабельною, з високим соціальним статусом у процесі її професійної діяльності. Американський учений Е. Сазерленд, автор теорії економічної злочинності, ще в 1939 р. на щорічній зустрічі Американської асоціації соціологів для характеристики людини, яка вчинює шахрайство, увів до наукового вжитку поняття “білокомірцевої злочинності”. Рисами характеру людини, схильної до шахрайства, він визначив, зокрема: професіоналізм (наприклад, шахрай повинен мати інтелектуальні здібності, психологічні знання, а подекуди – й вузькопрофільну спеціалізацію), кастовість (наприклад, шахрайство найвищого рівня), різноманітність і витонченість форм та способів учинення шахрайських дій, їхню структурованість (складність), якщо йдеться про махінації, що мають масовий (велика кількість потерпілих) характер чи передбачають заволодіння значним обсягом коштів, або полягають у створенні фінансових пірамід, та водночас латентність, оскільки дуже часто правоохоронні органи кваліфікують шахрайство як зовсім інший злочин чи як незлочинне діяння – порушення відповідних цивільно-правових угод<sup>1</sup>.

Причини, що провокують шахрайство, вивчав інший американський науковець – Д. Р. Крейсі, який у праці “Злочин нації: структура та операції організованої злочинності в Америці” (1969) визначив складові феномену шахрайства (тиск/стимулювання, можливість, схильність/виправдання) і зобразив їх у вигляді трикутника. Його теорія базується на більш

<sup>1</sup> Шуляк Ю. А. Поняття, ознаки та види шахрайства в кримінальному праві зарубіжних країн / Ю. А. Шуляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_pravo/2010\\_3/files/LA310\\_48.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2010_3/files/LA310_48.pdf).

ніж 500 проведених інтерв'ю із засудженими, які відбували покарання за шахрайство. За результатами їх опитування він сформулював теорію трикутника шахрайства<sup>1</sup> (рис. 17.5.1).

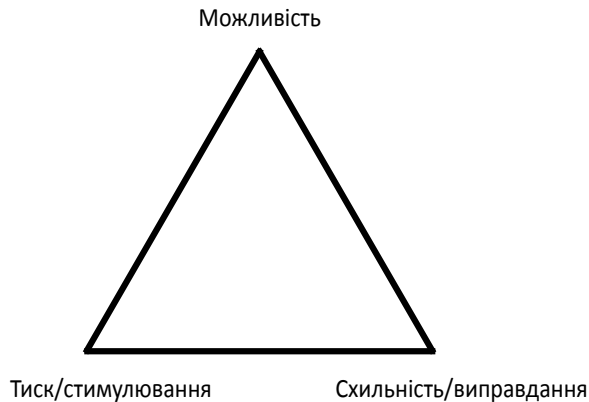


Рис. 17.5.1. **Складові трикутника шахрайства за Д. Р. Крейсі**

Складено за: *Динев Д.* Икономическите измами: схемите на корупция присвояване на и злоупотреба с активи измами чрез финансовите отчети измами при договарянето и обществените поръчки измами при концеси. Ч. I / Д. Динев ; АПИИ. – София, 2006.

*Тиск/стимулювання.* Шахрайство здійснюється в інтересах окремої особи чи організації. Такі дії, вчинені працівником, як правило, здійснюються на користь самого правопорушника. Шахрайські дії, вчинені менеджерами, коли організація вводить в оману інвесторів і кредиторів (як правило, із допомогою маніпуляцій із фінансовою звітністю), найчастіше здійснюється в інтересах організації або її керівників. Більшість експертів, які досліджують шахрайство, вважають, що тиск можна поділити на чотири категорії:

- 1) фінансові труднощі (жадібність, особисті фінансові втрати, ведення способу життя, витрати на які перевищують отримувані доходи, тощо);
- 2) особисті вади (азартні ігри, наркотики, алкоголізм тощо);

<sup>1</sup> *Grunewald Ch.* The Relationship of Fraud between Theory, Legislation and the Auditing Profession / Ch. Grunewald // Maastricht University School of Business and Economics Department of Accounting and Information Management Munich. – 2010. – Aug. 31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=20460>.

3) тиск, пов'язаний із роботою (недостатнє визнання здійсненої роботи, незадоволення нею, боязнь втратити працездатність, відчуття неадекватної винагороди за роботу тощо);

4) інші чинники<sup>1</sup>.

*Можливість* – усвідомлення сприятливої можливості вчинити шахрайство, приховати чи уникнути покарання. Слабкими місцями в системі, що створює такі можливості, є:

1) відсутність або слабкість контролю як засобу запобігання та/або розкриття шахрайської поведінки;

2) неможливість оцінки якості виконаної роботи;

3) відсутність дисципліни в осіб, винних у вчиненні шахрайства;

4) відсутність доступу до інформації;

5) ігнорування, апатія й відсутність потенціалу (активності) з боку працівників;

6) брак будь-яких засобів контролю<sup>2</sup>.

*Схильність/виправдання*. Працівник упевнений, що шахрайство не є незаконним. Виправдання своїм діям (компанія винна мені гроші, я запозичив їх у борг і швидко поверну, від цього ніхто не постраждає, я заслуговую на більше, буду використовувати ці кошти для високої мети<sup>3</sup>) допомагає шахраям виправдовувати свої нечесні вчинки.

Теорія трикутника шахрайства відображена в Міжнародних стандартах аудиту 240 “Відповідальність аудитора за розгляд шахрайства під час аудиту фінансової звітності” (МСА 240)<sup>4</sup>. Відповідно до цього стандарту елементи трикутника покладено в основу застосування методології виявлення й попередження фінансових шахрайств, що базується на оцінці ризиків.

<sup>1</sup> Динев Д. Икономическите измами: схемите на корупция присвояване на и злоупотреба с активи измами чрез финансовите отчети измами при договарянето и обществените поръчки измами при концеси. Ч. I / Д. Динев ; АПИИ. – София, 2006.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Grunewald Ch. The Relationship of Fraud between Theory, Legislation and the Auditing Profession / Ch. Grunewald // Maastricht University School of Business and Economics Department of Accounting and Information Management Munich. – 2010. – Aug. 31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=20460>.

<sup>4</sup> The Auditor's Responsibility to Consider Fraud in an Audit of Financial Statements : International Standard on Auditing 240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf>.

Міжнародними стандартами аудиту встановлено базові вимоги до кола аудиторської відповідальності з питань вивчення шахрайства під час аудиту фінансової звітності<sup>1</sup>. Водночас кожна держава в межах міжнародних вимог розробляє і затверджує власне методологічне забезпечення аудиторської діяльності з метою підвищення можливості виявлення аудиторськими недобросовісних дій під час аудиту. Наприклад, міністерство фінансів Російської Федерації затвердило Федеральний стандарт аудиторської діяльності “Обов’язки аудитора щодо розгляду недобросовісних дій у ході аудиту” (ФСАД 5/2010)<sup>2</sup>, який установлює вимоги до порядку проведення аудиту фінансової звітності в частині зобов’язань аудитора, аудиторської компанії щодо розгляду в ході аудиту фінансової звітності дій, вчинених обманним шляхом однією або декількома особами (представниками власника, керівного складу, працівниками або іншими особами для отримання незаконної вигоди).

У процесі дослідження питань наявності ознак шахрайських дій аудиторі мають основну увагу приділяти виявленню вразливих місць і ризиків шахрайства в діяльності клієнта і, як наслідок, відмивання “брудних” коштів і фінансування тероризму.

Для належного виконання обов’язків СПФМ аудитору потрібно бути загальнообізнаним та оперувати інформацією щодо:

- індикаторів, які свідчать про можливе злочинне походження грошових коштів або можливий взаємозв’язок із фінансуванням тероризму;
- тенденцій у використанні каналів і способів легалізації злочинних доходів та їхнього генезису;
- типологій як елементів класифікації злочинних фінансових схем відповідно до системоутворюючих ознак (індикаторів).

Зокрема, індикаторами підозрливості використання зовнішньоторговельних операцій для цілей легалізації є: перша група – індикатори щодо організаційно-засновницьких і реєстраційних даних (у разі якщо учасник фінансової операції – резидент зареєстрований у одному регіоні, а раху-

<sup>1</sup> The Auditor’s Responsibility to Consider Fraud in an Audit of Financial Statements : International Standard on Auditing 240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf>.

<sup>2</sup> Об утверждении Федеральных стандартов аудиторской деятельности : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17.08.2010 № 90н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=120349>.

нок відкрито в іншому, неможливо визначити фактичне місцезнаходження компанії-клієнта тощо); друга група – індикатори щодо фінансових операцій та їхнього характеру (кількість і вартість товару не відповідають реальній вартості, звичайній комерційній практиці й можливостям клієнта; циклічність однотипних операцій, які здійснюються між учасниками; схеми оплати товару без ввезення на територію країни тощо); третя група – індикатори підозрілості щодо інших відомостей і документів, які супроводжують виконання зовнішньоторговельних контрактів (у схемі використовується “фірма-оболонка”, стосовно якої немає відомостей про здійснення реальної діяльності, первинна документація містить явні суттєві недоліки або суперечливі дані тощо).

Маючи на меті зниження аудиторського ризику до прийнятно низького рівня, аудитор повинен розглядати ризики суттєвих *викривлень/перекручень* (misstatements) у фінансовій звітності, які виникли внаслідок шахрайства.

Відповідно до МСА 240 потрібно надавати належну оцінку типам навмисних викривлень, які є наслідком неправдивої фінансової звітності й викривлень, а також незаконного привласнення активів<sup>1</sup>.

Неправдиву фінансову звітність МСА 240 розглядає як навмисне викривлення, що включає пропуск сум або розкриття інформації у фінансовій звітності з метою введення в оману її користувачів. Зокрема, зауважується, що неправдиву фінансову звітність можна скласти, застосовуючи такі неправомірні дії:

- маніпулювання, фальсифікації (включаючи підроблені записи) або змінювання облікових записів чи підтверджувальної документації;
- перекручення або навмисний пропуск подій, операцій чи іншої значущої інформації у фінансовій звітності;
- навмисне неправильне застосування облікових принципів, які стосуються сум, класифікації, способу подання або розкриття інформації<sup>2</sup>.

За цих обставин шахрайство може бути вчинене різними способами, а саме:

- внесення в журнал реєстрації фіктивних даних, особливо наприкінці звітного періоду, із метою маніпулювання оперативними результатами;

<sup>1</sup> Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (МСА 240) : вид. 2010 р. Ч. 1 / пер. з англ. О. Л. Ольховікової та ін. – К. : Фенікс, 2010. – С. 161.

<sup>2</sup> Там само. – С. 173.

- невластиве регулювання і зміна суджень під час оцінювання сальдо рахунків;
- упущення або невчасне визнання у фінансовій звітності подій і трансакцій, що мали місце протягом звітного періоду;
- маскуванню або нерозкриття фактів, які можуть вплинути на показники фінансової звітності;
- застосування комплексних трансакцій, структурованих таким чином, щоб неправдиво висвітлити фінансову позицію чи фінансову діяльність підприємства (установи, організації);
- підміна записів або строків, що належать до значимих чи незвичних трансакцій.

Відповідно до МСА 240<sup>1</sup>, незаконне привласнення активів розглядається як крадіжка активів суб'єкта господарювання, що вчиняється працівниками у порівняно невеликих або незначних сумах. Тому аудиторіві пропонується розглядати такі способи незаконного привласнення активів, як привласнення надходжень, викрадення матеріальних активів або інтелектуальної власності, примушення суб'єкта господарювання оплачувати неотримані товари або послуги, використання активів суб'єкта господарювання для особистого користування<sup>2</sup>.

Привласнення може здійснюватися різними способами й супроводжуватися помилковими чи оманливими записами або документами. Водночас із цим може бути пов'язаний управлінський персонал, який зазвичай схильний до маскуванню або приховування незаконних привласнень у такий спосіб, щоб їх було важко виявити<sup>3</sup>.

Під час аналізу й вивчення системи внутрішнього контролю клієнта аудиторю слід пам'ятати, що основну відповідальність за попередження й виявлення шахрайства несуть його керівництво та менеджери. Їхній обов'язок – зменшити можливості виникнення шахрайства і створити такі умови для його попередження, які б могли переконати працівників утриматися від шахрайства через імовірність його викриття та покарання.

На підприємстві (установі, організації) має бути створено такий внутрішній контроль, який би забезпечував достатню впевненість у надій-

<sup>1</sup> Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (МСА 240) : вид. 2010 р. Ч. 1 / пер. з англ. О. Л. Ольховикової та ін. – К. : Фенікс, 2010. – С. 161.

<sup>2</sup> Там само. – С. 174.

<sup>3</sup> *Munter P. Auditor's Responsibilities for Detection of Fraud / P. Munter, T. Ratcliffe* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thefreelibrary.com/Auditor's+responsibilities+for+detection+of+fraud.-a021061075>.

ності фінансової звітності, результативності й ефективності операцій, а також їхню відповідність законам і нормативно-правовим актам.

Менеджмент також повинен розробити систему контролю, яка б відповідала цілям підготовки фінансової звітності в її правдивому вигляді та прийнятним вимогам до її складання, а також давала змогу управляти ризиками, що можуть спричинити суттєві викривлення/перекручення у фінансовій звітності.

Відповідальність аудитора полягає в отриманні достатньої впевненості, що підготовлена клієнтом фінансова звітність не містить суттєвих викривлень/перекручень унаслідок як помилок, так і шахрайства. Проте аудитор не в змозі бути впевненим, що ці факти буде виявлено. Причиною цього є застосування аудиторського судження, використання тестувань, невід'ємні обмеження внутрішнього контролю, а також той факт, що більшість доказів, доступних для аудитора, за природою є більше мотивуючими, ніж підсумковими.

Для отримання достатньої впевненості аудитор протягом усього процесу аудиту має дотримуватися *професійного скептицизму* й розглядати потенційні можливості того, що менеджмент може нехтувати контрольними процедурами, а також визнавати той факт, що аудиторські процедури, які є ефективними для виявлення помилок, можуть не спрацювати в разі ідентифікації ризику суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства.

Найефективнішим засобом для застосування аудиторами в цьому разі, на нашу думку, слід вважати *ризикоорієнтований підхід до ідентифікації та встановлення підозрілих транзакцій та операцій* (рис. 17.5.2).

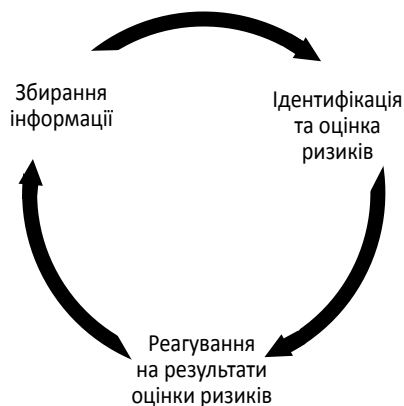


Рис. 17.5.2. Процес оцінювання ризиків шахрайства

Складено авторами.

Загалом цей підхід можна поділити на декілька основних етапів:

- 1) проведення на підготовчому етапі *мозкового штурму* й обговорення того, як і де фінансова звітність підконтрольної організації може бути вразливою до викривлень/перекручень унаслідок шахрайства;
- 2) збирання інформації, необхідної для ідентифікації ризиків суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства, шляхом: опитування менеджменту, вивчення результатів, здійснених на етапі планування аналітичних процедур, розгляду факторів ризику шахрайства тощо;
- 3) використання зібраної інформації для ідентифікації ризиків, які можуть призвести до суттєвих викривлень/перекручень;
- 4) оцінювання внутрішнього контролю підконтрольної організації, націленого на ідентифікацію ризиків суттєвих викривлень/перекручень;
- 5) оцінювання ризиків суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства на кожному етапі аудиту, а також оцінювання на завершальній стадії аудиту всіх його результатів із точки зору їхнього впливу на загальну оцінку ризиків;
- 6) надання менеджменту й наглядовим органам клієнта інформації щодо виявлених ознак шахрайства<sup>1</sup>.

У ході ознайомлення з підконтрольною організацією аудитор зазвичай проводить опитування з метою:

- встановлення наявності умов для вчинення шахрайства (трикутник шахрайства);
- розуміння політики, процедур і контролю, що застосовуються для обліку операцій;
- визначення обставин, за яких менеджмент може знехтувати внутрішнім контролем;
- розуміння політики і процедур, пов'язаних із визнанням доходів;
- розуміння бізнес-міркувань щодо незвичних трансакцій.

Однією з основних причин невиявлення суттєвих викривлень/перекручень, пов'язаних із шахрайством, є те, що аудитори розглядають поточну діяльність без огляду на минуле або без урахування іншої важливої інформації, яка могла б свідчити про ознаки вчинення шахрайських дій.

<sup>1</sup> Statement on Auditing Standards № 99: Consideration of Fraud in a Financial Statement Audit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aicpa.org/Research/Standards/AuditAttest/DownloadableDocuments/AU-00316.pdf>.



Щоб уникнути цих недоліків, аудитор має застосовувати певні процедури, які б дали можливість виявляти фактори ризику шахрайства.

*Фактор ризику шахрайства* – це певна подія або стан, пов'язаний із трьома складовими трикутника шахрайства (табл. 17.5.1). І хоча фактори ризику шахрайства не обов'язково свідчать про вчинення шахрайських дій, загострювати свою увагу аудитор на них необхідно.

Фактори ризику, що стосуються шахрайств із фінансовою звітністю, можуть бути згруповані за трьома категоріями<sup>1</sup>:

- *Характеристики менеджменту.* До цієї категорії належать можливості менеджменту, стиль управління і схильність до шахрайських дій з урахуванням системи внутрішнього контролю і процесу підготовки фінансової звітності. Основними індикаторами наявності ризиків шахрайства, зокрема, можуть бути:
  - неефективні засоби забезпечення етики й цінностей на підприємстві (в установі, організації);
  - домінування в управлінні однієї особи чи малої групи осіб без належного зовнішнього нагляду за їхньою діяльністю;
  - установлення менеджментом завищених планових показників та очікувань від персоналу;
  - демонстративне нехтування менеджментом рішень органів управління;
  - неефективна діяльність служби бухгалтерського обліку та звітності;
  - наявність значних бонусів та інших заохочень за умови досягнення надто високих результатів операційної діяльності або фінансового стану;
  - прояв надмірної зацікавленості у зростанні акцій підприємства або його доходів через використання креативного обліку;
  - надмірне захоплення або участь нефінансового менеджменту у визначенні бухгалтерських принципів та підходів;
  - часті зміни менеджменту вищої ланки, служби радників або членів правління;
  - напружені відносини між менеджментом і поточним чи попереднім аудитором (зокрема, суперечки з питань бухгалтерського обліку, звітування або аудиту; тиск на аудитора щодо часових

<sup>1</sup> *Munter P. Auditor's Responsibilities for Detection of Fraud / P. Munter, T. Ratcliffe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thefreelibrary.com/Auditor's+responsibilities+for+detection+of+fraud.-a021061075>.*

Таблиця 17.5.1

## Типології факторів ризику фінансового шахрайства

Типи/складові	Фактори ризику шахрайств із фінансовою звітністю	Фактори ризику незаконного привласнення активів
Тиск/ стимулювання	<p>Високий рівень конкуренції на ринку послуг.</p> <p>Підвищена вразливість до швидких змін бізнес-середовища.</p> <p>Значне зниження попиту.</p> <p>Операційні втрати із загрозою банкрутства або поглинання.</p> <p>Від'ємний показник руху коштів під час декларування прибутків.</p> <p>Збільшення доходів, не властивих діяльності.</p> <p>Нова політика обліку та звітності.</p> <p>Зовнішні очікування дохідності з боку кредиторів та інвесторів.</p> <p>Надмірні очікування з боку керівництва.</p> <p>Бажання здобути додаткове фінансування для збереження конкурентоспроможності.</p> <p>Побоювання зовнішніх наслідків від звітування про можливі слабкі фінансові результати.</p> <p>Значна фінансова зацікавленість керівництва.</p> <p>Підвищені вимоги за умови досягнення надвисоких результатів</p>	<p>Персональні фінансові зобов'язання можуть створити тиск на менеджмент або працівників, котрі мають доступ до грошей чи інших активів, яким властива підвищена можливість викрадення або незаконного використання.</p> <p>Несприятливі відносини між менеджментом та працівниками, які мають доступ до грошей та інших активів, можуть мотивувати їх привласнення цими особами (наприклад, унаслідок відомих або очікуваних звільнень, недавніх або очікуваних змін у планах щодо відшкодувань чи надання пільг, невідповідних очікуванням виплат персоналу або кадрових переміщень)</p>

## Продовження табл. 17.5.1

Типи/складові	Фактори ризику шахрайств із фінансовою звітністю	Фактори ризику незаконного привласнення активів
Можливість	<p>Значна кількість трансакцій контрагентам, проведених у незвичному порядку або щодо яких не проводився аудит.</p> <p>Потужна фінансова присутність або здатність домінувати на ринку, що дає змогу диктувати умови.</p> <p>Активи, зобов'язання, доходи та витрати базуються на суб'єктивних судженнях або невпевненостях.</p> <p>Комплексні й незвичні трансакції, особливо наприкінці звітного періоду.</p> <p>Значна кількість операцій за кордоном або із застосуванням транснаціональних рахунків із різними бізнес-середовищем та культурою.</p> <p>Велика кількість банківських рахунків або дочірніх компаній у пільговому податковому середовищі.</p> <p>Відсутність чи слабкість механізмів контролю з боку ради директорів або аудиторського комітету за формуванням звітності та внутрішнім контролем.</p> <p>Складна чи нестабільна організаційна структура підприємства або часта ротация керівного персоналу.</p> <p>Недоліки в системі внутрішнього контролю, зокрема роботи бухгалтерської служби, внутрішнього аудиту чи інформаційних систем</p>	<p>Значні обсяги грошей, які перебувають у підзвітних осіб, у дорозі або щодо яких здійснюються процедури перерозподілу.</p> <p>Надміру узагальнені інвентарні категорії активів із високою вартістю або підвищеним попитом.</p> <p>Наявність легко конвертованих активів, як-от: облігації на пре'явника, коштовності або комп'ютерні чипи.</p> <p>Зберігання чи використання основних засобів невеликого розміру або таких, яким властивий підвищений ринковий попит чи недостатньо чітке розпізнавання власника.</p> <p>Неадекватний внутрішній контроль за активами з питань: розподілу відповідальності; здійснення незалежних перевірок; забезпечення нагляду з боку менеджменту за відповідальними особами; здійснення облікових записів; роботи системи авторизації та погодження трансакцій; забезпечення фізичної охорони грошей, інвестицій, основних засобів.</p> <p>Незабезпечення повноти і вчасності звірення активів.</p> <p>Невчасне й неналежне документування трансакцій.</p> <p>Неправильне застосування інформаційних технологій.</p> <p>Неналежний контроль доступу до автоматизованих записів</p>

Закінчення табл. 17.5.1

Типи/складові	Фактори ризику шахрайств із фінансовою звітністю	Фактори ризику незаконного привласнення активів
Схильність/виправдання	<p>Неефективні комунікації або невпровадження стандартів етики.</p> <p>Надмірна участь нефінансового менеджменту у формуванні бухгалтерських принципів.</p> <p>Відомі факти грубого порушення законодавства, вимог чи позовів проти керівництва із заявами щодо шахрайства або зловживань.</p> <p>Тиск менеджменту на аналітиків, кредиторів чи третіх осіб для отримання завищених прогнозів.</p> <p>Зусилля менеджменту з мінімізації оподатковуваних доходів неналежним способом.</p> <p>Намагання менеджменту списати прорахунки в обліку на їхню нібито несуттєвість.</p> <p>Часті спори менеджменту з аудитором із питань обліку, звітності чи аудиту.</p> <p>Тиск на аудитора щодо завершення аудиту або штучне зменшення часу для надання аудиторського висновку.</p> <p>Прямі/непрямі заборони в роботі аудитора шляхом обмеження доступу до інформації або спілкування з радою директорів чи аудиторським комітетом.</p> <p>Владна поведінка менеджменту щодо аудитора, зокрема спроби вплинути на масштаб аудиту чи вибір або тривалість спілкування з персоналом із питань аудиту</p>	<p>Нехтування необхідністю моніторингу або вжиття заходів щодо зниження ризиків незаконного використання активів.</p> <p>Зневажання внутрішнім контролем шляхом усунення або невиправлення наявних недоліків у цій сфері.</p> <p>Поведінка, що спричиняє зовнішню та внутрішню невдоволеність діяльністю організації.</p> <p>Неадекватні зміни в поведінці або стилі управління</p>

Складено за: Statement on Auditing Standards / American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aicpa.org/Research/Standards/AuditAttest/Pages/SAS.aspx>.

обмежень для завершення аудиту й підготовки аудиторських звітів; вчинення аудитором формальних або неформальних перешкод доступу до інформації чи можливості спілкуватися з радою директорів або аудиторським комітетом; владна поведінка стосовно аудитора тощо).

- *Виробничі умови.* Ця категорія включає економічне та регуляторне середовище, в якому функціонує підприємство (установа, організація), та характеризується такими основними факторами ризику:
  - застосування нового бухгалтерського обліку та звітності, нових статутних чи регулятивних вимог, які можуть послабити фінансову стабільність або прибутковість підприємства;
  - високий рівень конкурентоспроможності або ринкова насиченість, що супроводжується зниженням вартісної маржі;
  - зниження виробництва в умовах зростання кількості банкрутств;
  - швидкі зміни у виробництві (наприклад, значні спади споживчого попиту, висока вразливість до швидких змін технології або швидке виробниче зношування).
- *Операційні характеристики та фінансова стабільність.* Ця категорія пов'язана з природою та комплексністю підприємства (установи, організації) та його трансакціями, фінансовим станом і рентабельністю. Для індикаторів факторів ризику цієї категорії характерні:
  - істотна потреба у здобутті додаткового капіталу, необхідного для забезпечення конкурентоспроможності підприємства, зважаючи на його фінансове становище (включаючи потребу у фінансуванні ключових досліджень чи розвитку або капітальних витратах);
  - активи, зобов'язання, доходи або витрати, що базуються на незвично суб'єктивних оцінках, судженнях або які є предметом потенційних істотних змін у найближчому майбутньому в спосіб, що може мати руйнівний вплив на фінансовий стан підприємства (установи, організації), як-от: стягнення дебіторської заборгованості, визнання доходів, застосування фінансових інструментів тощо;
  - великі обсяги операцій із пов'язаними особами не у звичному порядку ведення бізнесу;
  - значні або особливо складні трансакції наприкінці року;
  - великі обсяги коштів на банківських рахунках або в допоміжних компаніях або проведення суміжних операцій у "офшорних" зо-

- нах або на територіях, де є малоімовірним ведення бізнесу за чіткими правилами;
- занадто складна організаційна структура, включаючи значну кількість підрозділів чи підрозділів із незвичним правовим статусом, контрактними домовленостями без чітко визначених бізнесових цілей;
  - незвично швидке економічне зростання або прибутковість, особливо порівняно з іншими компаніями цієї самої сфери виробництва;
  - дуже висока уразливість до змін рівня процентних ставок;
  - незвично висока залежність від боргу або складність виконання боргових зобов'язань; загроза дефолту чи банкрутства;
  - нездатність генерувати рух коштів за операціями з одночасним звітуванням про прибутковість чи зростання прибутковості.

Фактори ризику, які стосуються незаконного привласнення активів, також можуть бути згруповані за трьома категоріями (обсяг розгляду аудитором факторів ризику другої і третьої категорій залежить від рівня існування факторів ризику першої категорії):

- *Вразливість активів до незаконного привласнення.* Ця категорія стосується природи активів підприємства (установи, організації) й ступеня, за якого вони можуть стати предметом крадіжки. Основними індикаторами ризиків можуть бути:
  - значні суми коштів у підзвіті або в обігу;
  - інвентарні характеристики (наприклад, маленький розмір, висока вартість або значний попит);
  - вільноконвертовані активи (наприклад, облігації на пред'явника, діаманти, комп'ютерні плати);
  - характеристики основних фондів (наприклад, товарність або недостатня ідентифікація власника).
- *Родинні взаємовідносини працівників або фінансова залежність.* Попри те, що аудитор не зобов'язаний спеціально досліджувати цю групу факторів ризику, під час аудиту важливо бути пильним до їх імовірності й, у разі ідентифікації, дослідити їх.

Це стосується рівня фінансової залежності працівників, а також відносин між ними, особливо щодо працівників, які мають доступ до активів, вразливих до незаконного привласнення. Індикаторами такого стану можуть бути: передбачуване майбутнє скорочення штатів, про що знають відповідальні особи; наявність інформації про незадоволення працівників, які мають доступ до активів, вразливих для крадіжки, а також

незрозумілі, незвичні й помітні зміни в поведінці таких працівників; відчутні особисті фінансові тиски на персонал, що має доступ до вразливих для крадіжки активів.

- *Контроль*. До цієї категорії належить недостатність контролю, який забезпечує попередження або виявлення незаконного привласнення активів:
  - неповний нагляд із боку менеджменту (наприклад, невідповідний нагляд або моніторинг віддалених підрозділів);
  - недостатній рівень процедур з відбору персоналу, що матиме доступ до вразливих для крадіжки активів;
  - розлад системи бухгалтерського обліку та звітності;
  - неналежний рівень розподілу обов'язків або незалежних перевірок;
  - відсутність або недоліки в системі авторизації та погодження трансакцій (наприклад, під час закупівель);
  - легкодоступність грошей, цінних паперів, запасів або основних фондів;
  - невчасність і неналежне документування трансакцій;
  - відсутність чіткої системи відпусток персоналу, який виконує ключові функції контролю.

Потрібно зауважити, що шахрайство за своєю природою завжди викликає значний інтерес (незалежно від його обсягів). Незмінними залишаються питання: яким чином шахрайство було (чи може бути) вчинене та чи ефективно функціонує наявний контроль, націлений на протидію йому?

Особлива увага до проблематики шахрайства пов'язана також із тим, що його наслідки можуть призвести до злочинів із відмивання незаконно отриманих доходів. Саме тому аудитори (аудиторські фірми) як СПФМ відіграють важливу роль у боротьбі з відмиванням коштів. При цьому важливо досліджувати всі випадки відмивання "брудних" грошей, що можуть стати наслідком шахрайства. Таким чином, аудитори (аудиторські фірми) повинні:

- систематично оцінювати вплив можливого шахрайства на фінансову звітність підприємств (установ, організацій);
- аналізувати вжиті підприємством (установою, організацією) заходи з метою попередження вчинення шахрайства, зокрема через формування відповідної політики мінімізації ризиків і запровадження адекватних систем внутрішнього контролю.

У сучасній аудиторській практиці можуть виникати різні ситуації, що свідчатимуть про вчинення порушень<sup>1</sup>. Узагальнення зарубіжного досвіду дає можливість здійснити певну базову структурування таких ситуацій, якими є:

- 1) *вчинення сумнівних розрахунків із контрагентами*. Наприклад, клієнт аудитора може зажадати розширити ринок збуту своєї продукції, що потребуватиме проходження складних процедур отримання необхідних дозволів місцевої влади. Тоді клієнт наймає консалтингову компанію для розв'язання проблемних питань. Однак роль цієї компанії для аудитора є не зрозумілою з огляду на великі розміри оплати її послуг за незначні обсяги виконаної роботи (до того ж репутація цієї компанії може бути не підтверджена належним чином). Як результат, аудитор може визнати, що частину коштів консультант витрачає на хабарі для полегшення просування інтересів клієнта;
- 2) *порушення клієнтом законодавства щодо господарської діяльності*. Під час аудиту, наприклад, може бути встановлено, що клієнт аудитора виплатив дивіденди, керуючись лише проектом фінансової звітності. Натомість аудиторські звірки засвідчили, що сума для розподілу дивідендів мала б бути меншою, тобто клієнт здійснив незаконні надлишкові виплати дивідендів;
- 3) *зловживання, пов'язані із заниженням клієнтом витрат*. Наприклад, клієнт у процесі виробничої діяльності може утилізувати відходи виробництва без відповідної ліцензії та шляхом незаконного забруднення річок чи повітря викидами, уникаючи витрат, пов'язаних з утилізацією відповідно до законодавства;
- 4) *протиправні дії дочірніх компаній клієнта*. Наприклад, постачання на ринки дочірніми компаніями клієнта та його конкурентами продукції у віддалені або автономні райони за завищеними цінами. При цьому аудиторам пояснюють, що ціну завищено через значні витрати на доставку продукції. Але ж це пояснює лише частину націнки на товар, тому така ситуація свідчить про ознаки змови конкурентів щодо ціни, а отже, отримання клієнтом незаконних доходів;

---

<sup>1</sup> Consultation Draft Practice Note 12 (Revised) – Money Laundering Legislation – Guidance for Auditors in the United Kingdom. – The Auditing Practices Board. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.frc.org.uk/getattachment/b0d35cdf-c6e1-4b94-8487-28c34d0a2cc0/Consultation-Draft-Practice-Note-12-\(Revised\)-Mone.aspx](http://www.frc.org.uk/getattachment/b0d35cdf-c6e1-4b94-8487-28c34d0a2cc0/Consultation-Draft-Practice-Note-12-(Revised)-Mone.aspx).



- 5) *зловживання, пов'язані з несумлінною поведінкою клієнта*. Наприклад, клієнт аудитора може практикувати затримування або взагалі неповернення переплачених його контрагентами сум, а отримані кошти – відносити на прибутки, якщо вони не звернулися з вимогою повернення протягом певного часу;
- 6) *злочини, в яких клієнт є жертвою*. Наприклад, це може стосуватися великих роздрібних продуктових магазинів, на складах яких виявляється недостача продукції. Персонал та охорона пояснюють це як природні втрати через утрску (усушку) товару, але насправді розміри цих втрат перевищують визначені норми, що свідчить про ознаки дрібних крадіжок продуктів.

До основних ризикових операцій, які можуть слугувати ознакою вчинення порушення, слід віднести:

- реалізацію товарів, робіт і послуг за заниженими цінами або здійснення переplat за них; непрозорість залучення дилерів для реалізації продукції або посередників для придбання сировини, товарів, робіт, послуг;
- перерахування коштів на рахунки інших суб'єктів господарювання або відчуження майна на їхню користь усупереч законодавству;
- необґрунтованість інвестування в статутні фонди інших суб'єктів господарювання, придбання цінних паперів;
- понаднормове віднесення до собівартості матеріальних витрат; порушення порядку визначення амортизації; надання спонсорської чи благодійної допомоги у великих обсягах;
- протиправне демпінгове надання в оренду чи лізинг обладнання, приміщень, землі чи природних ресурсів;
- порушення порядку знищення або списання незавершеного будівництва, необоротних та нематеріальних активів;
- безпідставне списання з обліку дебіторської або кредиторської заборгованості, сумнівних боргів, а також зобов'язань за отриманими кредитами й позиками;
- неправильне визначення фінансових результатів діяльності суб'єкта господарювання.

Під час ідентифікації ризиків суттєвих викривлень/перекручень допоміжна інформація може бути зібрана на етапах:

- 1) проведення аудиторською групою мозкового штурму;
- 2) ознайомлення з бізнес-процесами клієнта;
- 3) вивчення проміжної фінансової інформації;

4) розгляду невід'ємних ризиків у бухгалтерському обліку та на рівні окремих трансакцій.

У міжнародній аудиторській практиці визначено, що, хоч шахрайство і є широким правовим поняттям, проте аудитор повинен акцентувати увагу на можливих ознаках шахрайських дій, які спричиняють суттєві викривлення/перекручення у фінансовій звітності.

Важливо, щоб аудитор проводив аудиторські процедури, наприклад, інтерв'ювання управлінського персоналу, із метою дослідження клієнта на предмет наявності ризиків суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства. Запитання для обговорення під час такого інтерв'ю можуть стосуватися, зокрема, певних відокремлених або допоміжних підрозділів, адміністративних сегментів, деяких типів трансакцій, сальдо рахунків або певних категорій фінансової звітності, де найвірогідніше можуть існувати фактори ризику шахрайства. Здобута в такий спосіб інформація допоможе аудитору ідентифікувати відповідні сфери наявності ризику шахрайства (рис. 17.5.3).

Після ідентифікації ризиків аудитор переходить до їх синтезу (тобто розгляду в сукупності) та оцінювання, що здійснюється для визначення найвразливіших місць звітності підконтрольної організації до суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства. Встановлюються також типи шахрайських дій, які найімовірніше мали місце, і способи маскування суттєвого викривлення/перекручення фінансової звітності відповідальними особами.



**Рис. 17.5.3. Процес виявлення й оперування аудиторами факторами ризику шахрайства**

Складено авторами.

Ефективність і результативність оцінювання ідентифікованих ризиків шахрайства безпосередньо залежать від інтуїції, судження й досвіду аудитора. Якщо хоча б один з елементів трикутника шахрайства не було досліджено аудитором, то неможливо гарантувати відсутність ознак вчинення шахрайства.

Важливим питанням є й те, наскільки ідентифіковані ризики пов'язані з конкретними рахунками чи трансакціями або ж із фінансовою звітністю загалом. У ході оцінювання потенційних ризиків шахрайства розглядаються тип, значимість, імовірність і масштаб кожного ризику.

Судження щодо ризиків суттєвих викривлень/перекручень фінансової звітності внаслідок шахрайства впливає на методику аудиторської перевірки. Чим вищим є ризик, тим досвідченішою має бути аудиторська група й сильнішим – контроль за проведенням цієї перевірки.

У ході проведення аудиту фінансової звітності аудиторі потрібно особливу увагу приділити вивченню можливих несанкціонованих або неналежно виконаних записів у журналі обліку чи іншим коригуванням після здійснення підсумкових оборотів (наприклад, при консолідації або рекласифікації).

Щоб найефективніше ідентифікувати й тестувати нестандартні записи в журналі обліку, аудитор повинен загалом розуміти процес формування фінансової звітності. Ця інформація є важливою, оскільки допомагає збагнути, що саме має відбуватися в “нормальній” ситуації і, відповідно, ідентифікувати можливі аномалії. Аудитору потрібно також знати, яким чином дані реєструються в журналі обліку, а також бути ознайомленим із системою внутрішнього контролю, що застосовується до записів у журналі обліку.

Безпосередня перевірка записів Головної книги та їх підтвердження здійснюються за кількома напрямками:

1. Ретроспективний огляд бухгалтерських оцінок. Бухгалтерські оцінки вважаються особливо вразливими до маніпуляцій, оскільки залежать винятково від судження і припущень. Тому дуже важливо здійснювати ретроспективний огляд бухгалтерських оцінок попереднього року. Цей огляд не має на меті ставити під сумнів професійне аудиторське судження, яке надане в попередні роки й базується на доступній на той час інформації. Швидше за все, цей захід має розглядатися в контексті впливів на результати аудиту поточного року та сьгоднішні факти й обставини.

2. Аналіз адміністративного підґрунтя для незвичних трансакцій. Багато шахрайств із фінансовою звітністю вчиняються або приховуються

шляхом використання незвичних трансакцій, які виходять за межі сфери основної діяльності клієнта. Отже, аудитору необхідно зрозуміти адміністративне обґрунтування цих видів трансакцій, що потребує складання переліку питань і проведення відповідного аналізу. Передумовою для здійснення цих процедур має бути розуміння підприємства (установи, організації) та його середовища на такому рівні, щоб розпізнати незвичні трансакції.

3. Оцінювання аудиторських доказів. Під час здійснення безпосередніх процедур аудиту мають проводитися як аналітичні процедури, так і окремі дослідження трансакцій для встановлення ризиків суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства.

4. Реагування на спричинені шахрайством викривлення/перекручення. Якщо існують ознаки викривлень/перекручень, але завданий ними вплив не є істотним щодо фінансової звітності, то аудитору все ж варто оцінити наслідки такого впливу, особливо якщо їх допускали відповідальні управлінці. Якщо ж виявлені викривлення/перекручення внаслідок шахрайських дій виявилися суттєвими, аудитору потрібно:

- вжити заходів для отримання додаткових доказів;
- розглянути причетність до інших аспектів аудиту;
- ініціювати обговорення цих питань у межах аудиторської фірми (особливо з більш досвідченими аудиторами).

5. Комунікація. У разі виявлення ознак вчинення шахрайства про це слід повідомити керівництво і представників наглядового органу об'єкта аудиту. Разом із тим наявність лише факторів ризику шахрайства (без наявності доказів), як правило, не може бути предметом такого обговорення.

6. Документування. При документуванні питань, пов'язаних із шахрайством, аудитору слід дотримуватися певного стандартизованого порядку, тобто документувати:

- результати обговорення під час планування аудиту питань рівня вразливості фінансової звітності підконтрольної організації до суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства, зокрема місце й час проведення дискусії та її учасників;
- процедури, що були застосовані для здобуття інформації, необхідної для ідентифікації та оцінки ризиків суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства;
- ідентифіковані специфічні ризики суттєвих викривлень/перекручень унаслідок шахрайства, а також їх опис аудитором;

- результати виконаних процедур стосовно дослідження ризиків нехтування системою контролю;
- зміст обговорень із питань порушень між аудитором та менеджментом і наглядовими органами підконтрольної організації.

Таким чином, аудитори повинні здійснювати професійну діяльність з урахуванням усіх факторів ризиків, які можуть вказувати на вразливі до вчинення шахрайських дій операції та напрями діяльності. Для цього потрібно застосувати такий інноваційний механізм фінансового управління: сформуванню організаційно-методичне забезпечення щодо здійснення діяльності аудиторів (аудиторських фірм) як СПФМ шляхом розроблення і прийняття Міністерством фінансів України, що здійснює регулювання й нагляд за аудиторами (аудиторськими фірмами) під час виконання ними обов'язків СПФМ, передусім наказу Міністерства фінансів України "Про затвердження Переліку характерних ознак (індикаторів) шахрайства та критеріїв відбору підозрілих господарських операцій", а згодом – інших нормативних документів, доцільність прийняття яких підтверджена позитивним зарубіжним досвідом.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 17

Забезпечення стійкого економічного розвитку України, передбачене Програмою економічних реформ на 2012–2014 роки, неможливе без докладання довгострокових і комплексних зусиль щодо подолання такої загрози національним інтересам і безпеці в економічній сфері, як тіньова економічна діяльність.

Детінізація економіки України, становлення цивілізованого ринку та демократії, досягнення соціальної стабільності громадян потребують визначення основних засад протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та їхнього розвитку в контексті модернізації управління державними фінансами шляхом запровадження низки *інноваційних складових*, що ґрунтуються на кращому світовому, зокрема європейському, досвіді в цій сфері.

1. Із прийняттям нових Міжнародних стандартів боротьби з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму й розповсюдженням зброї масового знищення – Стандартів FATF 2012 р. – та в контексті подолання проблеми тінізації української економіки як однієї із загроз національній безпеці країни, вкрай необхідний подальший розвиток

системи фінансового моніторингу України. Зокрема, це стосується уніфікації процедур протидії фінансуванню тероризму з процедурами протидії відмиванню коштів, запровадження нових вимог до протидії фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, посилення вимог до протидії відмиванню корупційних доходів і застосування у фінансовій системі підходу, який ґрунтується на оцінці ризиків відмивання коштів, підвищення ролі Державної служби фінансового моніторингу України тощо.

2. У зв'язку з цим першочерговим кроком пропонується виокремлення в Національному плані дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2012–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” заходу “Приведення національного законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму у відповідність із Міжнародними стандартами боротьби з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму й розповсюдженням зброї масового знищення – Стандартами FATF 2012 року” (в межах розділу “Створення умов для залучення прямих іноземних інвестицій” за напрямом “Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг”). Очікуваними результатами реалізації цього заходу мають стати:

- а) розширення переліку предикатних злочинів – суспільно небезпечних протиправних діянь, що передують легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, з огляду на те, що нині значна їх частина перебуває поза дією антилегалізаційного законодавства України. Зокрема, це злочини, передбачені статтями 212 “Ухилення від сплати податків, зборів, обов’язкових платежів” і 212-1 “Ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” Кримінального кодексу України. Це дасть можливість оперативно й у рамках закону протидіяти фінансовим шахрайствам, пов’язаним із незаконним відшкодуванням ПДВ, здійсненням фіктивного експорту й інших злочинів із легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, під час проведення зовнішньоторговельних та інших господарських операцій;
- б) наділення правоохоронних органів повноваженнями щодо конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом, яка не заснована на обвинувальному вирокі суду, або пред’явлення правопорушнику вимог про підтвердження законного походження власності, без від-

- повідного кримінального засудження. Такі заходи перешкоджатимуть приховуванню злочинних доходів чи знищенню слідів злочинної діяльності до моменту винесення обвинувального вироку суду й забезпечуватимуть збереження майна, предметів, коштів, які можуть бути стягнені в дохід держави;
- в) чітке передбачення в Законі України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28.11.2002 № 249-IV положень про звільнення від кримінальної/адміністративної відповідальності осіб за порушення будь-яких обмежень щодо розкриття інформації про підозрілі операції, обумовлених законодавчими, регуляторними, адміністративними актами або контрактом (договором) стосовно нерозголошення комерційної чи іншої таємниці. Реалізація зазначених положень дасть змогу усунути суперечність між відповідальністю за розголошення таємниці інформації та виконанням СПФМ обов’язку щодо повідомлень ДСФМУ про підозрілі фінансові операції, а також сприятиме тісній співпраці учасників національної системи фінансового моніторингу;
  - г) законодавче визначення правоохоронного органу, уповноваженого здійснювати координацію дій інших правоохоронних і контролюючих органів у протидії легалізації коштів злочинного походження на національному рівні. Таким органом може бути Служба безпеки України. Зміна пріоритетів у координації певним чином допоможе вдосконалити національну систему запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також поліпшити міжнародну співпрацю України в цьому напрямі.

3. Враховуючи зростаючі тенденції залучення представників нефінансових професій до процесу легалізації “брудних” грошей, а також думки вітчизняних та зарубіжних науковців із цього приводу, обґрунтованим є визнання аудиторів та аудиторських фірм особами, що мають виконувати обов’язки СПФМ, а отже, і відведення їм безспірного місця у протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Інноваційність такого підходу полягає в ролі аудиторів (аудиторських фірм) як спеціально визначених СПФМ у створенні комплексного організаційно-правового механізму протидії правопорушенням та іншим тіншовим проявам в економічній сфері діяльності суб’єктів підприємництва. Аудитори й аудиторські фірми надають своїм клієнтам доволі широкий спектр послуг, які безпосередньо не пов’язані зі здійсненням фінансових операцій (консультування з фінансових питань і питань оподаткування, створення

корпоративних структур чи інших складних юридичних осіб, купівля-продаж нерухомого майна тощо), проте можуть стосуватися легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Відповідно, суб'єкти аудиторської діяльності *можуть долучатися до проведення операцій із відмивання "брудних" грошей або бути поінформованими про це, а отже, мають можливість і повинні зобов'язуватися вчасно надавати ДСФМУ відповідну інформацію.*

4. Нормативно-правове забезпечення діяльності спеціально визначених СПФМ (аудиторів та аудиторських фірм) в Україні потребує вдосконалення в контексті імплементації Стандартів FATF та існування певних невіршених питань. Ключову роль у цьому процесі має відігравати Міністерство фінансів України як орган державного регулювання й нагляду за аудиторами та аудиторськими фірмами під час виконання ними обов'язків СПФМ.

По-перше, слід урегулювати антилегалізаційне законодавство з профільною нормативно-правовою базою діяльності аудиторів (аудиторських фірм). Зокрема, це стосується відповідальності суб'єктів аудиторської діяльності за розголошення конфіденційної інформації, отриманої під час проведення аудиту й надання інших аудиторських послуг, для виконання ними обов'язків СПФМ. Як показує досвід окремих європейських країн і країн СНД, це питання доцільніше вирішити шляхом внесення уточнень до ст. 19 "Обов'язки аудиторів і аудиторських фірм" Закону України "Про аудиторську діяльність" від 22.04.1993 № 3125-XII (зі змінами). Наприклад, п. 4 ст. 19 цього Закону, на кшталт Закону Словацької Республіки про аудиторську діяльність № 540/2007, викласти в такій редакції:

"4) зберігати в таємниці інформацію, отриману при проведенні аудиту та виконанні інших аудиторських послуг, не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб.

*Не є порушенням принципу конфіденційності надання інформації Державній службі фінансового моніторингу України при виконанні обов'язків спеціально визначеного суб'єкта первинного фінансового моніторингу".*

По-друге, необхідно прийняти нормативно-правові акти, які б докладно регламентували для аудиторів (аудиторських фірм) та інших спеціально визначених СПФМ, регулювання й нагляд за якими здійснює Міністерство фінансів України, порядок практичної реалізації окремих положень законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації до-



ходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Найсамперед це стосується підготовки методичних рекомендацій щодо виявлення підозрілих операцій, особливостей подання інформації до ДСФМУ, ідентифікації клієнтів та підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу.

5. Зважаючи на те, що СПФМ здебільшого не в змозі виявити й відстежити всю схему легалізації “брудних” грошей, а лише спроможні звернути увагу на деякі її елементи чи ознаки, аудиторам (аудиторським фірмам) для виявлення підозрілих операцій клієнта доцільно керуватися характерними ознаками можливої наявності схем відмивання (індикаторами підозрілості), оприлюдненими в типологіях легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

З огляду на викладене Міністерство фінансів України відповідно до опублікованих типологій має розробити Методичне забезпечення, що міститиме перелік характерних ознак (індикаторів) шахрайств та критеріїв відбору підозрілих господарських операцій, який став би керівництвом для аудиторів (аудиторських фірм) як СПФМ щодо виявлення фінансових операцій, які підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу.

6. Найприйнятнішим засобом для застосування аудитором (аудиторською фірмою) до ідентифікації і встановлення підозрілих трансакцій та операцій слід вважати ризикоорієнтований підхід, оскільки він сприяє підвищенню ефективності роботи аудитора (аудиторської фірми) під час виконання обов’язків СПФМ у зв’язку зі значними обсягами фінансово-господарських операцій клієнта, що підлягають перевірці. При цьому слід розрізняти два основних типи ризиків відмивання злочинних доходів: внутрішні (відмивання коштів клієнтом або його персоналом) та зовнішні (використання клієнта третіми особами для відмивання коштів).

Інноваційність запропонованого ризикоорієнтованого підходу полягає в застосуванні аудиторами аналізу й оцінювання ризиків шахрайства, зважаючи на три умови його виникнення та на основі наведених у сучасних типологіях характерних ознак (індикаторів) ризику шахрайської фінансової звітності й незаконного привласнення активів. Запропонована методологія може бути використана під час розроблення методичних рекомендацій щодо дій аудиторів та аудиторських фірм як СПФМ у разі виникнення підозри або викриття зловживань із відмивання “брудних” грошей.

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

Умови детінізації
Посилення співпраці з міжнародними інститутами
Поліпшення якості державних послуг
Збільшення прозорості державного бюджету
Підвищення довіри суспільства до влади
Обмеження обігу готівкових коштів
Створення єдиного інформаційно-аналітичного простору для обміну інформацією про платників податків, об'єкти оподаткування та об'єкти, пов'язані з оподаткуванням, а також чіткої міжвідомчої координації
Легалізація капіталів некримінального походження
Інші умови

**Макрорівень**

**Механізм оцінки ризиків та вдосконалення системи моніторингу стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України**

Зaproвадження показників (індикаторів) стану фінансової безпеки сектору державних фінансів, збору, обробки й аналізу інформації про розвиток ситуації в цій сфері та визначення механізму оперативного реагування на ризики й загрози фінансовій безпеці держави

**Механізм посилення фінансової безпеки держави з допомогою інструментів фінансового моніторингу**

- Створення на базі функціонування Державної служби фінансово-го моніторингу України Єдиної державної інформаційної системи у сфері залобгання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.
- Удосконалення засобів моніторингу фінансових потоків та протидії нелегальному відпливу капіталів за межі України в системі забезпечення фінансової безпеки держави.
- Аналіз економічної співпраці українських резидентів із суб'єктами підприємницької діяльності, зареєстрованими в офшорних зонах

**Мікрорівень**

**Податкові механізми**

*Сприяння добровільній сплаті податків:*

- спрощення форм декларацій за основними податками і зборами;
- впровадження дистанційного звітування в електронній формі для всіх платників податків;
- удосконалення роботи підрозділів апеляцій;
- поліпшення якості проведеної інформаційної та роз'яснювальної роботи серед платників податків

*Удосконалення контрольно-перевірочної роботи:*

- удосконалення параметрів відбору платників податків для перевірок при застосуванні ризикорієнтованої системи оподаткування;
- нормативно-правове врегулювання трансфертного ціноутворення;
- запровадження непрямих методів контролю доходів та витрат платників податків і зборів;
- зміщення акцентів контрольно-перевірочної роботи з виявлення ненавмисних порушень податкового законодавства на викриття фактів використання неоподаткованих доходів

**Інші механізми**

**Механізми фінансового моніторингу**

Приведення національного законодавства у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, у відповідність із новими Рекомендаціями FATF

Розширення переліку злочинів, які є суспільно небезпечними протиправними діями, що передують легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (предикатними злочинами)

Узагальнення характерних ознак підозрілих господарських операцій та затвердження переліку (індикаторів) шахрайств та критеріїв відбору цих операцій аудиторами (аудиторськими фірмами)

Узгодження національного законодавства, що регулює професійну діяльність аудиторів (аудиторських фірм) із законодавством України у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму

Розділення регуляторних функцій між Міністерством фінансів України та Державною службою фінансового моніторингу України: МФУ має функції регулятора й наглядача щодо суб'єктів первинного фінансового моніторингу, Держфінмоніторинг — повноваження щодо видання власних нормативних актів

**Наслідки**

Посилення фінансової безпеки держави  
Детінізація економіки

Зростання рівня тіньової економіки  
Збільшення бюджетного ресурсу  
Зниження корупційних чинників у державному секторі  
Збільшення інвестиційного потенціалу

ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ

---

---

ЧАСТИНА VII

**ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ  
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**



## ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

### 18.1. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

Останніми роками проблематика бюджетної політики набуває дедалі більшої актуальності та постійно привертає до себе суспільну увагу, оскільки в сучасних економічних умовах виконання бюджету набуло значення найсуттєвішого індикатора успішності роботи урядів. Бюджетна політика є базовим елементом у формуванні загальної економічної політики держави. Саме основні параметри державного бюджету визначають прогрес людського розвитку в країні, забезпечують соціальну підтримку, впливають на функціонування ринку праці, умови зайнятості та проживання. Таким чином, бюджетна політика є дієвою формою економічного впливу уряду на соціально-економічний розвиток держави.

#### 18.1.1. Парадигма соціально-інвестиційної держави: новітні виклики

##### *Становлення концепції соціально-інвестиційної держави*

Дослідження моделей соціального розвитку привертало увагу провідних економістів світу протягом ХХ ст., отримавши логічне завершення в рамках теорії держави загального добробуту як однієї з базових концепцій соціальної політики. Зі становленням поняття соціальної держави пов'язані імена таких науковців, як А. Бонолі, А. Бріггс, Г. Віленський, Е. Гідденс, М. Г. Еррера, Г. Еспінг-Андерсен, Ф. Кастлес, П. Ліндерт, Т. Маршал, А. Тітмусс, Х. Феррера та ін. Саме в працях цих осно-

воположників теорії соціальної економіки обґрунтовано ключові риси концепції соціальної держави, запропоновано підходи до класифікації різних типів загального добробуту, досліджено інструменти реалізації соціальних функцій завдань держави.

Проте криза держави загального добробуту в 1980–1990-х роках призвела до необхідності критичного перегляду основних положень концепції та спроб віднайти альтернативні шляхи розвитку. Найважливіші зміни, що впливають сьогодні на держави загального добробуту, пов'язані не з їх внутрішньою динамікою, а зі змінами у фінансовому, економічному та соціальному середовищі. Економічна глобалізація, яка веде до інтеграції ринків капіталу та зростання міжнародної конкуренції, численні фінансові кризи та рецесії формують виклики існуванню традиційних систем загального добробуту. Дедалі більшу підтримку здобувають дослідження, в яких стверджується, що глобалізація обмежує спроможність держав ефективно реалізувати національну політику соціального захисту. Глобальні тенденції пов'язують зі стійкою неоліберальною ідеологією, просуванням нерівності та репрезентації соціальної політики як джерела “жорсткості” ринку праці. Знаковою працею в цьому контексті стала робота А. Расмуссена “Від соціальної держави до мінімалістської держави”, опублікована в 1993 р.<sup>1</sup> У цьому дослідженні майбутній прем'єр-міністр Нідерландів обґрунтовував класично-ліберальні думки, що в державі має відбуватися перехід від режиму загального добробуту до ринкової економіки з низькими податками. В умовах скорочення соціальних зобов'язань держави внаслідок економічних криз переглядається і роль ключових агентів соціальної політики, зокрема зростає інтерес до діяльності інститутів самоорганізації громадян, які починають виступати в ролі суб'єктів соціального захисту, партнерів держави у формуванні та здійсненні соціальної політики<sup>2</sup>.

Нові вимоги ставлять перед соціальними державами й сучасні демографічні тенденції, зокрема прискорене постаріння населення, що відбувається сьогодні не лише в розвинутих країнах, а й в окремих країнах, які

<sup>1</sup> *Rasmussen A. F. Fra socialstat til minimalstat: en liberal strategi / A. F. Rasmussen. – Kbh. : Samleren, 1993. – 235 s.*

<sup>2</sup> *Сидорина Т. Ю. Партнерство государства и институтов самоорганизации граждан в реализации социальной политики (теоретический аспект) / Т. Ю. Сидорина // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2010. – Т. 8. – № 1. – С. 117–129.*

розвиваються. Актуальним викликом є зміни в сімейній структурі населення, що проявляються у посиленні індивідуалізації суспільства, зростанні чисельності домогосподарств, що складаються з однієї особи, чисельності самотніх батьків, які потребують державної підтримки. Чи не найбільший виклик сучасним режимам загального добробуту становлять масштабні імміграційні процеси, що вже призвели до кризи політики мультикультуралізму в розвинутих регіонах, посилення соціальних ризиків, пов'язаних з етнічною та релігійною неоднорідністю населення, відмінністю суспільних норм та моделей поведінки.

У результаті цих процесів більшість розвинутих держав наразі стикаються з новими соціальними ризиками, яким не в змозі протистояти традиційні режими загального добробуту. Так, брак робочої сили та дефіцит податкових надходжень і соціальних відрахувань, що супроводжується підвищенням потреби у соціальних виплатах, формують серйозні виклики фінансовій стійкості режимів загального добробуту, обумовлюючи потребу в реформах задля пристосування державних систем до нових соціальних умов<sup>1</sup>.

Відповідно, набувають поширення думки, що в умовах глобалізації постіндустріальні соціальні держави повинні вживати певних заходів із деякого скорочення соціальних програм<sup>2</sup>. Проводяться паралелі між зниженням темпів економічного зростання та високими соціальними видатками в країнах Європи; натомість пропагується гуманізація трудового життя, розширення активної політики зайнятості, стимулювання підприємництва, забезпечення рівних умов конкуренції. Саме з цими тенденціями пов'язують обґрунтування та становлення альтернативних режимів загального добробуту, що мають протистояти новітнім глобалізаційним викликам, до яких належить і парадигма соціально-інвестиційної держави.

Одним з основоположників концепції соціально-інвестиційної держави вважається Г. Еспінг-Андерсен, якому належить загальновідома класифікація режимів загального добробуту, що дала поштовх до відповідного наукового дискурсу протягом останніх десятиріч. Саме Еспінг-Андерсен вперше протиставив “проактивні” соціальні послуги пасивній

<sup>1</sup> The New Social Risks. EISS Yearbook 1996 / ed. by J. van Langendonck. – Hague : Kluwer Law International, 1997. – 261 p.

<sup>2</sup> Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006. – № 6 (294). – (Сер. “Основные проблемы социального развития России – 94”).

політиці перерозподілу доходів та обстоював доцільність активних заходів у сфері зайнятості населення. Характеризуючи скандинавську модель загального добробуту, він визначив її як “стратегію, що полягає в переорієнтації соціальних ресурсів держави від пасивної підтримки доходів до політики зайнятості та підтримки сімей... Ера зайнятості в суспільному секторі, вочевидь, добігла до краю і, натомість, альтернативою є політика активних заходів на ринку праці, таких як професійна підготовка та мобільність, субсидування заробітної плати... Можна стверджувати, що Скандинавські держави загального добробуту просувають стратегію “соціального інвестування”<sup>1</sup>.

Більш точно поняття “соціально-інвестиційної держави” було відточене Е. Гідденсом при обґрунтуванні концепції так званого третього шляху як політики “нової середини” при виборі стратегій розвитку між соціал-демократією та неолібералізмом. Е. Гідденс захищав доцільність переходу європейської держави загального добробуту від “коригувальної” та “пасивної” ідеології до проактивнішої стратегії, у рамках якої значно більше уваги приділяється попередженню кризових ситуацій, “активізації” населення та наданню соціальних послуг. На його думку, основною стратегією соціальної політики має бути “інвестування в людський капітал у всіх напрямках, де це тільки можливо, замість прямого надання економічної підтримки. На місце держави загального добробуту ми маємо помістити соціальну інвестиційну державу”<sup>2</sup>.

До основоположників розвитку концепції соціально-інвестиційної держави належить і Дж. Мідглей<sup>3</sup>, на думку якого ідея соціального інвестування бере початок у рамках продуктивістського підходу до соціальної політики, тобто соціальні цілі підпорядковуються пріоритетам економічного зростання. Якщо раніше концепція продуктивізму асоціювалася переважно з економічним зростанням країн, що розвиваються, зокрема, зі становленням нових “азійських тигрів”, то наразі застосування цього підходу як альтернативної стратегії економічного зростання поширюється й у розвинутому світі.

<sup>1</sup> *Esping-Andersen G. After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy / G. Esping-Andersen // Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies / ed. by G. Esping-Andersen. – L. : UNRISD, 1996. – P. 1–31.*

<sup>2</sup> *Giddens A. The Third Way. The Renewal of Social Democracy / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1998. – 166 p.*

<sup>3</sup> *Midgley J. The Social Development Perspective in Social Policy / J. Midgley, M. Sheraden // Handbook of Social Policy / ed. by J. Midgley, M. B. Tracy, M. Livermore. – Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 2000. – P. 435–446.*



У соціальній політиці режимів загального добробуту поняття “продуктивізму” також пов’язують з ім’ям Г. Еспінг-Андерсена, який наголошував на традиції підтримки людського капіталу та сприяння повній зайнятості в рамках скандинавської моделі соціальної держави<sup>1</sup>. На його думку, “продуктивність” і “превентивність” цього типу соціальної політики визначаються інвестиціями в професійну підготовку та сприяння зайнятості дорослого населення, забезпечення мобільності на ринку праці та інституціоналізації послуг для сімей, оскільки вкладення в ці сфери сприяють скороченню інших соціальних потреб та економії відповідних коштів.

Дж. Мідглей зараховував до складу таких інвестицій програми розвитку людського капіталу, що мають на меті накопичення знань та навиків для підготовки “споживачів соціального добробуту” до продуктивної зайнятості (послуги з професійної орієнтації та працевлаштування; програми мікрокредитування та мікропідприємництва як засоби сприяння самозайнятості), програми розбудови соціального капіталу, що просувають розвиток соціальних мереж, зокрема у бідних громадах, програми місцевого розвитку тощо. Концепція соціального інвестування охоплює й програми підвищення матеріального добробуту, що сприяють розширенню економічних можливостей незаможних категорій населення<sup>2</sup>.

Е. Гідденс пов’язує цей підхід, орієнтований на майбутнє, з пріоритетами держави-інвестора, витрати якої здійснюються у формі вкладень в людський капітал та асоціюються з позитивним добробутом. На його думку, результатом реалізації цієї стратегії має стати формування суспільства відповідальних громадян, які “свідомо беруть на себе ризики, пов’язані з дією ринку”. В цьому контексті Е. Гідденс наголошував на ролі освіти впродовж життя та посиленій ролі уряду в реалізації активної соціальної політики як провідних стратегіях соціального інвестування; інші інструменти активізації громадян включали підприємництво, “мобільність” прав, публічно-приватне партнерство<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Esping-Andersen G. The Making of a Social Democratic Welfare State / G. Esping-Andersen // Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden / ed. by K. Misgeld, K. Molin, K. Amark. – University Park, PA : State University of Pennsylvania Press, 1992. – P. 35–66.*

<sup>2</sup> *Midgley J. Growth, Redistribution and Welfare: Towards Social Investment / J. Midgley // Social Service Review. – 1999. – № 77 (1). – P. 3–21.*

<sup>3</sup> *Giddens A. The Third Way. The Renewal of Social Democracy / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1998. – 166 p.*

На загальноєвропейському рівні посилена увага до соціальної політики як стратегії інвестування та досягнення кращої інтеграції соціальних і економічних завдань була репрезентована в Амстердамській угоді 1999 р.<sup>1</sup> та набула подальшого розвитку в Лісабонській стратегії 2000 р.<sup>2</sup> Так, ця стратегія декларує, що загальна мета сучасної державної політики полягає в розбудові конкурентоспроможної та всеохоплюючої економіки, що ґрунтується на знаннях, а державна політика має бути реформована таким чином, щоб стратегії економічного та соціального розвитку, а також політика зайнятості, відповідали одна одній та мали позитивний кумулятивний ефект. У рамках цього загального підходу, інвестування “в людей” та розвиток активних і динамічних режимів загального добробуту вважається критичним як з точки зору забезпечення гідного місця Європи в глобальній “економіці знань”, так і задля запобігання загостренню соціальних проблем безробіття, бідності та соціального виключення в умовах становлення цього нового типу економіки.

Таким чином, у рамках парадигми соціальних інвестицій можна виокремити дві тісно взаємопов’язані складові – економічну, що присвячена проблемам продуктивності та економічної конкурентоспроможності національних економік, та соціальну, що переймається проблемами соціальної справедливості, рівності та соціального включення. І саме концепція соціально-інвестиційної держави забезпечує можливість “взаємовигідного” поєднання цих складових, які в більшості суспільств вступають у суперечність та потребують пошуку компромісу в спрямуванні державних ресурсів.

*Фінансування соціальних інвестицій держави:  
сучасні тенденції в розвинутих регіонах світу*

Зрушення у теоретичних дискурсах щодо трактування соціально-інвестиційної держави відображають лише один з аспектів загальних змін у підходах до планування та реалізації соціальної політики в державах загального добробуту. Іншим важливим питанням залишаються зміни у фінансовій політиці, що просувають соціально орієнтовані держави: чи справді сучасні пріоритети державних видатків більшою мірою зосере-

<sup>1</sup> Legal Issues of the Amsterdam Treaty / ed. by D. O’Keeffe, P. Twomey. – Oxford : Hart Publishers, 1999. – 425 p.

<sup>2</sup> Benchmarking the Lisbon Strategy / D. Ioannou, M. Ferdinandusse, M. Lo Duca, W. Coussens // European Central Bank. Occasional Paper Series. – 2008. – № 85. – 58 p.

джуються на соціальних інвестиціях? Саме тому існує потреба в деталь-  
ному аналізі змін, що відбулися в структурі та обсягах соціальних видат-  
ків розвинутих країн, які є основною формою реалізації соціальних ін-  
вестицій держави, та обґрунтуванні прогностичних оцінок майбутніх тен-  
денцій соціальної політики.

У статистичній практиці європейських країн та інших держав, що на-  
лежать до Організації економічного співробітництва та розвитку  
(ОЕСР), державні видатки соціального спрямування прийнято розмеж-  
овувати в рамках дев'яти політичних напрямів:

- програми підтримки літнього населення – пенсії за віком, достро-  
кові пенсії, соціальне обслуговування на дому, стаціонарні заклади  
соціального обслуговування для літніх осіб;
- програми підтримки осіб, які втратили годувальників, – пенсійне  
забезпечення та допомога на поховання;
- виплати, пов'язані з непрацевдатністю, – оплата послуг з догляду  
за непрацевдатними, пенсії за інвалідністю, компенсації у випадку  
виробничої травми або нещасного випадку на виробництві, випла-  
та за лікарняними листками;
- програми охорони здоров'я – видатки на амбулаторну та стаціо-  
нарну медичну допомогу, медикаменти та обладнання, профілак-  
тичні заходи;
- програми підтримки сімей – виплати та кредити на дітей, фінансу-  
вання дитячих дошкільних закладів, підтримка доходів протягом  
відпустки у зв'язку з народженням дитини, допомога самотнім  
батькам тощо;
- програми активної політики на ринку праці – послуги з працевла-  
штування, професійної підготовки та профорієнтації, інтеграції до  
сфери зайнятості осіб з особливими потребами, створення нових  
робочих місць, підтримка започаткування власного бізнесу;
- програми підтримки населення у випадку безробіття – підтримка  
доходів безробітних, сприяння схемам раннього виходу на пенсію  
у зв'язку з ситуацією на ринку праці;
- житлові програми – субсидії на оплату житлово-комунальних по-  
слуг та оренди житла;
- інші програми соціальної політики – некатегорійні грошові випла-  
ти малозабезпеченому населенню, інші соціальні послуги, тобто  
такі програми підтримки, як субсидії на харчування, поширені в  
деяких країнах.

Межа, що окреслює рамки соціальної сфери, не завжди чітко визначена, оскільки завдання соціальної політики в різних країнах відрізняються. У методичних вказівках ОЕСР застосовується таке визначення поняття соціальних витрат: “надання державними та приватними інституціями допомоги домогосподарствам та окремим особам, а також спрямування на них фінансових внесків, що мають забезпечити підтримку протягом періоду дії обставин, які негативно впливають на рівень їхнього добробуту, за умови, що надання цієї допомоги не є ані прямим платежем за певний товар або послугу, ані індивідуальним контрактом чи трансфером”<sup>1</sup>. Оскільки цим визначенням охоплюються лише види допомог, що надаються інституціями, то трансферти між домогосподарствами – навіть якщо вони мають певну соціальну природу – не включаються до категорії соціальних видатків.

Задля того, щоб статті витрат могли бути класифіковані як соціальні, вони мають відповідати водночас двом основним критеріям. По-перше, витрачання цих ресурсів має підпорядковуватися досягненню одного або декількох соціальних завдань; по-друге, програми, що регулюють надання допомог, повинні ґрунтуватися на одному з таких принципів: міжособистісний перерозподіл або загальнообов’язкова участь.

Інакше кажучи, програми витрат вважаються “соціальними”, якщо участь у них обов’язкова для населення та зобов’язання ґрунтуються на принципі перерозподілу ресурсів між учасниками програм. Забезпечення соціальних послуг (державними установами і/або неурядовими організаціями), а також програми соціального страхування та соціальної допомоги практично завжди передбачають певний перерозподіл між домогосподарствами. Такі програми фінансуються за рахунок або податкових надходжень до бюджету, або соціальних внесків, що призводить до перерозподілу ресурсів між населенням різних груп (наприклад, всіма членами фонду соціального страхування у випадку безробіття).

Розмежування між державними та приватними програмами соціального захисту визначається інституційною належністю установ, які контролюють відповідні фінансові потоки, до державного або приватного секторів. Державні соціальні витрати охоплюють соціальні видат-

---

<sup>1</sup> *Adema W.* Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

ки уряду, що реалізуються через бюджети різного рівня та позабюджетні соціальні фонди (наприклад, виплати у випадку тимчасової непрацездатності, що фінансуються за рахунок обов'язкових відрахувань роботодавців і найманих працівників до фондів соціального страхування). Всі соціальні витрати, що не забезпечуються безпосередньо урядом, вважаються “приватними”\*. У межах групи приватних соціальних витрат розмежовують дві широкі категорії (табл. 18.1.1):

- загальнообов'язкові приватні соціальні видатки: програми соціальної підтримки, що передбачені законодавством, але здійснюються через приватний сектор, наприклад, прямі виплати робото-

Таблиця 18.1.1

### Категоризація витрат соціального спрямування в країнах ОЕСР

Принцип	Державні		Приватні	
	Обов'язкові	Добровільні	Обов'язкові	Добровільні
Перерозподіл	Соціальна допомога, що ґрунтується на принципі перевірки доходів, виплати за програмами соціального страхування	Добровільна участь у страхових програмах, наприклад, самозайнятого населення	Соціальні виплати роботодавців працівникам у випадку хвороби тощо	Податкові пільги, професійні пенсії, програми медичного страхування на робочому місці
Відсутність перерозподілу	Виплати за індивідуальними накопичувальними схемами, що адмініструються урядом		Пенсійні виплати за актуарними схемами	Виключно приватні (не класифікуються як соціальні): виплати за програмами страхування, індивідуально приданими за ринковими цінами

Джерело: *Adema W. Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.*

\* Відповідно до систем національних рахунків окремих країн, пенсії, що виплачуються колишнім військовослужбовцям через автономні фонди, категоризуються як приватні статті видатків (наприклад, в Австралії, Канаді, Данії, Нідерландах, Швеції та Великобританії).

давців працівникам у випадку тимчасової непрацездатності, якщо вони передбачаються законодавством, або виплати за обов'язковими програмами приватного страхування;

- добровільні приватні соціальні видатки: виплати за приватними програмами соціальної підтримки, що включають перерозподіл ресурсів між домогосподарствами; допомоги, що надаються неурядовими організаціями; підтримка, що забезпечується в рамках сприятливих податкових планів та колективних договорів (пенсійне забезпечення, надання послуг з догляду за дітьми, медичні програми, прив'язані до зайнятості).

Як показує рис. 18.1.1, державні витрати залишаються основною складовою сукупних соціальних інвестицій розвинутих країн світу. Досить висока частка приватних соціальних витрат властива лише англосаксонським країнам – відповідний показник досягав у США 10,6 % ВВП; Великобританії – 6,3; Канаді – 5,1; Ісландії – 6; Австралії – 3,1 % ВВП у 2009 р. Водночас істотною є роль приватних соціальних витрат в Нідерландах та Японії (6,7 та 4 % ВВП відповідно). У середньому за країнами,

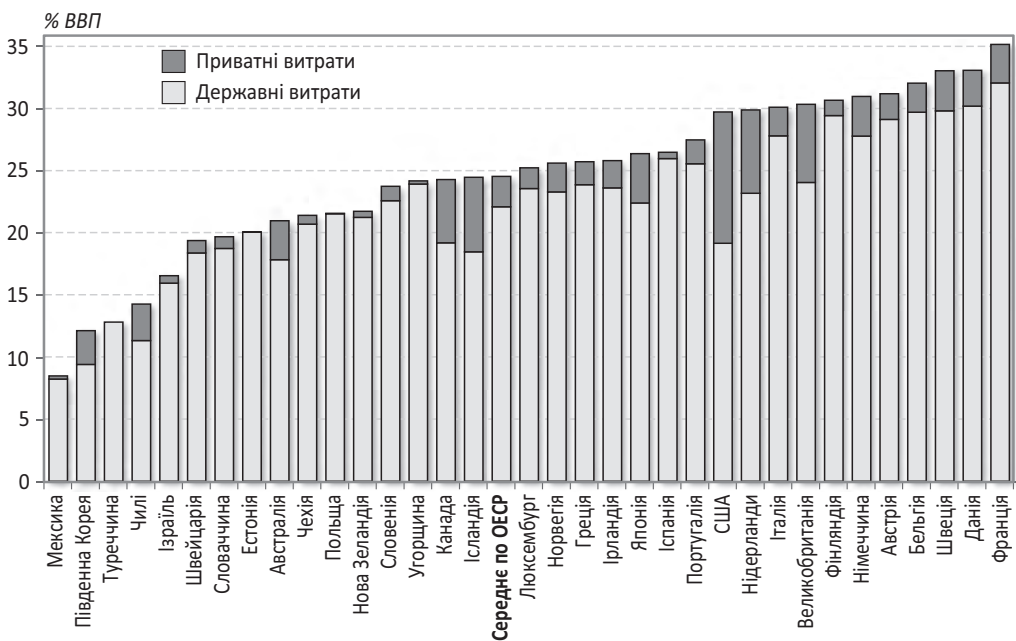


Рис. 18.1. Державні та приватні соціальні витрати в країнах ОЕСР у 2009 р.

Складено за: OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

що входять до складу ОЕСР, відповідний показник становить 2,5 % ВВП у 2009 р.; саме в межах цього значення коливаються приватні соціальні витрати в інших державах об'єднання<sup>1</sup>.

За даними статистичного порталу Базис соціальних видатків ОЕСР<sup>2</sup>, починаючи з 1980 р., державні соціальні видатки зросли за цими країнами більше ніж на 20 в. п.: хоча ситуація відрізняється в різних державах, середній показник за 34 країнами ОЕСР збільшився з 15,6 % ВВП у 1980 р. до 22,2 % ВВП у 2009 р. Як показують емпіричні дані, найбільш стрімке зростання відбувалося на початку 1980-х років, на початку 1990-х років і на початку 2000-х років; у проміжні періоди цих десятиріч істотного зростання не спостерігалось.

У більшості країн показники державних соціальних видатків щодо ВВП перевищували рівні 1980-х років, за винятком Ірландії та Нідерландів, де протягом сталого економічного зростання 1990-х років звуження програм соціальних виплат та приватизація окремих з них (зокрема, виплат при тимчасовій непрацездатності) призвели до чотиривідсоткового скорочення частки державних витрат на соціальні цілі відносно ВВП<sup>3</sup>. Водночас найвагомніше зростання цього показника (більше ніж на 4 в. п.) спостерігалось у Данії, Фінляндії, Японії, Іспанії, США та Великобританії (рис. 18.1.2). Інші країни, такі як Австралія, Угорщина, Ізраїль, Швейцарія та Польща, характеризувалися більш помірним зростанням соціальних видатків щодо ВВП (на рівні близько 1 в. п.).

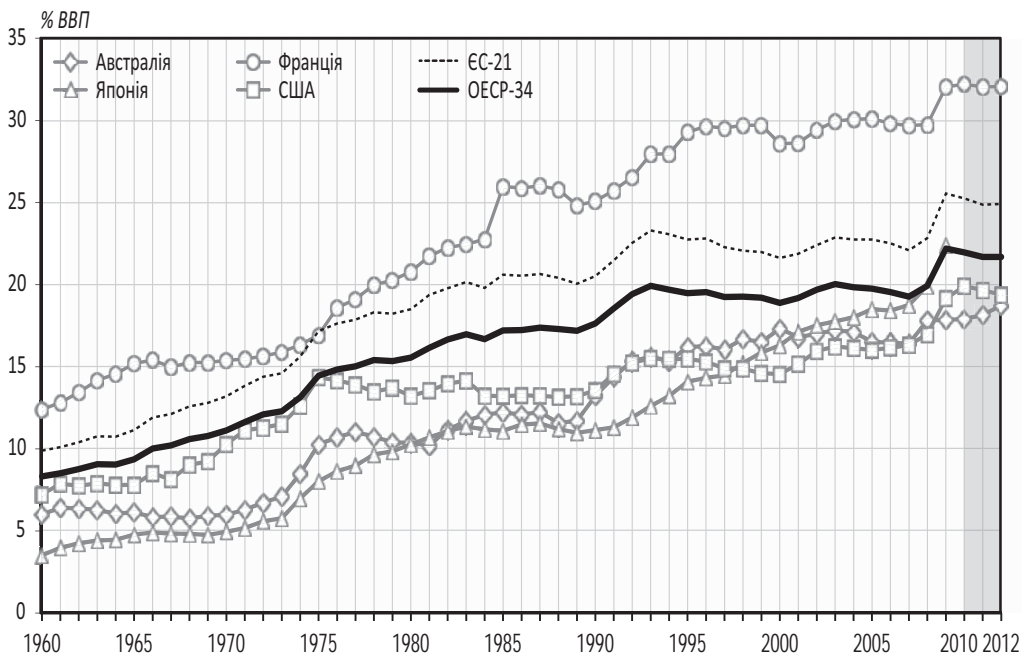
Основними рушійними силами загального зростання соціальних видатків стали зростаюча підтримка старіючого населення та нарощування видатків на охорону здоров'я; більш того, з огляду на демографічні прогнози, слід очікувати подальшого збільшення цих витратних статей у майбутньому<sup>4</sup>. В середньому за країнами ОЕСР державні видатки на

<sup>1</sup> OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Adema W. Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

<sup>4</sup> Adema W. How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2009. – № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/workingpapers>.



Примітка: 1980–2009 рр. – узагальнені деталізовані дані;  
2010–2011 рр. – національні агреговані оцінки;  
2012 р. – оціночні дані.

**Рис. 18.1.2. Соціальні видатки держави в деяких країнах ОЕСР, % ВВП**

Джерело: OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

програми пенсійного забезпечення за віком зросли з 5,1 % ВВП у 1980 р. до 7,8 % ВВП у 2009 р.; видатки на охорону здоров'я – відповідно з 4,5 до 6,6 % ВВП. Водночас порівняно з 1980-ми роками істотних змін у фінансуванні програм підтримки сімей не відбулося: у середньому за країнами ОЕСР (так само як у 21 країні ЄС) відповідний показник відносно ВВП після 1990 р. збільшився лише на 0,8 в. п.

Економічна криза, що розпочалася у 2008 р., мала вагомий вплив на фінансування державних соціальних витрат в Європейському регіоні. Як показують оцінки обсягів соціальних витрат держави відносно ВВП у 2008–2011 рр. (див. рис. 18.1.2), загалом за країнами ОЕСР відповідний



показник зріс із 19,2 % у 2007 р. до “пікового” значення у 22,2 % у 2009 р.<sup>1</sup> Згідно з національними агрегованими оцінками, у 2010–2011 рр. розпочалось скорочення частки соціальних видатків держави у ВВП; на 2012 р. очікується стабілізація цього показника. Однак прогнозоване значення залишається істотно вищим, ніж фактичні показники періоду, що передував економічній кризі. Таке зростання частки соціальних видатків відбулося у переважній більшості країн ОЕСР: найбільший приріст порівняно з 2008 р. мав місце в Данії, Фінляндії, Нідерландах, Ірландії, Словенії та Іспанії.

Міжрегіональні відмінності в рівні соціальних видатків держави залишаються значними, варіюючи станом на 2009 р. від 8,2 % ВВП у Мексиці та Південній Кореї до 30 % ВВП у Данії та 32 % ВВП у Франції. До групи країн із високим рівнем соціальних видатків держави відносно ВВП належать також такі класичні держави загального добробуту, як Австрія, Бельгія та Фінляндія, де його значення перевищують 29 %, Німеччина та Італія (по 27,8 %). Саме для цих країн характерні й високі показники соціальних видатків держави в розрахунку на одну особу, що перевищують 10 тис. дол. США за ПКС. Водночас найвищий рівень “подушових” соціальних видатків серед країн ОЕСР традиційно спостерігається в Люксембурзі (понад 19,5 тис. дол. США за ПКС у 2009 р.), де високі стандарти життя поєднуються з незначною чисельністю населення, та Норвегії (відповідно 12,7 тис. дол. США за ПКС).

У структурі державних соціальних видатків найвагоміша стаття витрат представлена програмами пенсійного забезпечення за віком та у зв’язку з втратою годувальника; в середньому за країнами ОЕСР на цю статтю видатків припадає до 7,8 % ВВП, за винятком пенсійних платежів, що здійснюються через автономні програми колишнім військовослужбовцям (у системах національних рахунків вони категоризуються як приватні видатки). Державні видатки на програми пенсійного забезпечення сягали понад 15 % ВВП в Італії, більш як 13 % ВВП в Австрії, Греції та Франції, однак становили менше ніж 4 % ВВП в Австралії, Ісландії, Чилі, Південній Кореї та Мексиці.

<sup>1</sup> *Adema W.* Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / *W. Adema, P. Fron, M. Ladaique* // *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

Щодо програм підтримки доходів населення у випадку непрацевдатності, то в середньому за країнами ОЕСР обсяги відповідного фінансування становили понад 2 % ВВП у 2009 р. На державні видатки на програми охорони здоров'я припадало понад 6 % ВВП, тоді як видатки на інші соціальні послуги (наприклад, обслуговування вдома, догляд за дітьми тощо) – понад 3 % ВВП. Остання категорія видатків перевищувала 8 % ВВП лише в Данії та Швеції – країнах, що відомі вагомою роллю держави у наданні послуг літньому населенню, непрацевдатним та сім'ям з дітьми. У країнах Південної та Східної Європи, Канаді та США на інші види соціальних послуг припадало близько 1 % ВВП внаслідок значної ролі приватного сектору у наданні соціальної допомоги, а також поширення неформальної зайнятості в цій сфері.

Підтримка доходів населення працевдатного віку посідає вагоме місце у складі соціальних витрат країн ОЕСР. Загалом обсяг видатків на компенсації з безробіття змінюється залежно від стадії економічних циклів: “пік” відповідних видатків у розмірі 1,6 % ВВП мав місце в 1993 р., проте у 2007 р. він повернувся до рівня початку 1980-х років – 0,7 % ВВП. Економічна криза призвела до зростання показників безробіття в усіх країнах цього об'єднання, за винятком Німеччини (частково завдяки дії короткострокових програм зайнятості), відповідно зросли видатки на програми підтримки доходів безробітного населення та заходи активної політики на ринку праці<sup>1</sup>. У середньому за країнами ОЕСР, видатки на компенсації з безробіття збільшилися з 0,6 % ВВП у 2007 р. до понад 1 % ВВП у 2009 р., тоді як на активні програми зайнятості – відповідно з 0,5 до 0,62 %. Найбільше зросли видатки на програми підтримки доходів безробітного населення в Естонії, Греції, Ірландії, Італії, Іспанії, Великобританії та США.

У відповідь на виклики економічної кризи багато з країн ОЕСР розпочали соціальні програми з підтримки осіб, які втратили роботу (наприклад, у США), або надання підтримки доходів у випадку скорочення робочих годин (наприклад, у Нідерландах). Водночас багато країн наразі запроваджують реформи, спрямовані на зменшення фіскального дефіциту та державного боргу. Зокрема, Греція, Ірландія, Іспанія та США – країни, які скоротили програми соціальних виплат та посилили критерії надання права на їх отримання<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Economic Crisis and Beyond: Social Policies for the Recovery : Documentation for OECD Ministerial Meeting on Social Policy; Paris, 2–3 May, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/47715227.pdf>.

<sup>2</sup> Ibid.

У більшості країн ОЕСР малозабезпечені домогосподарства отримують соціальні виплати за державними програмами підтримки доходів, проте масштаби застосування адресних програм відрізняються. У 2009 р. сукупні видатки на соціальні програми, що функціонують на засадах принципу перевірки нужденності, дорівнювали в середньому 2 % ВВП. У країнах, де соціальний захист населення функціонує здебільшого на засадах соціального страхування (наприклад, Скандинавські держави, Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург та Японія), роль адресних програм зазвичай обмежується підтримкою груп населення, які вичерпали власні права на отримання страхових виплат у випадку настання безробіття та можуть користуватися лише соціальною допомогою; відповідні видатки не перевищують у цих країнах 5 % сукупних соціальних витрат держави. Проте в таких країнах, як Австралія, Канада, Ісландія та Великобританія, роль адресних програм підтримки істотно вища. Загалом відповідна категорія соціальних програм розширилася протягом останніх років; вагомим детермінантом цього зростання стала економічна криза, яка зумовила необхідність розгортання підтримки вразливих верств населення.

Цілком закономірно, що більш розвинуті держави здатні витратити більший обсяг ресурсів на соціальні цілі. Проте міжрегіональні порівняння не засвідчують надто високої позитивної кореляції між рівнем економічного розвитку та розміром соціальних інвестицій розвинутих країн<sup>1</sup>. Так, зіставлення даних щодо рівнів фінансування державних соціальних видатків та ВВП у розрахунку на одну особу за даними Статистичної бази соціальних видатків ОЕСР<sup>2</sup> показує, що країнам із найвищими рівнями економічного розвитку не завжди властиві найбільші обсяги соціальних витрат. Так, окремі країни світу, що відомі найвищим рівнем матеріального добробуту населення та характеризуються найвищими показниками ВВП в розрахунку на одну особу (зокрема, США, Люксембург, Норвегія, Австралія та Швейцарія), демонструють досить помірні показники соціальних видатків держави відносно ВВП, значення яких перебувають у межах середнього рівня за країнами ОЕСР (рис. 18.1.3).

<sup>1</sup> *Atkinson A. B. Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe / A. B. Atkinson. – Cambridge : Cambridge University Press, 1995. – 368 p.*

<sup>2</sup> *Social Expenditure Database. – P. : OECD, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.*

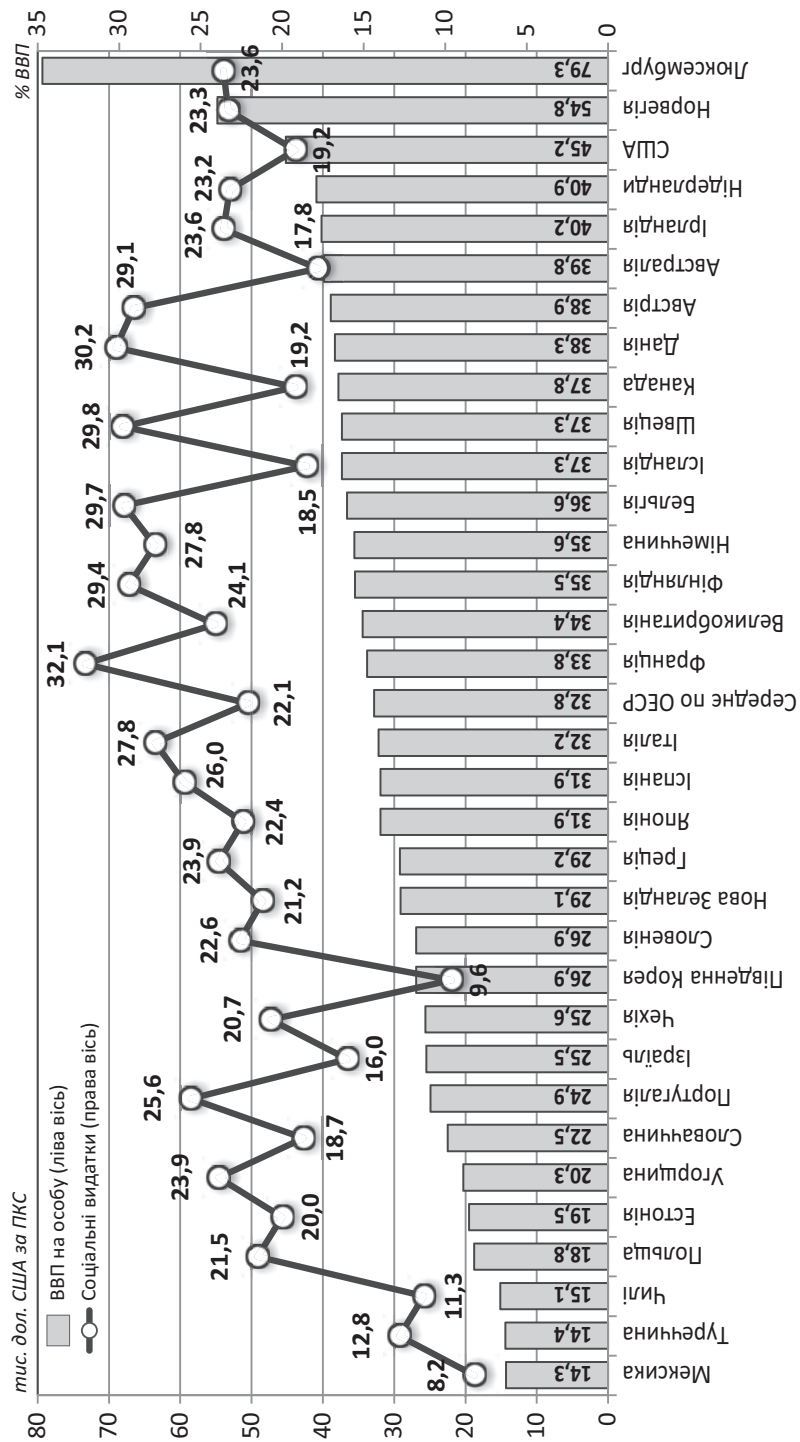


Рис. 18.1.3. Державні соціальні видатки та ВВП на одну особу в країнах ОЕСР у 2009 р.

Складено за даними Базис соціальних видатків ОЕСР (OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>).

Водночас найвищий рівень державних видатків на соціальні цілі спостерігається в країнах із дещо нижчими економічними результатами. Так, Франція, Бельгія, Швеція, Німеччина, Данія, Австрія, які є класичними прикладами європейських держав загального добробуту, за рівнем ВВП на одну особу значно поступаються світовим лідерам. Це дає підстави стверджувати, що високі соціальні стандарти країн Євросоюзу не визначаються безпосередньо вищими темпами економічного зростання, вищими рівнями продуктивності праці або зайнятості, а є наслідком цілеспрямованої соціальної політики держави, свідомої соціальної орієнтації бюджетних витрат із відповідним нарощуванням соціальних інвестицій як передумови високого рівня людського розвитку та соціальної стабільності в регіоні.

На користь цієї тези свідчать і міжрегіональні порівняння, що виявляють чіткий кореляційний зв'язок між розміром сукупних витрат уряду (а отже, і рівнем відповідного перерозподілу ВВП через національні бюджети) та тією часткою видатків, що спрямовується на соціальні цілі (рис. 18.1.4). Цей зв'язок має двосторонній характер: з одного боку, пев-

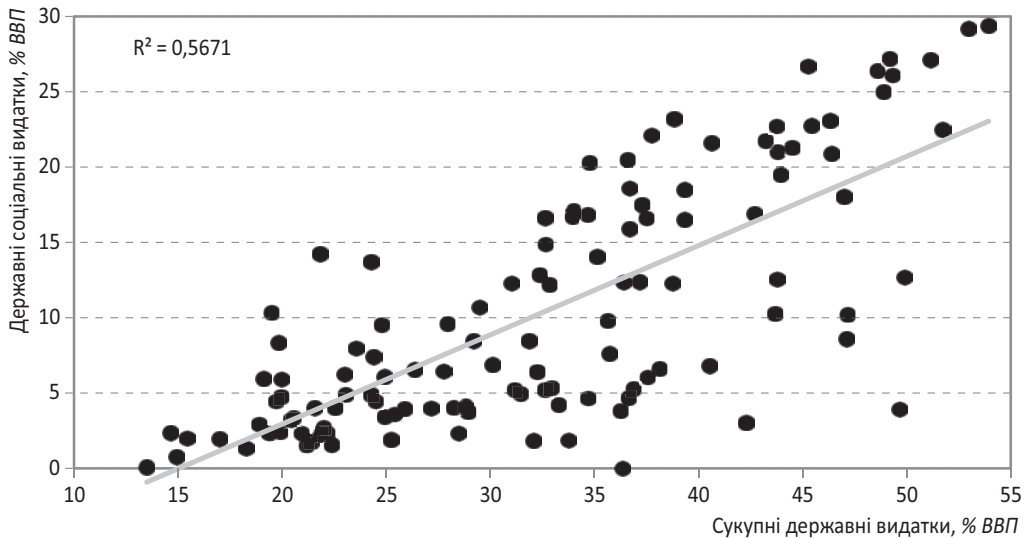


Рис. 18.1.4. Кореляційний зв'язок між розміром сукупних урядових витрат та видатками соціального спрямування в країнах світу

Складено за даними Бази соціальних видатків ОЕСР (OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>).

ний мінімальний фіскальний простір є необхідним задля фінансування соціальних програм у державі; з другого – розширення відповідних програм з точки зору щедрості зобов'язань та рівня охоплення населення формує потреби в асигнування більшого обсягу ресурсів. Іншими словами, розмір соціальних інвестицій значною мірою залежить від політичної волі уряду, а також суспільного попиту з боку представників різних груп населення (наприклад, платників податків, виборців та ін.). Прийняття відповідних рішень є визначальним з погляду організації та фінансування державних соціальних програм: основне питання полягає у співвідношенні, в якому ці програми мають ґрунтуватися на принципі загальнообов'язкового соціального страхування та перерозподільчих засадах.

Переконлива позитивна кореляція між рівнем державних видатків на соціальні цілі, скороченням рівня бідності та рейтингом країни за рівнем людського розвитку у світі доводить суспільно важливе значення соціальних видатків держави, які мають розглядатися не як витрати на “утримання” галузей соціальної сфери або підтримку вразливих категорій населення, а як соціальні інвестиції в людський розвиток. Відповідно, актуалізується зв'язок поняття соціальних інвестицій із перерозподільчою функцією бюджетної системи, що характеризує використання ресурсів суспільного спрямування, наприклад – фінансове забезпечення завдань соціального захисту, охорони здоров'я та освіти, програм соціальної інтеграції населення тощо. Проте, насправді, соціальні інвестиції – це більше, ніж просто грошові потоки, що спрямовані на підтримку проектів суспільного значення та протистояння новітнім соціальним викликам. Це – новий науковий дискурс, який характеризує своєрідні етичні норми щодо вкладання ресурсів та демонструє можливості й механізми їхнього впливу на вирішення конкретних суспільних проблем. Саме тому особливості політичного вибору країн щодо пріоритетів фінансування соціальних програм в умовах близьких економічних результатів можуть істотно впливати на моделі майбутнього економічного зростання. Інакше кажучи, “національні уряди не повинні очікувати, поки держави стануть багатшими для того, щоб розвивати власні системи соціальної підтримки населення”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Towards National Social Protection Floors : A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, Paris, 26–27 Sept. 2011. – Geneva : ILO Office; P. : OECD, 2011. – 15 p.

## 18.1.2. Визначення пріоритетів бюджетного забезпечення людського розвитку

### *Роль бюджету в забезпеченні людського розвитку*

Доходи бюджету є не лише фінансовою основою виконання державних завдань. Оскільки вони становлять засіб перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей та територій, то мають розглядатись як інструмент державного регулювання процесу відтворення, який стимулює соціально-економічний розвиток держави. З точки зору людського розвитку доходи бюджету треба розглядати насамперед як інструмент впливу на сукупне споживання через вплив на доходи населення соціальних груп та зменшення циклічних коливань соціально-економічного розвитку держави.

Найвагомішим напрямом впливу бюджету на соціально-економічні процеси в суспільстві є видатки, тому що вони беруть участь у формуванні фондів споживання та нагромадження.

Бюджетні видатки здатні активно впливати на людський розвиток завдяки насамперед підтримці соціально незахищених верств населення, фінансовому забезпеченню функціонування та досліджень, зокрема в галузях охорони здоров'я та освіти, розвитку прогресивних галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій тощо.

Таким чином, регулююча роль бюджету в розвитку економіки та суспільства є очевидною. Водночас найбільше бюджет впливає на стан соціально-культурної сфери, а саме освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, соціального захисту і соціального забезпечення та культури. Ці сфери забезпечують базові передумови людського розвитку – довге та здорове життя, освіту, гідний добробут, свободу вибору, що необхідна для участі в житті суспільства.

Економічна сутність бюджету як інструменту регулювання людського розвитку полягає у використанні перерозподільних відносин та архетиктоніки бюджетної системи для зосередження частини ВВП держави з метою використання на задоволення як суспільних потреб, так і потреб кожної особистості у соціально-економічному та духовному розвитку.

За умов ринкової економіки та відповідного постійного зростання регулюючої ролі бюджету потрібні наукове обґрунтування та методичне забезпечення питання гармонізації політики у соціальній сфері та бюджетної політики на основі встановлення стратегічних державних цілей

соціально-економічного розвитку як способу досягнення суспільно визначених стандартів людського розвитку.

### *Визначення пріоритетів*

Перед тим, як безпосередньо визначити пріоритети бюджетної політики забезпечення сталого людського розвитку, зупинимось докладніше на аналізі пріоритетних напрямів людського розвитку як такого. Для цього звернемося до результатів опитування експертів, яке було здійснено науковцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України в рамках розроблення оновленої методики розрахунку регіонального індексу людського розвитку (РІАР), з метою визначення ваг показників у його блоках-характеристиках. Логіка добору показників у блоках, окрім іншого, полягала в тому, що відібрані індикатори повинні характеризувати відповідний аспект людського розвитку якомога повніше. Тобто в ідеальному випадку набір показників – це складові певного аспекту людського розвитку. З огляду на це, проаналізуємо отримані експертні відповіді (табл. 18.1.2).

Оскільки результати експертного опитування отримані за використання методу попарного порівняння, який є ядром методу аналізу ієрархій Т. Сааті, то звернемося саме до цього інструментарію для аналізу пріоритетів людського розвитку.

Ієрархія, що будується, як вершина, має генеральну ціль – забезпечення людського розвитку ( $E_0$ ), а також проміжні рівні – окремі сфери, в яких необхідно забезпечити людський розвиток ( $E_1^j$ ,  $j = 1...6$ ), критерії

Таблиця 18.1.2

### **Перелік показників за блоками РІАР, їх ваги та ранги**

	Блоки та показники	Вага	Ранг
<b><i>1. Відтворення населення</i></b>			
1.1	Сумарний коефіцієнт народжуваності	0,1426	5
1.2	Дитяча смертність (смертність дітей у віці до п'яти років), ‰	0,1956	3
1.3	Середня очікувана тривалість життя при народженні, років	0,2834	1
1.4	Ймовірність чоловіків дожити від 20 до 65 років	0,2160	2
1.5	Ймовірність жінок дожити від 20 до 65 років	0,1624	4
<b><i>2. Соціальне становище</i></b>			
2.1	Коефіцієнт злочинності (кількість зареєстрованих злочинів на 100 тис. населення)	0,2186	2



Продовження табл. 18.1.2

	Блоки та показники	Вага	Ранг
2.2	Кількість хворих з уперше встановленим діагнозом активного туберкульозу (на 100 тис. населення)	0,2210	1
2.3	Кількість хворих із уперше встановленим діагнозом алкоголізму і алкогольних психозів, розладу психіки та поведінки внаслідок вживання наркотиків та інших психоактивних речовин (на 100 тис. населення)	0,1778	3
2.4	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (на 100 тис. дітей у віці 0–17 років)	0,1708	4
2.5	Коефіцієнт підліткової народжуваності (кількість дітей, народжених дівчатами у віці 15–17 років, на 10 тис. дівчат відповідного віку)	0,0728	6
2.6	Кількість померлих від навмисного самоушкодження (на 100 тис. населення)	0,1390	5
<b>3. Комфортне життя</b>			
3.1	Забезпеченість житлом у міських поселеннях (загальна площа на одну особу), м <sup>2</sup>	0,2455	1
3.2	Питома вага квартир (одноквартирних будинків), обладнаних централізованою каналізацією та водовідведенням у сільській місцевості, %	0,1804	3
3.3	Питома вага квартир (одноквартирних будинків), обладнаних централізованим газопостачанням або підлоговою електроплитою у сільській місцевості, %	0,1534	4
3.4	Інтегральний показник стану навколишнього середовища	0,2239	2
3.5	Планова місткість амбулаторно-поліклінічних закладів (на 10 тис. населення)	0,1176	5
3.6	Обсяг реалізованих населенню послуг (на одну особу)	0,0792	6
<b>4. Добробут</b>			
4.1	Рівень бідності за відносним критерієм (питома вага населення, еквівалентні сукупні витрати якого не перевищують 75 % медіанного рівня), %	0,2842	1
4.2	Питома вага домогосподарств, які робили заощадження, або купували нерухомість, %	0,1298	5
4.3	Кількість мінімальних продуктових кошиків, які можна придбати за середньодушовий дохід	0,2747	2
4.4	Валовий регіональний продукт (на одну особу)	0,1658	3
4.5	Питома вага домогосподарств, які мають усі товари тривалого користування базового набору (телевізор, холодильник, пральна машина), %	0,1454	4

Закінчення табл. 18.1.2

	Блоки та показники	Вага	Ранг
<b>5. Гідна праця</b>			
5.1	Рівень зайнятості населення (частка зайнятих серед населення 18–65 років), %	0,1596	3
5.2	Рівень безробіття (частка безробітних серед населення 18–65 років), %	0,1926	2
5.3	Частка працівників, які отримують зарплату менше 1,5 прожиткового мінімуму, %	0,2127	1
5.4	Частка працівників, які працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, %	0,1489	5
5.5	Співвідношення середньої заробітної плати до мінімальної, од.	0,1560	4
5.6	Рівень охоплення соціальним страхуванням (частка застрахованих осіб у зайнятому населенні), %	0,1303	6
<b>6. Освіта</b>			
6.1	Чистий показник охоплення дошкільними навчальними закладами дітей віком 3–5 років, %	0,1057	5
6.2	Охоплення загальною середньою освітою дітей шкільного віку (6–18 років), %	0,2733	1
6.3	Частка осіб із вищою освітою серед населення 25 років і старше, %	0,2094	3
6.4	Середня тривалість навчання осіб віком 25 років і старше, років	0,2445	2
6.5	Середній бал за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (за всіма предметами)	0,1671	4

Джерело: Методика вимірювання регіонального людського розвитку (оновлений варіант), розроблена у 2012 р. фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України за участю фахівців Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua>.

визначення пріоритетів (*K*) щодо окремих альтернатив (*A*), репрезентованих показниками за якими оцінювався людський розвиток у регіонах і, відповідно, напрямів забезпечення людського розвитку, які формують нижній ієрархічний рівень. Має місце ієрархія з шістьма окремими гілками – блоками людського розвитку (рис. 18.1.5).

Значення пріоритетів (*W*), отримані при розрахунку регіонального індексу людського розвитку, дають змогу сформулювати підходи до ранжування цілей щодо забезпечення людського розвитку. Розглянемо докладніше, які альтернативи виокремили експерти.

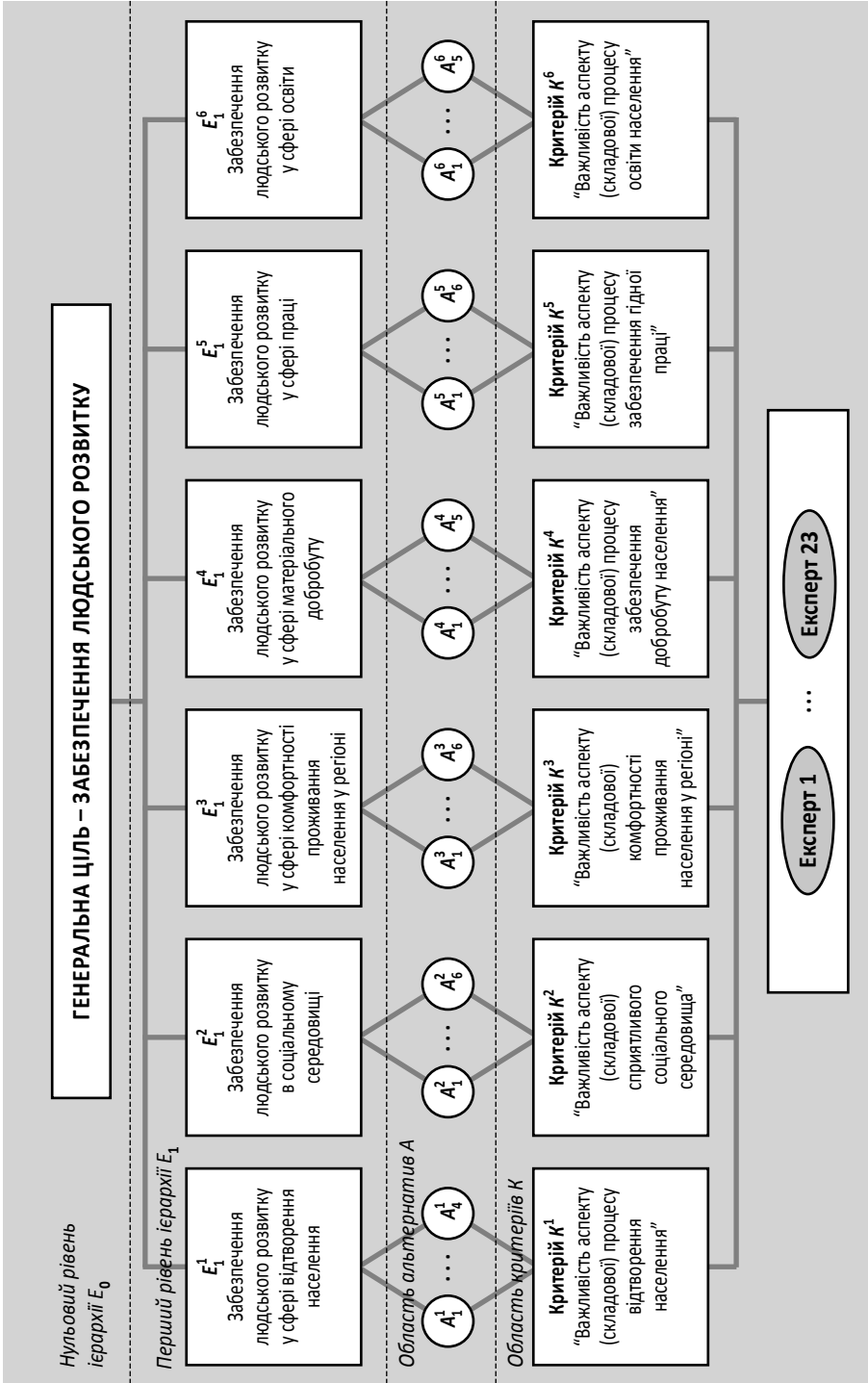


Рис. 18.1.5. Постановка задачі щодо побудови ієрархії цілей забезпечення людського розвитку

Складено авторами.

За узагальненою думкою експертів, найбільшим пріоритетом демографічних процесів (рис. 18.1.6) є забезпечення продовження загальної тривалості життя населення. З цього погляду логічний вигляд має визначення другим за важливістю пріоритетом продовження тривалості життя чоловіків працездатного віку, оскільки саме ця соціально-демографічна проблема є однією з найгостріших для України. Також логічно пов'язаним із першим пріоритетом є мета зменшення дитячої смертності, яка містить, окрім зрозумілого гуманістичного аспекту, й певний інституційний зміст, виступаючи як індикатор цивілізованості нашої країни. Четвертим за рангом пріоритетом експерти визначили необхідність забезпечення процесу заміщення поколінь. І це також зрозуміло, оскільки через важливість цієї проблеми держава вже давно нею опікується, запровадивши декілька років тому ряд стратегічно важливих і певною мірою революційних для української соціальної політики кроків щодо стимулювання народжуваності (виплати на новонароджених тощо), тобто ці заходи діють і мають певні позитивні результати.

Аналізуючи компоненти соціального середовища, які на сьогодні є найважливішими для людського розвитку (рис. 18.1.7), експерти як найвищий пріоритет вирішили проблему розповсюдження туберкульозу і подолання епідемії цієї соціальної хвороби. Продовжуючи цю думку, слід наполягти на важливості контролю розповсюдження інших соціальних хвороб – ВІЛ/СНІДу, венеричних захворювань тощо. Другою проблемою, яка викликала занепокоєння, є криміногенна ситуація, що потребує покращання. На третє місце експерти вивели проблематику розгортання серед населення епідемії вживання психоактивних речовин (таких як алкоголь, наркотики), що виявляється у зростанні кількості осіб з діагнозом алкоголізму і алкогольних психозів, наркоманії, розладу психіки та поведінки внаслідок вживання.

Порівнюючи перший і другий пріоритети серед виокремлених, можна зробити висновок, що експерти передусім наголосили на необхідності захисту суспільства загалом від соціальних хвороб і девіантної поведінки, тобто такі цілі спільні за внутрішнім змістом – захист “мирних” громадян, суспільний спокій і комфорт.

Порівнюючи перший і третій пріоритети, за всієї їх близькості, слід зауважити що перша група проблем пов'язана з розповсюдженням хвороб, небезпечних для всього населення: заразитися цими хворобами може практично кожний, а не тільки ті особи, які входять до груп ризику. Водночас алкоголізм і наркоманія (а також тютюнопаління) багато в чому

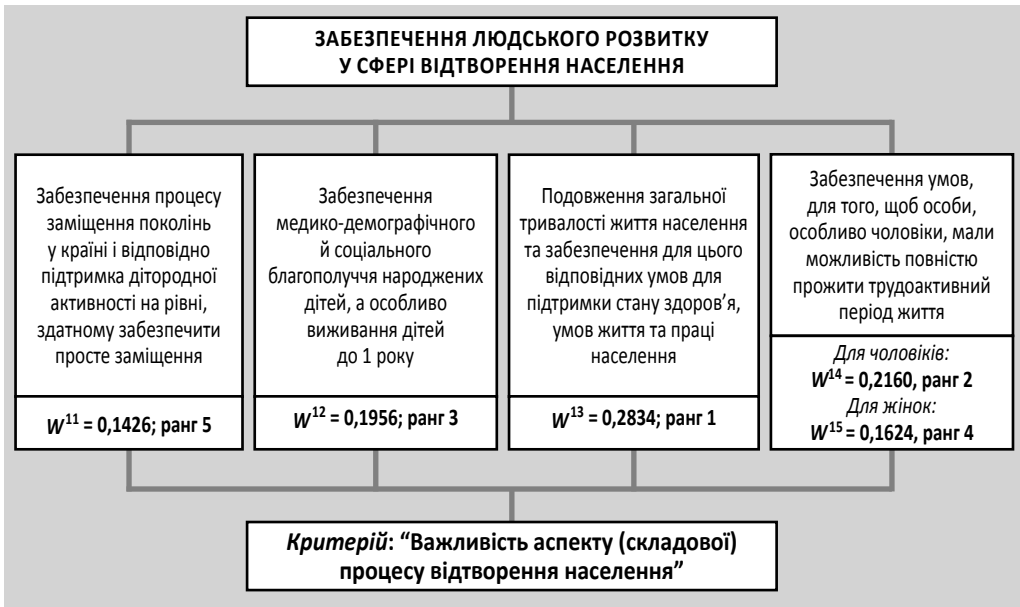


Рис. 18.1.6. Ранжування пріоритетів у блоці “Відтворення населення”  
Складено авторами.

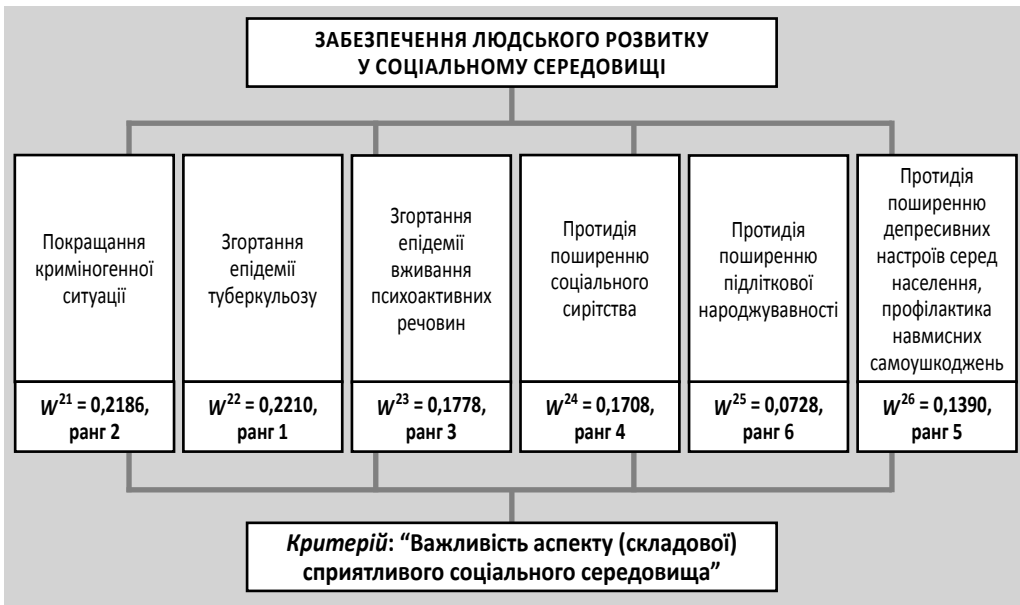


Рис. 18.1.7. Ранжування пріоритетів у блоці “Соціальне становище”  
Складено авторами.

є власним вибором особистості, хоча дуже важливим є питання про те, що підштовхує людину до вживання психоактивних речовин (особисті схильності, у тому числі генетична схильність, і особисті проблеми, або мода, нав'язлива реклама, стереотипи поведінки тощо).

Дуже часто через вживання алкоголю і наркотиків людина поводить-ся безвідповідально перед своїми родинами та дітьми, і як наслідок, не може або не бажає виконувати свої батьківські обов'язки, а це призводить до розповсюдження соціального сирітства, що було виокремлено як четверта проблема.

П'ятим за важливістю індикатором стану соціального становища експерти назвали поширення навмисних самоушкоджень. Відповідно проблема поширення такої поведінки лежить у площині як психічного здоров'я особистості, так і її соціального самопочуття. Безумовно, концепція людського розвитку опікується останнім. І якщо перший і другий пріоритети свідчать про необхідність захисту особистості в соціумі, то цей напрям несе проблематику створення внутрішнього комфорту особистості.

Останнім – шостим – серед запропонованих напрямів експерти виокремили поширення підліткової народжуваності. При тому, що таке негативне явище існувало завжди, сьогодні в умовах розгортання епідемії венеричних хвороб і СНІДу на фоні поширення ранніх статевих відносин воно особливо небезпечне. Ця проблема тісно пов'язана з соціальним сирітством, оскільки саме діти без адекватного батьківського нагляду і виховання рано розпочинають статеве життя, не знайомі з методами контрацепції або ігнорують їх і найчастіше стають молодими батьками-підлітками, тобто сироти народжують сиріт.

Дослідження пріоритетів у сфері забезпечення комфортності проживання населення в регіоні (рис. 18.1.8) показує, що експерти на перше місце вивели проблематику забезпечення житловою площею. Другим за важливістю було названо екологічний стан довкілля. Потім експерти наголошують на важливості відповідного обладнання осель централізованою каналізацією та водовідведенням (третій пріоритет) та централізованим газопостачанням або підлоговою електроплитою (четвертий за рангом пріоритет).

П'ятий і шостий пріоритети утворюють інфраструктурні фактори комфортності проживання – доступність медичних закладів та інших видів послуг загалом.

Щодо ранжування пріоритетів у блоці “Добробут” (рис. 18.1.9), то експерти як найважливіший пріоритет назвали зменшення рівня бідності.



Рис. 18.1.8. Ранжування пріоритетів у блоці "Комфортне життя"

Складено авторами.

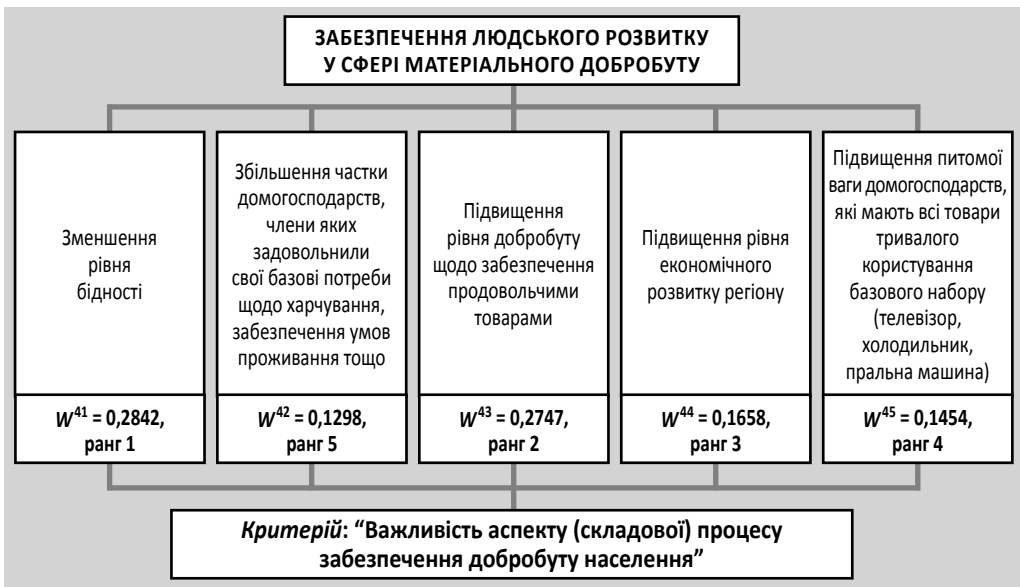


Рис. 18.1.9. Ранжування пріоритетів у блоці "Добробут"

Складено авторами.

Другим пріоритетом було названо достатню забезпеченість продовольчими товарами. Третій пріоритет – підвищення рівня економічного розвитку регіону. Далі експерти знову повертаються до проблеми задоволення матеріальних потреб населення – четвертий пріоритет – забезпечення наявності у домогосподарствах базового набору товарів тривалого користування (телевізор, холодильник, пральна машина). А п'ятий – збільшення частки домогосподарств, які вже задовольнили свої базові потреби й у поточному році робили заощадження або купували нерухомість.

Ранжування пріоритетів у блоці “Гідна праця” (рис. 18.1.10) починається з визначення найважливішого – гідної оплати праці, і, відповідно, відходу від політики мінімальної оплати – і як індикатора цього процесу – зменшення питомої ваги працівників, які отримують зарплату менше 1,5 прожиткового мінімуму. Далі експерти вважають за необхідне наголосити на необхідності зниження рівня безробіття. Третій пріоритет – збільшення рівня зайнятості. Четвертий – збільшення співвідношення (перевищення) регіональної та мінімальної середньомісячної заробітної плати, тобто йдеться про ще один індикатор гідної оплати праці. П'ятий і шостий пріоритети орієнтовані на захист працівників – покращання



Рис. 18.1.10. Ранжування пріоритетів у блоці “Гідна праця”  
Складено авторами.



санітарно-гігієнічних умов праці та збільшення рівня охоплення працівників соціальним страхуванням.

Оцінюючи найважливіші аспекти освіти населення в контексті людського розвитку (рис. 18.1.11), на перше місце експерти виводять охоплення населення середньою освітою. Далі – підвищення рівня загальної освіченості населення. Третій пріоритет лежить у сфері підвищення рівня професійно-кваліфікаційної підготовки населення. Четвертим пріоритетом названо підвищення якості шкільної освіти, а п'ятим – охоплення освітою дітей дошкільного віку.

Отже, аналіз пріоритетів у забезпеченні людського розвитку в Україні свідчить, що їх ранжування було досить логічним і несуперечливим. При цьому можна виявити певну орієнтовну структуру пріоритетів усередині блоку і в ієрархії загалом. З урахуванням ранжування пріоритетів запропонованого в експертному опитуванні, синтезуємо дерево цілей людського розвитку в Україні.

Спочатку докладно зупинимося на визначенні пріоритетів усередині блоків (рис. 18.1.12–18.1.17).

Слід зауважити, що для завдання формування соціальної політики, на відміну від розрахунку синтетичного індексу регіонального людського розвитку (де всі блоки мають однакову вагу), логіка ранжування блоків



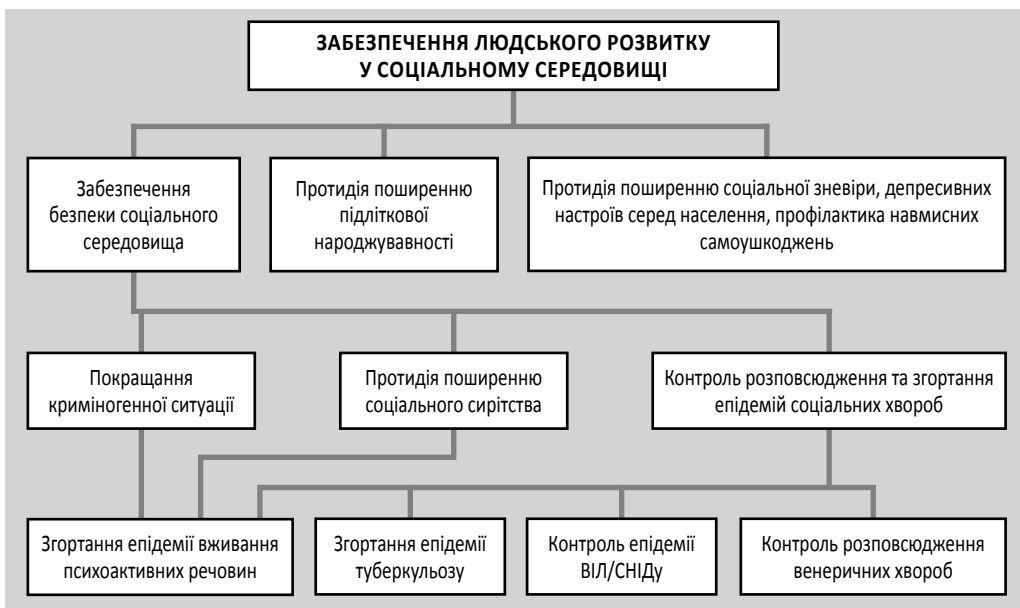
Рис. 18.1.11. Ранжування пріоритетів у блоці "Освіта"

Складено авторами.



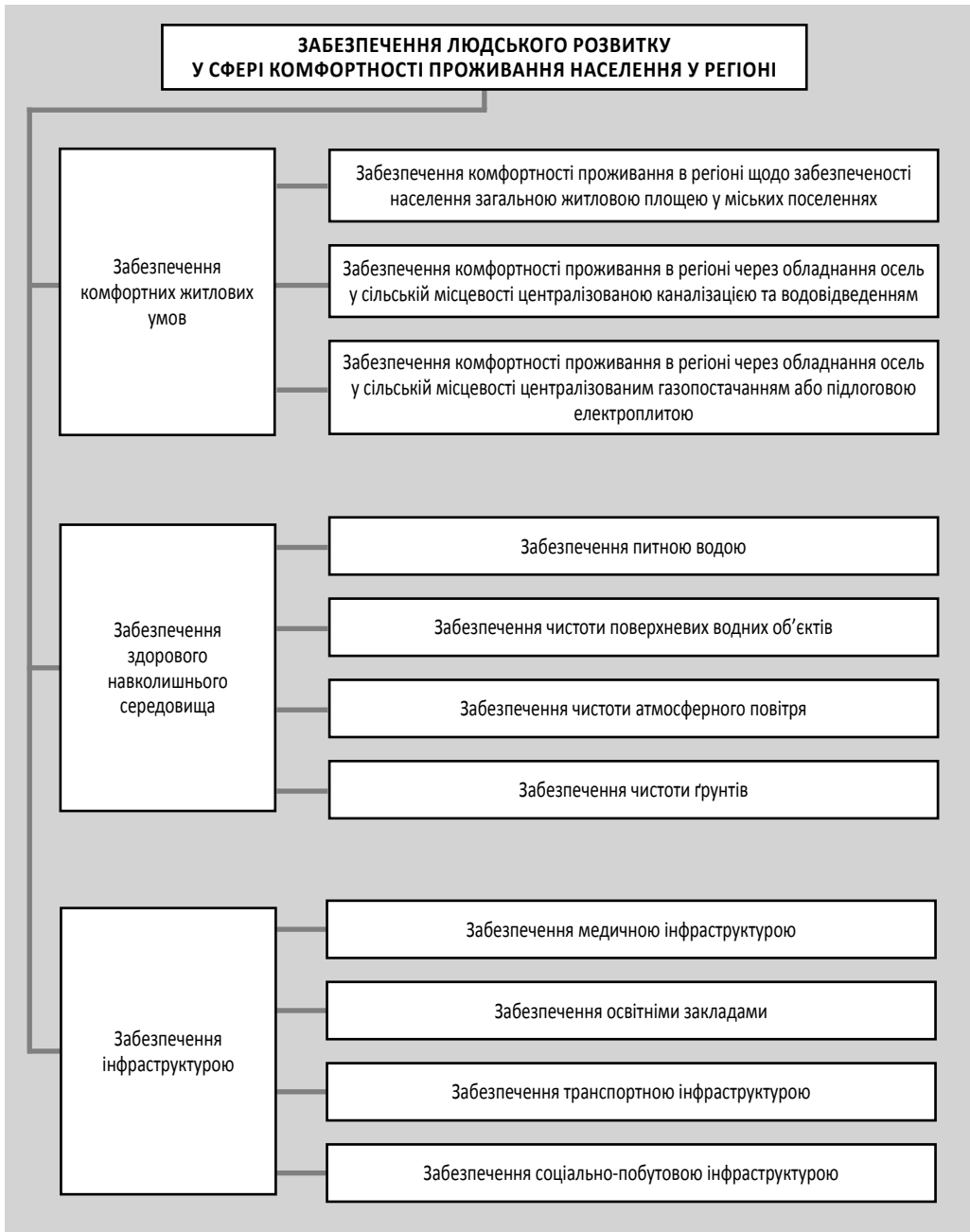
**Рис. 18.1.12. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Відтворення населення”**

Складено авторами.



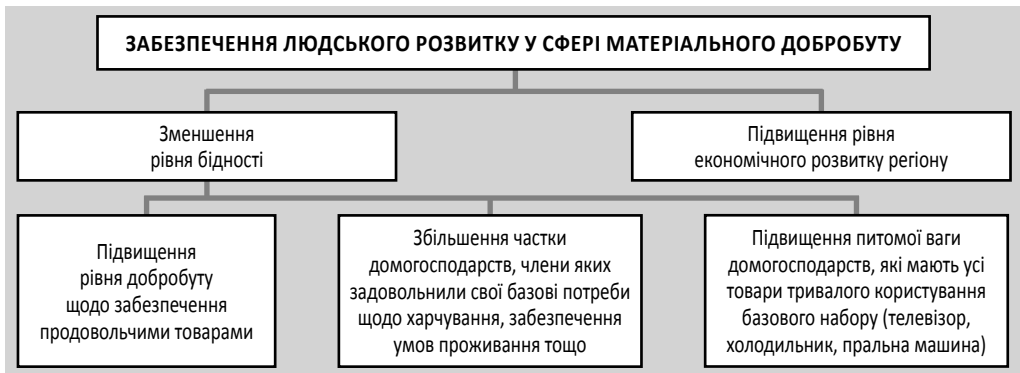
**Рис. 18.1.13. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Соціальне становище”**

Складено авторами.

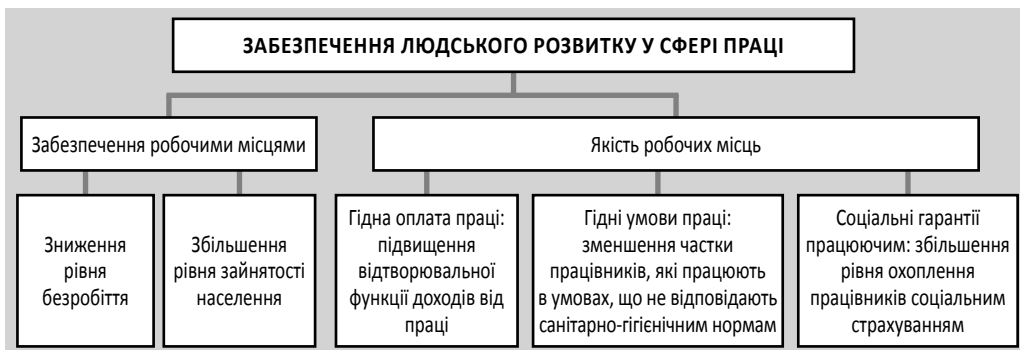


**Рис. 18.1.14. Пріоритетність цілей та завдань  
у блоці “Комфортне життя”**

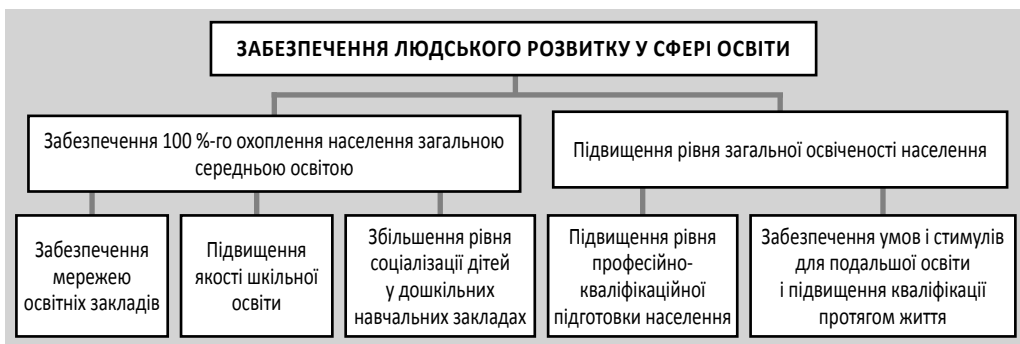
Складено авторами.



**Рис. 18.1.15. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Добробут”**  
Складено авторами.



**Рис. 18.1.16. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Гідна праця”**  
Складено авторами.



**Рис. 18.1.17. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Освіта”**  
Складено авторами.

повинна бути дещо іншою. Основним моментом при вибудовуванні ієрархії забезпечення людського розвитку є врахування можливості безпосереднього впливу на той або інший аспект людського розвитку, який у цьому випадку можна розглядати як його фактор. За цією логікою найважче безпосередньо впливати на відтворення населення, тому задля врахування цієї обставини необхідно позиціонувати цей комплекс цілей як певний результат реалізації заходів щодо покращання умов життя, медичного забезпечення, профілактичної роботи в соціальному середовищі.

У нашому випадку постає задача синтезу ієрархії цілей-пріоритетів людського розвитку, в якій на її найнижчому щаблі розміщуватимуться цілі, що є керованими, тобто на них можна впливати безпосередньо, і для яких можна розробити заходи політики їх реалізації.

На рис. 18.1.18–18.1.19 синтезовано загальне “дерево цілей” людського розвитку. Для зручності наочного сприйняття (за браком місця) схему поділимо на дві частини. На ній штрих-пунктирною лінією позначено належність до блоку комфортного проживання, елементи якого виявилися розпороченими. Пунктиром і курсивом написано найменування блоків, цілі яких належать до нижчих щаблів схеми, тому назви блоків не вбудовано в ієрархію безпосередньо. Стрілками позначено горизонтальні зв’язки між елементами схеми.

Властивістю дерева цілей є ієрархічність: на нижніх щаблях ієрархії розміщені цілі, які є основою для формування відповідних заходів з їх реалізації. З огляду на складність поставленої мети, її важко буде реалізувати, орієнтуючись на низку одиничних заходів. Тому легко припустити, що повинно йтися про комплекси науково обґрунтованих системних та разових заходів, які можна об’єднати поняттям політики. Проте реалізація політики має спиратись як на організаційне, так і на фінансово-ресурсне забезпечення. Визначення джерел фінансування запланованих заходів – бюджетне фінансування, кошти місцевих бюджетів, приватні інвестиції, у тому числі безпосереднє інвестування населення у саморозвиток або своє здоров’я, приватно-державне партнерство – є одним із ключових етапів управлінського циклу. Оскільки мета дослідження полягає у визначенні пріоритетів бюджетної політики забезпечення сталого людського розвитку, то зосередимо увагу саме на цих аспектах. Для цього визначимо сфери, де доцільно вдаватися до державного фінансування.

Слід зауважити, що політика забезпечення людського розвитку не тотожна соціальній політиці у її класичному розумінні, це більш об’ємне поняття, яке включає підтримку соціально-побутової, медичної, освіт-

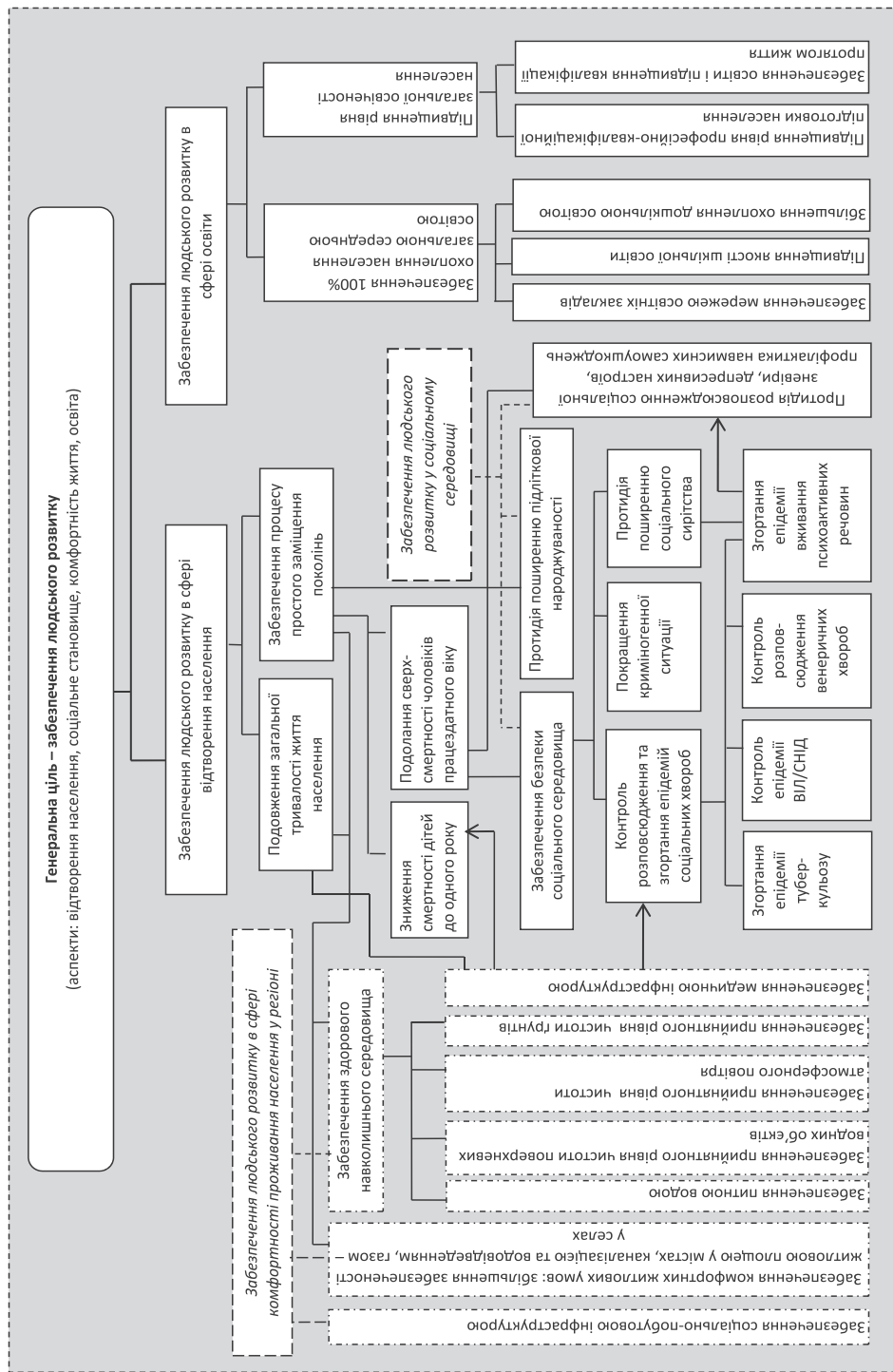


Рис. 18.1.18. “Дерево цілей” людського розвитку (частина 1)

Складено авторами.

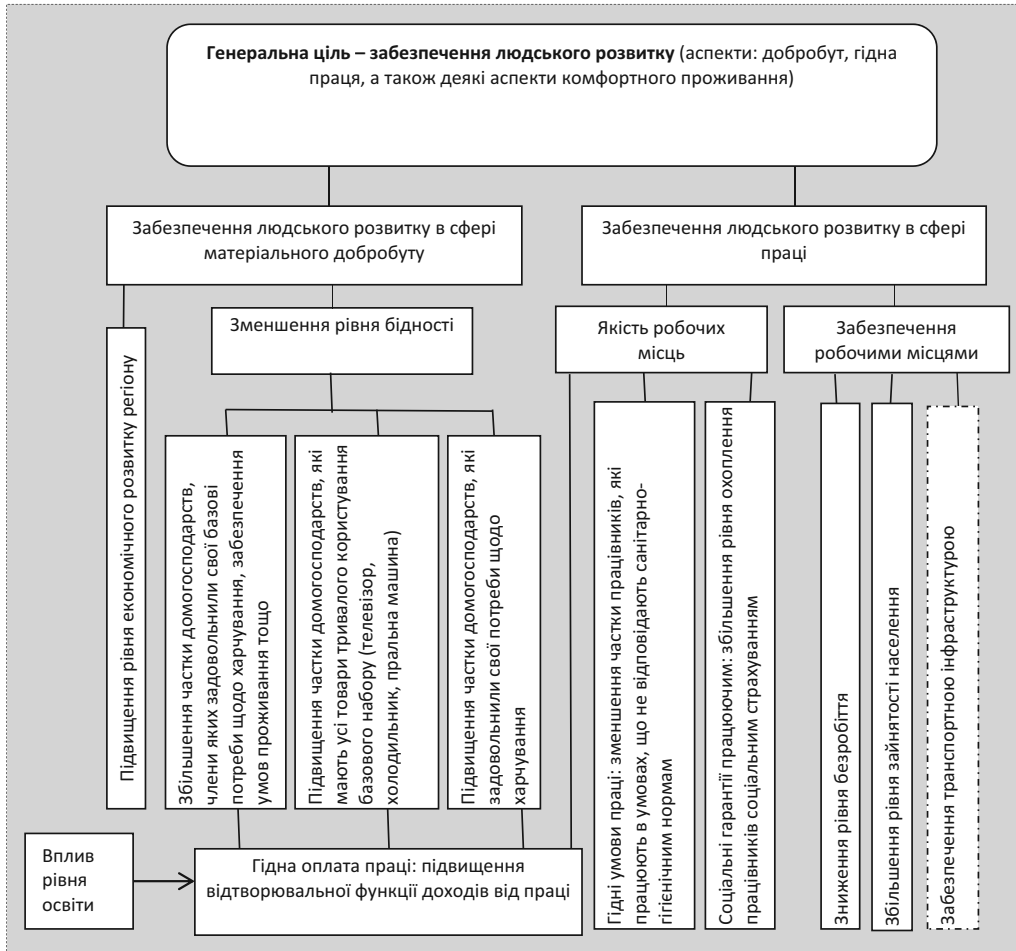


Рис. 18.1.19. “Дерево цілей” людського розвитку (частина 2)

Складено авторами.

ньої, інженерної інфраструктури, поселенської мережі загалом. Проаналізуємо отриманий список цілей людського розвитку (нижній шар представлений на рис. 18.1.18–18.1.19) щодо необхідності й доцільності застосування бюджетного фінансування. У табл. 18.1.3 згруповано цілі відносно потреби у бюджетному фінансуванні (у тому числі з місцевих бюджетів) та деякі приклади його спрямування. Як бачимо, роль бюджетного фінансування визначається як провідна в 11 випадках із 25 запропонованих напрямів спрямування коштів.

Серед них підтримка медицини за визначеними напрямками (боротьба із соціальними хворобами, підтримання інфраструктури медичних

Таблиця 18.1.3

## Роль бюджетного фінансування у реалізації цілей людського розвитку

Ціль	Необхідність бюджетного фінансування			Відсутня необхідність бюджетного фінансування
	Провідна роль бюджетного фінансування	Вторинна роль бюджетного фінансування		
Забезпечення соціально-побутовою інфраструктурою		+		
Забезпечення транспортною інфраструктурою	+			
Забезпечення комфортних житлових умов:				
– збільшення забезпеченості житловою площею у містах	Для пільгових категорій населення. Для розбудови та підтримання у належному стані інженерних мереж			
– збільшення забезпеченості каналізацією та водовідведенням – у селах		+		
– збільшення забезпеченості газом – у селах	При побудові магістральних газогонів			
Забезпечення питною водою	При побудові та підтриманні в належному стані системами каналів	При побудові та підтриманні в належному стані системи зрошення у посушливих районах		
Забезпечення прийнятної рівня чистоти поверхневих водних об'єктів	Ліквідація наслідків екологічних катастроф і стихійних лих	+		
Забезпечення прийнятної рівня чистоти атмосферного повітря	Ліквідація наслідків екологічних катастроф і стихійних лих	+		
Забезпечення прийнятної рівня чистоти ґрунтів	Ліквідація наслідків екологічних катастроф і стихійних лих	+		
Забезпечення медичною інфраструктурою	+			



Закінчення табл. 18.1.3

Ціль	Необхідність бюджетного фінансування			Відсутня необхідність бюджетного фінансування
	Провідна роль бюджетного фінансування	Вторинна роль бюджетного фінансування		
Згортання епідемії туберкульозу	+			
Контроль епідемії ВІЛ/СНІДу	+			
Контроль розповсюдження венеричних хвороб	+			
Згортання епідемії вживання психоактивних речовин		+		
Протидія поширенню соціальної зневіри, депресивних настроїв, профілактика навмисних самошкоджень		+		
Забезпечення мережею освітніх закладів	+			
Підвищення якості шкільної освіти		+		
Збільшення охоплення дітей дошкільною освітою	+			
Підвищення рівня професійно-кваліфікаційної підготовки населення		+		
Забезпечення освіти і підвищення кваліфікації протягом життя		+		
Гідна оплата праці: підвищення відтворювальної функції доходів від праці	У випадку оплати праці працівників бюджетної сфери	У всіх інших випадках		
Гідні умови праці: зменшення частки працівників, які працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам		+		
Збільшення рівня охоплення працівників соціальним страхуванням				+
Зниження рівня безробіття		+		
Збільшення рівня зайнятості населення		+		

Складено авторами.

закладів у належному стані тощо), і оскільки інститути страхової медицини в Україні практично не розвинуті, донорами медичної галузі ще певний час залишатимуться держава і безпосередньо населення, яке звертається за медичною допомогою, через фінансування платних медичних послуг. Необхідною є підтримка мережі освітніх закладів, зокрема дошкільної, середньої, професійної освіти.

Розбудова і підтримка в належному стані інженерних мереж та доріг – вкрай актуальний напрям державного фінансування, незважаючи на те, що частина цих об'єктів уже передана у приватну власність, їх нові власники зорієнтовані на отримання прибутку і недостатньо інвестують у модернізацію внаслідок відсутності ефективних механізмів стимулювання їх до цієї діяльності. Водночас рівень розвитку інженерної та дорожньої мережі не відповідає сучасним потребам.

Підвищення рівня оплати працівників бюджетної сфери та виплата інших соціальних трансфертів є важливим напрямом забезпечення людського розвитку, безпосередньо покладеним на державний бюджет.

Часто без відповідної бюджетної підтримки неможливо вирішити певні екологічні проблеми, зокрема щодо забезпечення якісною питною водою, ліквідації токсичних відходів, звалищ без залучення бюджетного фінансування і створення спеціальних програм ліквідації екологічних катастроф.

Таким чином, серед основних пріоритетів бюджетної політики стосовно реалізації цілей людського розвитку слід назвати підтримку інфраструктури – закладів освіти, медицини, інженерних мереж, доріг, а також фінансування бюджетної сфери, підтримку вразливих верств населення, екологічні програми.

## **18.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА ОСНОВІ НОВИХ БЮДЖЕТНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

Розвиток галузей соціальної інфраструктури на основі переходу системи бюджетного фінансування на якісно новий рівень – одна з найважливіших умов ефективної роботи закладів охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства.

Витрати бюджетних галузей соціальної інфраструктури, які розраховуються емпіричним методом, не збігаються з їх потребами у фінансуванні. Така ситуація склалася в результаті трьох причин: недосконалості бюджетних методів фінансування, нерозвинутості міжбюджетних відносин і неефективності підходу до управління соціальною інфраструктурою. Як наслідок, соціальні галузі фінансуються з порушенням розпо-

ділу ресурсів між областями, витрати здійснюються зі значною диференціацією. Прорахунки в наявній нормативно-правовій і методичній базі ілюструються на прикладах закладів освіти: дошкільних, шкільних та вищих навчальних закладів (табл. 18.2.1).

Дані табл. 18.2.1 показують істотну диференціацію видатків на розвиток соціальної інфраструктури між областями України: за дошкільними закладами коефіцієнт варіації дорівнював у 2011 р. 58,4 %, за загальноосвітніми – 37,1, за вищими навчальними закладами, студенти яких фінансуються з місцевих бюджетів, – 50,5 %.

Аналогічна ситуація спостерігається й за показниками видатків на розвиток дошкільних, загальноосвітніх і вищих навчальних закладів у розрахунку на одного споживача послуг (табл. 18.2.2). Коефіцієнт варіації становить відповідно: 13 % – за дошкільними, 8,8 – за загальноосвітніми, 16,7 % – за вищими навчальними закладами.

На підставі двох наведених таблиць можна зробити висновки, які характеризують суперечливий стан фінансування соціальної інфраструктури.

По-перше, спостерігається незначне зменшення (на 1,3–3,1 %) показника диференціації видатків за всіма галузями соціальної інфраструктури, що є позитивною ознакою поліпшення фінансування соціальної інфраструктури.

По-друге, деяке зменшення коефіцієнта варіації супроводжується зростанням показника середніх видатків. За дошкільними закладами середні видатки зросли протягом 2007–2011 рр. зі 184,8 тис. до 412,9 тис. грн, або в 2,2 раза; за загальноосвітніми – відповідно з 604,7 тис. до 1146,6 тис. грн, або в 1,89 раза; за вищими навчальними закладами – з 384,4 тис. до 894,1 тис. грн, або в 2,3 раза.

Така значна динаміка зростання видатків на розвиток соціальної інфраструктури призводить до посилення розриву між областями в обсягах фінансових асигнувань соціальних закладів. Цей розрив лише мінімально компенсується зменшенням диференціації розподілу видатків. За дошкільними закладами розрив у розподілі видатків компенсується зменшенням коефіцієнта диференціації лише на 4,9 %, за загальноосвітніми – на 3,4, за вищими навчальними закладами – на 0,2 %.

Таким чином, можна зробити висновок, що фінансування закладів соціальної інфраструктури здійснюється з порушенням принципів рівності й справедливості. Таке становище – наслідок того, що чинна нормативно-правова та методична база фінансування соціальної інфра-

Таблиця 18.2.1

**Диференціація витрат на розвиток галузей соціальної  
інфраструктури у регіональному розрізі, тис. грн**

Регіон	2007			2011		
	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади
АР Крим	225 812,9	674 901,8	78 597,1	487 452,3	1 256 042,0	166 132,4
Вінницька	164 758,4	628 675,1	46 539,6	380 267,1	1 192 728,0	112 919,9
Волинська	99 861,0	455 914,3	29 337,2	233 209,9	918 635,5	85 861,2
Дніпропетровська	426 786,0	1 031 474,0	74 772,1	984 237,0	1 997 250,0	169 823,2
Донецька	501 813,2	1 146 577,0	67 957,5	1 114 460,9	2 177 632,0	164 921,4
Житомирська	127 513,7	552 321,8	45 094,4	300 592,2	1 034 557,0	100 380,9
Закарпатська	137 479,0	552 686,2	22 797,4	305 414,6	1 082 144,0	30 101,5
Запорізька	195 918,5	607 220,1	28 184,2	448 179,7	1 197 822,0	63 895,1
Івано-Франківська	93 992,3	602 573,3	16 944,7	229 714,2	1 140 633,0	43 856,7
Київська	221 052,3	687 890,9	33 611,7	503 389,6	1 337 162,0	84 297,4
Кіровоградська	107 692,6	393 371,7	19 390,0	244 518,8	772 347,5	49 211,5
Луганська	200 816,2	647 534,1	29 088,5	477 289,0	1 191 322,0	55 496,8
Львівська	206 433,7	951 325,5	57 667,6	471 342,0	1 796 626,0	123 162,3
Миколаївська	139 839,0	420 562,5	31 725,9	314 345,5	804 999,3	66 834,7
Одеська	242 507,1	805 988,3	46 216,2	537 225,4	1 549 360	97 090,9
Полтавська	153 572,0	537 235,0	30 088,9	347 076,4	1 023 951,0	74 398,5
Рівненська	110 201,1	507 033,8	16 801,0	260 514,6	996 902,7	40 443,7
Сумська	116 093,3	400 878,8	29 681,3	262 075,2	778 057,6	69 103,2
Тернопільська	87 531,5	444 844,7	45 586,4	200 575,0	881 683,2	119 057,5
Харківська	254 928,4	815 619,0	61 428,6	554 674,0	1 511 350,0	135 016,3
Херсонська	130 728,2	431 123,4	25 560,6	306 149,3	821 754,1	59 304,6
Хмельницька	140 584,7	574 650,3	35 952,6	316 017,0	1 096 607,0	104 312,6
Черкаська	148 333,8	513 465,7	34 743,3	313 152,8	957 936,0	79 569,3
Чернівецька	91 257,4	361 656,8	18 852,4	209 675,1	719 202,7	49 996,7
Чернігівська	102 936,8	437 194,4	25 727,7	239 579,4	787 546,3	56 927,3
м. Київ	488 546,2	1 043 655,0	78 355,8	958 285,7	1 753 905,0	193 263,2
м. Севастополь	72 664,8	100 491,6	7 302,8	150 974,6	180 749,1	18 770,1
У середньому по Україні ( $\bar{x}$ )	184 802,0	604 698,7	38 444,7	412 977,3	1 146 626,0	89 412,9
Дисперсія ( $d$ )	113 482,9	232 213,2	19 479,8	241 091,0	425 366,2	45 169,4
Коефіцієнт варіації ( $k$ ), %	61,4	38,4	50,6	58,4	37,1	50,5

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 18.2.2

**Диференціація витрат на розвиток галузей соціальної інфраструктури у регіональному розрізі (у розрахунку на одного споживача), тис. грн**

Регіон	2007			2011		
	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади
АР Крим	4,930	3,404	8,952	8,93	6,88	21,75
Вінницька	3,822	3,416	9,934	7,76	7,56	21,57
Волинська	3,605	3,322	9,838	7,02	7,28	20,37
Дніпропетровська	4,763	3,067	13,166	9,35	6,69	26,52
Донецька	4,452	2,999	20,782	8,48	6,35	30,44
Житомирська	3,829	3,514	14,132	6,83	7,74	23,61
Закарпатська	4,507	3,244	24,175	6,96	7,04	29,51
Запорізька	4,098	3,355	10,462	8,25	7,61	20,77
Івано-Франківська	4,016	3,434	8,549	7,87	7,54	17,89
Київська	4,483	3,575	13,564	8,47	7,72	30,44
Кіровоградська	4,206	3,546	8,948	8,32	8,18	23,39
Луганська	4,365	3,192	11,575	8,94	6,81	26,53
Львівська	4,300	3,200	11,910	7,68	6,94	23,61
Миколаївська	4,302	3,198	12,321	8,06	7,14	22,96
Одеська	4,075	3,123	12,275	8,03	6,67	30,21
Полтавська	4,219	3,394	11,795	8,13	7,77	24,74
Рівненська	4,096	3,159	7,914	7,28	6,87	17,01
Сумська	3,744	3,508	11,849	7,20	8,06	21,73
Тернопільська	3,724	3,338	11,176	7,06	7,80	31,16
Харківська	4,186	3,203	11,754	7,76	6,81	23,99
Херсонська	4,328	3,396	17,471	8,55	7,48	34,74
Хмельницька	3,604	3,592	9,712	7,13	8,35	26,31
Черкаська	3,966	3,678	11,604	7,71	8,32	23,98
Чернівецька	3,850	3,258	11,842	7,16	7,17	23,67
Чернігівська	4,306	3,387	12,668	8,62	8,14	23,09
м. Київ	6,247	4,371	8,646	10,16	7,67	25,25
м. Севастополь	6,264	3,179	11,482	11,52	5,64	25,85
У середньому по Україні ( $\bar{x}$ )	4,307	3,389	12,167	8,12	7,34	24,86
Дисперсія ( $d$ )	0,637	0,271	3,616	1,05	0,65	4,16
Коефіцієнт варіації ( $k$ ), %	14,8	8,0	29,7	13,0	8,8	16,7

Складено за даними Міністерства фінансів України.

структури має формальний характер і не дає змоги використати систему завдань як ефективний інструмент бюджетної політики.

Для практики бюджетного фінансування необхідно розширити понятійний апарат і на його основі удосконалити практичну функцію інституціонального фінансового механізму розвитку соціальної інфраструктури. Ключовим значенням для формування бюджетних завдань є має визначення поняття “бюджетної послуги”. Воно повинно стати одним із найважливіших елементів планування бюджетного процесу в рамках реформування бюджетної системи і посилення ролі місцевих бюджетів у розвитку закладів соціальної інфраструктури і розширенні функцій муніципального управління.

Бюджетні послуги мають фінансуватися в межах державного замовлення на основі договорів між замовником і надавачем послуг. За договором замовник повинен сплачувати освітянські, медичні, соціально-культурні послуги. За договором муніципального значення замовник і надавач (споживач) послуг мають бути роз’єднані. Замовником повинен бути розпорядник бюджетних коштів, який виконує функції суб’єкта бюджетного планування, а споживачем – особи, яким надаються послуги.

Проблема договірних відносин порушувалася у практиці бюджетного планування неодноразово. Проте вона не набула методичного значення, насамперед, через те, що інституціонально механізм упровадження договірних відносин не розроблений. В основу договірних відносин необхідно покласти науково обґрунтоване визначення змісту державного завдання, сформоване через визначення бюджетної послуги.

Однак у Бюджетному кодексі України не тільки немає поняття “бюджетна послуга”, а й не визначено термін “завдання”. Фактично це означає, що процес бюджетування позбавлений інструментальної основи. У загальному визначенні завдання і повинно набувати нормативної форми, яка фіксує вимоги до якості, обсягу, складу, умов та порядку надання бюджетної послуги.

Державне завдання повинно бути сформовано для послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, а також для платних послуг. Державне завдання на надання послуг фізичним особам має містити, крім названих характеристик (склад, обсяг, якість та ін.), визначення категорій фізичних осіб, які є споживачами відповідних послуг, граничний рівень цін на оплату наданих послуг або порядок встановлення таких цін.

Державне завдання повинно використовуватися при формуванні проектів бюджетів для планування бюджетних асигнувань на надання державними закладами соціальної інфраструктури послуг.

Таке завдання певною мірою застосовується як елемент програмно-цільового методу розроблення бюджетних програм, проте в широкому масштабі цей інструмент не використовується.

Одна з причин того, що система формування завдань не набула практичного значення і не стала ефективним засобом реалізації завдань бюджетної політики в соціальній інфраструктурі, полягає у відсутності належного законодавчого оформлення меж його застосування і визначення цілей. У нормативних актах державне завдання трактується з формальної точки зору і містить певні адміністративні вимоги щодо строків виконання, набір стандартних показників відносно кількісно-вартісних позицій тощо.

Для того щоб державне завдання стало ефективним інструментом процесу бюджетування, необхідно поєднати формування завдань із фінансовими нормативами бюджетних послуг, потужністю закладів соціальної інфраструктури, оцінкою потреб певних контингентів населення в послугах. Нормативно-контрольний підхід до управління бюджетним процесом передбачає фінансове забезпечення завдання.

Наприклад, у сфері охорони здоров'я норматив визначається, зважаючи на програму державних гарантій медичної допомоги і вартості послуг.

Поряд із вертикальною системою бюджетування є горизонтальна можливість стимулювання надання послуг за рахунок розвитку ринку послуг і залучення недержавних структур до медичного обслуговування населення на основі платності. У цьому разі можна очікувати на формування ринку бюджетних послуг, наприклад, у сфері первинної медико-санітарної допомоги.

Вартість послуг, що фінансуються за нормативно-подушовим принципом, повинна розраховуватися відповідно до встановленої методики. Для послуг, за якими фінансовий норматив не розраховується, вартість одиниці бюджетної послуги може визначатися на основі попереднього фінансового року з урахуванням індексації.

Науково обґрунтованим має бути диференційований підхід, за яким у вартості послуг виокремлюються витрати: на оплату праці, матеріальні, на утримання будівель і споруд, на забезпечення діяльності установ, комунальні.

Визначення вартості послуг – нагальна і найменш розроблена проблема ціноутворення ринкової економіки. Одним із найскладніших пи-

тань можна вважати ціноутворення на медичні послуги, оскільки вони мають відповідати контингенту хворих, різновиду нозологічних видів захворювань, структурі видів медичних послуг за рівнем медичної допомоги (первинної, амбулаторно-поліклінічної і стаціонарної). Стаціонарна допомога найбільш технологічна і, як правило, найбільш вартісна. На практиці ціна на стаціонарні послуги формується без належного методичного забезпечення, що призводить до подорожчання медичного лікування.

Питання адекватності ціни на медичні послуги, незважаючи на багаторічні дослідження, й сьогодні привертає пильну увагу спеціалістів у всіх країнах світу. За останні десять років у системі бібліографічного опису MEDLINE зареєстровано більше 200 праць із цієї тематики.

У літературі на основі емпіричних досліджень методів оплати стаціонарної медичної допомоги склалися п'ять можливих варіантів.

По-перше, фінансування стаціонару за кошторисом на підставі договору про узгоджені обсяги допомоги: чисельність пролікованих хворих, кількість операцій та інші кількісні показники.

По-друге, оплата фактичних витрат на госпіталізацію кожного пацієнта на основі детальної калькуляції за фактично наданими послугами.

По-третє, оплата послуг стаціонару за кількістю фактично проведених пацієнто-днів у стаціонарному відділенні з можливим роздільним фінансуванням ліжко-дня та вартості операцій, складних досліджень, маніпуляцій, що не ввійшли до вартості ліжко-дня.

По-четверте, оплата послуг стаціонару за середньою вартістю лікування одного хворого у профільному відділенні.

По-п'яте, оплата послуг стаціонару за пролікованого госпіталізованого хворого за тарифами, диференційованими відповідно до встановленої класифікації: за клініко-статистичними групами, медико-економічними стандартами та ін.

Аналіз цих підходів свідчить, що кожний із них уже не відповідає комплексу вимог сучасної системи організації охорони здоров'я, домінуючими ознаками якої є речі, пов'язані з мотиваційним, раціоналістичним характером медичного обслуговування та розвитком доказової медицини, що визначається певним рівнем стандартизації послуг.

Отже, сучасний процес охорони здоров'я визначається:

- посиленням матеріальної зацікавленості медичних закладів у якісному наданні медичної допомоги;



- схильністю до мінімізації витрат на госпіталізацію при збереженні сучасного якісного рівня надання медичної допомоги;
- економічним стимулюванням скорочення строків госпіталізації як фактора зниження вартості медичної допомоги;
- уніфікацією тарифів з метою забезпечення можливості автоматизованого оброблення рахунків і планування діяльності медичних закладів, підвищення ефективності праці лікаря за рахунок використання інформаційних технологій.

Численні спроби вирішити проблему пошуку вартості стаціонарної допомоги на основі комплексного підходу, але з орієнтацією на окремі критерії, не дали бажаних позитивних результатів<sup>1</sup>. Тарифи на медичні послуги в стаціонарах міст мають неприйнятний обсяг інформації, що ускладнює роботу з управління медичними закладами і здійснення контролю за наданням послуг. Деякі дослідники зазначають, що у великих містах налічується понад 400 медичних профілів і послуг, багато з яких мають неоднакову вартість у різних стаціонарах<sup>2</sup>. Така складна система значно ускладнює розрахунки витрат на медичну допомогу.

Для управління медичними закладами за допомогою вартісних індикаторів, зокрема цін на послуги, необхідно дотримуватися принципу: однакові тарифи на однопрофільні послуги. Послуги, однакові за складністю, повинні мати однакову вартість незалежно від закладу, де вони надаються. Такий підхід забезпечує дотримання державних гарантій і виконання державного замовлення на основі стабільних цін. Особливо важливо дотримуватися принципу рівності оплати за однакову складність надання послуги при переході до страхової моделі медичного обслуговування населення.

У науковій літературі представлено алгоритм розрахунків вартості послуги на лікування у стаціонарах, що враховує перелічений комплекс вимог, які висуває сучасний характер процесу медичного обслуговування. Розрахунки ціни стаціонарної послуги базуються на трьох показниках: регіональному коефіцієнті нормативної вартості лікування, вартості одного ліжка-дня госпіталізації та індексів-дефляторів.

Під час дослідження виявлена параболічна залежність цін на послуги стаціонару від тривалості госпіталізації та вартості ліжка-дня. На пара-

<sup>1</sup> Михайлов Ф. В. Методика расчета тарифа на медицинские услуги в стационарах / Ф. В. Михайлов, В. Н. Филатов // Экономика здравоохранения. – 2000. – № 2–3. – С. 2.

<sup>2</sup> Там же.

болі другого порядку побудована методика ціноутворення на стаціонарну допомогу, яка має такий вигляд:

$$T = (-\alpha\chi^2 + b\chi + c) \cdot I, \quad (18.2.1)$$

де  $T$  – тариф на медичні послуги в стаціонарі, грн;  $\alpha$  – регіональний коефіцієнт (Київ – 2, Луганськ – 1, Одеса – 3);  $\chi$  – тривалість госпіталізації (днів);  $b$  – вартість одного ліжка-дня госпіталізації;  $c$  – константа;  $I$  – індекс-дефлятор.

Такий приклад свідчить про недостатній рівень застосування нових підходів для підвищення рівня управління бюджетним процесом.

Перспективи розвитку бюджетної політики і вирішення проблем соціальної інфраструктури визначатимуться перенесенням центру ваги в управлінні бюджетною системою з вертикального на горизонтальний рівень, із загальнодержавного – на місцевий. Реалізація об'єктивно існуючої суспільної потреби в регулюванні розвитку галузей соціальної інфраструктури перебуває в прямій залежності від сталості дохідної бази місцевих бюджетів. Проте бюджетно-податкова політика, що проводиться, певною мірою сприяє втягуванню економіки соціальної сфери у спіраль звуженого відтворення.

Рівень муніципальних бюджетів у 2007–2011 рр., хоча й характеризується високою питомою вагою податкових і неподаткових надходжень, у загальному бюджеті не перевищує 21–26 %, що значно знижує ефективність виконання їх функцій з розвитку соціальної інфраструктури (табл. 18.2.3).

Із таблиці видно, що податкові джерела в доходах місцевих бюджетів становлять залежно від видів бюджетів 80,7–87,6 %, а неподаткові – відповідно 9,4–15 %. Усього питома вага податкових і неподаткових надходжень, тобто надходжень найбільш сталих і значною мірою залежних від здійснення на місцях фінансово-бюджетної політики, дорівнює 95–98 %.

Якщо виконання місцевих бюджетів забезпечено джерелами надходження коштів, то рівень самих місцевих бюджетів є дуже низьким. У загальному бюджеті України він, як зазначалося, становить менше третини, що не відповідає функціональній ролі муніципальних органів влади з розвитку соціальної інфраструктури. Необґрунтований, з точки зору принципу самодостатності місцевих бюджетів, вигляд має структура їх видатків, частка яких дорівнює 40–42 % у видатках зведеного бюджету.

Таблиця 18.2.3

**Структура основних доходів місцевих бюджетів, %**

Рік	Види бюджетів					
	обласні	міські	районні	міст районного підпорядкування	селищні	сільські
<i>Податкові надходження</i>						
2007	75,4	77,6	82,9	77,3	71,2	64,0
2009	84,4	83,8	85,0	77,3	74,0	74,4
2010	84,4	84,7	86,1	79,1	74,6	76,5
2011	81,1	87,6	83,8	85,2	80,7	84,6
<i>Неподаткові надходження</i>						
2007	7,7	11,6	13,6	11,9	17,5	23,8
2009	8,6	11,0	13,9	13,5	16,6	18,4
2010	9,5	10,4	13,0	12,9	16,4	17,4
2011	15,8	9,4	14,3	9,7	14,1	14,5

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Модель економічної регіональної політики, що склалася нині, не здатна забезпечити активної ролі місцевих бюджетів у розвитку соціальної інфраструктури. Підтвердженням є суперечлива динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів (табл. 18.2.4).

Фінансова неузгодженість між доходами і витратами місцевих бюджетів виявляє прогалини в наявному закріпленні доходів за рівнями бюджетної системи.

Таблиця 18.2.4

**Структура доходів і видатків зведеного бюджету, %**

Рівень бюджетів	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Доходи зведеного бюджету</i>								
Державний бюджет	70,0	77,4	76,8	73,5	75,2	74,0	74,4	73,8
Місцеві бюджети	30,0	22,6	23,2	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7
<i>Видатки зведеного бюджету</i>								
Державний бюджет	58,6	63,3	58,8	57,6	59,3	59,0	59,9	57,7
Місцеві бюджети	37,8	37,8	36,7	41,2	40,7	41,0	40,1	42,3

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Велике значення для вирішення фінансових питань соціальної інфраструктури має чітке оформлення бюджетно-податкового порядку взаємодії центру і регіонів, державного і місцевих бюджетів. Розподіл бюджетної відповідальності й податкових повноважень між вищими і нижчими бюджетами потребує гнучкого підходу до перерозподілу фінансових ресурсів не тільки у формі дотацій і субвенцій з обов'язковим урахуванням економічних, етнографічних, кліматичних особливостей, а й з акцентом на самодостатність територій і включенням місцевих органів як повноправних бюджетних суб'єктів.

Розподіл відповідальності між бюджетами, з огляду на міжнародний досвід, повинен, по-перше, забезпечувати відповідальність між витратними функціями регіонів і наявністю відповідних ресурсів у місцевих органах влади; по-друге, створювати мотиваційний режим для мобілізації ресурсів; по-третє, надавати місцевим владним структурам необхідний простір у використанні своїх повноважень у розвитку соціальної інфраструктури; по-четверте, спиратися на відкриту фінансову систему, яка не потребує складного порядку узгодження заходів із бюджетного регулювання.

Нині питання розподілу коштів між державним та місцевими бюджетами визначаються постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" від 08.12.2010 № 1149, за якою здійснюється надходження дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету<sup>1</sup>.

Обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, що надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, зведеному бюджету міст Києва та Севастополя, міст обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету ( $T_i$ ), визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків ( $V_i$ ) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріпленим за відповідними місцевими бюджетами ( $D_{iZAK}$ ), розрахованими за встановленим порядком із застосуванням коефіцієнта вирівнювання ( $\alpha_i$ ) за такою формулою:

$$T_i = \alpha_i(V_i - D_{iZAK}). \quad (18.2.2)$$

<sup>1</sup> Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 29 груд. – С. 9.

Розрахунковий показник обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетні трансфертів, визначається окремо по кожній галузі, з огляду на загальні ресурси зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків.

Обсяг видатків бюджетів різних рівнів розраховується на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них із розрахунку на одну особу (охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї), на дитину або учня (освіта), на отримувача соціальних послуг (соціальний захист та соціальне забезпечення).

Викладене свідчить, що поліпшення фінансування соціальної інфраструктури залежить від фінансової сталості місцевих бюджетів. У зв'язку з цим зміцнення "податкової автономії" місцевих бюджетів видається актуальним завданням, що дасть змогу подолати асиметрію між надходженням коштів і видатками на розвиток соціальних галузей. Його реалізація можлива шляхом застосування нормативів на основі розробленої для кожного регіону шкали з урахуванням рівня бюджетної забезпеченості соціальної інфраструктури. На підставі цих нормативів потрібно вдосконалювати бюджетну політику і здійснювати перерозподіл джерел доходів.

Такий крок дасть можливість створити необхідні умови для формування відносної автономії місцевих бюджетів у межах їх повноважень, локалізувати і скоротити дотаційність місцевих бюджетів, підвищити зацікавленість муніципальних органів у повному і своєчасному зборі податків і забезпечити їх відповідальність за проведення такого курсу, збільшити податковий потенціал, звузити сферу міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів.

Підходи, які забезпечують вирішення проблеми "податкової автономії" місцевих бюджетів, мають реалізовуватися в межах Бюджетного кодексу України, що може потребувати певного його вдосконалення.

У науковій літературі неодноразово висловлювалася точка зору на реформування бюджетних відносин, за якою недоречно поділяти податки на "власні, закріплені та регулюючі", а також заперечувалося вживання поняття "нормативи відрахування до вищестоящих бюджетів". Усі податки та надходження мають бути тільки власними. Податки, які за характером є державними, повинні надходити в державний бюджет; місцеві – тільки до бюджетів муніципальних утворень. Інакше кажучи, цю

тезу можна сформулювати як встановлення принципу “один податок – один бюджет”<sup>1</sup>.

Очевидно, що закріплення на постійній основі кожного виду податків за певним рівнем бюджетної системи є необхідною умовою забезпечення стійкості податкової бази і фактором підвищення зацікавленості в її розширенні на місцевому рівні. До того ж це дасть змогу здійснити прогнозування доходів на кожному рівні бюджетної системи. Проте оскільки в податковій системі України більшість податків нерівнозначні й тільки деякі є великими – ПДВ, податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб, акцизи, їх закріплення за тим чи іншим рівнем бюджетної системи може супроводжуватися перекосами в бюджетній забезпеченості регіону.

Тому об'єктивному і довготерміновому розмежуванню доходів між бюджетами всіх рівнів сприятиме поєднання двох засобів, що застосовуються у світовій практиці. Перший зводиться до чіткого поділу податків на загальнодержавні й місцеві за умови повного зарахування надходжень від кожного податку в бюджет відповідного рівня. Другий – передбачає встановлення місцевих надбавок (нарахувань) до діючих загальнодержавних податків. Для того щоб уникнути помилок і надмірного податкового тиску, доцільне законодавче закріплення встановлених граничних розмірів підвищення податкових ставок.

У зв'язку з цим зміцнення податкової автономії місцевих бюджетів передбачає здійснення певних заходів у таких напрямках: закріпити за місцевими бюджетами майнові й податкові податки, які адекватні виконанню завдань, покладених на місцеве самоврядування; перевести деякі податки в розряд місцевих; упровадити нормативи зарахування податкових доходів у місцеві бюджети.

Реалізація останнього напрямку має виходити з різних нормативів відрахування від загальнодержавних податків залежно від стану економіки регіонів і потужності галузей соціальної інфраструктури, розташованих у межах їх територій<sup>2</sup>.

Для отримання максимального ефекту від підвищення рівня сталості місцевих бюджетів і державного регулювання необхідно проведення

<sup>1</sup> *Козаков Р. А.* Межбюджетные отношения здравого смысла / Р. А. Козаков // Финансы. – 2001. – № 8. – С. 71–73; *Сумская Т. В.* Основные направления укрепления местных бюджетов / Т. В. Сумская // Регион. – 2010. – № 1. – С. 243.

<sup>2</sup> *Сумская Т. В.* Основные направления укрепления местных бюджетов / Т. В. Сумская // Регион. – 2010. – № 1. – С. 243.

відповідної бюджетної політики щодо раціонального використання бюджетних коштів. Оптимізація видатків, що надходять на розвиток галузей соціальної інфраструктури, є актуальним завданням.

### *Удосконалення системи фінансування розвитку освіти*

В умовах зростаючого обсягу фінансування сектору освіти в Україні актуалізується питання якості освітньої підготовки, що має вирішальне значення для формування конкурентоспроможної робочої сили та високої якості населення. Саме тому подальший розвиток освітніх інвестицій повинен ґрунтуватися не на простому нарощуванні видатків, а на підвищенні їх ефективності з метою забезпечення належної якості освітніх послуг та можливостей рівного доступу населення до їх отримання протягом усього життя. Майбутні реформи мають стосуватися державного механізму розподілу ресурсів та загального управління галуззю освіти, забезпечити розширення повноважень місцевих органів управління та формування належної дохідної бази для фінансування освітніх послуг. Державного регулювання потребує також поширення приватних платежів населення за освітні послуги, оскільки їх значні обсяги не лише призводять до нерівності, а й перешкоджають ефективному управлінню ресурсами на рівні відповідних закладів.

Вагомим джерелом фінансування освітніх послуг в Україні залишаються приватні інвестиції, що здійснюються як підприємствами з метою підвищення кваліфікації власних співробітників, так і самим населенням. За оцінками Світового банку<sup>1</sup>, власні виплати населення у сфері освіти можуть сягати до 1,5 % ВВП; близько половини з них становить оплата послуг у дошкільних закладах, початковій і середній школі, які охоплюють цілу систему формальних і неформальних платежів (благодійні внески, оплата навчання, послуг репетиторів тощо). При цьому приватні платежі населення зростають з підвищенням рівня навчальних закладів (наприклад, для гімназій і ліцеїв), що є одним із чинників нерівності в доступі до освіти.

Проблеми нерівних можливостей у доступі до освіти простежуються також на рівні вищої освіти, у зв'язку як із територіальними чинника-

<sup>1</sup> Удосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти в Україні: вибрані питання : [звіт Світового банку]. – К. : Козаки, 2008. – 168 с.

ми, так і дохідними можливостями населення. Хоча протягом останніх років обсяг державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою зростав (із 34,4 % вступників до вищих навчальних закладів у 2006/07 навчальному році до 41,2 % у 2012/13 навчальному році), загальна частка студентів, які навчаються за рахунок коштів фізичних осіб, становить 54,1 %<sup>1</sup>. Водночас в Україні є дефіцит наявних доходів переважної більшості населення для отримання високоякісних послуг освіти. Низький рівень доходів населення залишається основним чинником, що звужує можливості набуття знань упродовж життя.

Система фінансового забезпечення освіти з урахуванням розширення її діяльності протягом наступних років має створити сталі передумови для розвитку всіх освітянських ланок. Визначення освіти як пріоритетного напрямку державних видатків повинно відбуватися на основі поетапного впровадження нової політики фінансування галузі, яка включає такі напрями:

- зміну технології формування бюджету системи освіти;
- зміну структури витрат і послуг освіти;
- встановлення кількісних і якісних показників для нормування бюджетних коштів;
- створення стандартів інфраструктурного забезпечення закладів освіти;
- розроблення та впровадження диференційованих нормативів витрат на діяльність закладів освіти;
- широке впровадження процедури змішаного фінансування інноваційних проектів у сфері освіти;
- запровадження порядку спільного державного і громадського контролю за формуванням і використанням коштів закладів освіти.

Зазначені напрями передбачають гнучкість методів бюджетного асигнування закладів освіти, урахування показників вартості навчання, удосконалення взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами, застосування принципів кредитування для здобуття освіти тощо.

Принципово важливим залишається запровадження системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг, зовнішньої експертизи та ліцензування діяльності освітніх закладів. Витрати на проведення моніторингу обов'язково мають передбачатися в державному бюджеті.

<sup>1</sup> Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2012/2013 навчального року : стат. бюлетень. – К., 2011. – С. 13.



### *Напрями фінансування охорони здоров'я*

Незважаючи на абсолютне збільшення бюджетних витрат на охорону здоров'я, відносний рівень фінансового забезпечення галузі залишається низьким, що негативно позначається на стані здоров'я громадян. Протягом 2000–2011 рр. фінансування охорони здоров'я зросло в розрахунку на одного жителя у 10,5 раза. Проте Україна має серйозні проблеми зі зверненнями за медичною допомогою. Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я в 2009 р. становили 48 714 млн грн, або 3,7 % ВВП, що майже вдвічі менше мінімальної потреби. Зіставлення суспільних витрат на медицину в Україні з аналогічним показником в інших країнах свідчить про значне відставання не тільки від розвинутих держав, а й від країн із перехідною економікою. У США витрати на медичне обслуговування в 60 разів більше, ніж в Україні, у Німеччині, Франції, Великобританії, Італії – у 15–20 разів, у Польщі, Білорусі, Росії, Молдові – у 7–12 разів.

Недостатній рівень фінансування й організації медичної допомоги є причиною зростання захворюваності й високої смертності. Майже третина населення (27,5 %, або 13 млн осіб) не забезпечується належним медичним обслуговуванням, 9350 сіл не мають медичних закладів. Інформація про розподіл домогосподарств за рівнем доступності медичної допомоги показує, що 8,7 % із них не можуть відвідати лікаря, 8,4 – провести медичне обстеження, 4,1 – отримати лікувальні процедури, 9,6 % – пролікуватися в стаціонарі. Переважна причина, яка перешкоджає отриманню лікування, – надто висока вартість медичних послуг. Модернізація державного фінансування медичної галузі повинна здійснюватися з урахуванням структурних (медико-організаційних) змін у медичному обслуговуванні населення. Отже, витрати на охорону здоров'я, структура якої складається з амбулаторної, стаціонарної, швидкої медичної допомоги, профілактичного, спеціалізованого лікування, мають збільшуватися за умови розроблення чіткої програми дій щодо оптимізації системи медичного обслуговування населення й адекватного бюджетного фінансування.

Економічний механізм охорони здоров'я має ставити базові цілі, спрямовані на послаблення і подолання негативних тенденцій у цій сфері. Серед таких цілей слід виокремити:

- удосконалення основ організації та управління системою охорони здоров'я й оптимізацію мережі медичних закладів;
- підвищення ефективності використання наявних ресурсів охорони здоров'я;

- створення гнучкого і структурованого за функціональними ознаками механізму реалізації конституційних прав громадян з отримання доступної медичної допомоги на всіх рівнях системи медичного обслуговування населення;
- забезпечення державних гарантій надання безоплатної медичної допомоги населенню в державних і муніципальних лікувальних закладах за рахунок асигнованих фінансових коштів;
- удосконалення механізму фінансування медичних закладів з урахуванням їх видів;
- упровадження і розвиток страхових видів медичної допомоги на основі одноканального фінансування;
- розширення господарської самостійності медичних закладів за рахунок зміни їх державного статусу на автономний.

На сучасному етапі реформування системи медичного обслуговування населення пріоритетними вважаються структурно-функціональні перетворення у медико-санітарній та стаціонарній допомозі, спрямовані на оптимізацію співвідношення між ними відповідно до тенденцій, які утверджуються в організації лікувального процесу.

Удосконалення структури охорони здоров'я має здійснюватися за видами медичної допомоги і типами лікувальних закладів. Завданням реформи охорони здоров'я є реструктуризація медичної допомоги на первинну, вторинну і третинну. Основною повинна стати первинна медико-санітарна допомога, яка включає лікарську консультацію пацієнта, проведення діагностики і лікування найпоширеніших захворювань, профілактичних заходів, направлення хворих для надання спеціалізованої й високоспеціалізованої допомоги. Первинна медико-санітарна допомога надаватиметься переважно за територіальною ознакою сімейними лікарями або іншими лікарями загальної практики. У містах мережу закладів первинного рівня доцільно створювати шляхом як відкриття нових закладів у вигляді амбулаторій загальної практики, так і реорганізації та зміни профілю наявних поліклінік, у тому числі багатопрофільних. У сільській місцевості систему первинної медико-санітарної допомоги необхідно розвивати за рахунок структурного перепрофілювання медичних закладів: сільських лікарських амбулаторій, амбулаторних відділень сільських дільничних лікарень і частини поліклінічних відділень районних і центральних районних лікарень. Фельдшерсько-акушерські пункти, особливо ті, що обслуговують до 300 осіб і не надають

якісного медичного обслуговування, слід реорганізувати в амбулаторії загальної практики.

Оскільки заклади первинної медико-санітарної допомоги в сільській місцевості і невеликих містах (30–100 тис. осіб) можуть бути розпорешеними по території обслуговування і дрібними, доцільно для поліпшення фінансового управління їх господарською діяльністю, якості надання медичних послуг централізувати ряд функцій у спеціально утворених структурах: центрах первинної медико-санітарної допомоги.

Вторинна, або спеціалізована, медична допомога забезпечуватиме консультування пацієнтів, діагностику, профілактику і лікування лікарями, які мають відповідну спеціалізацію у вузькій галузі медицини. З огляду на те, що тепер є велика потреба в диференціації медичної допомоги на рівні лікарняного обслуговування, варто із загальної кількості лікарень виокремити лікарні інтенсивної допомоги, планового і відновного лікування, медико-соціальної допомоги, а також для надання паліативної допомоги і моральної підтримки безнадійним хворим. Головне місце мають посідати багатопрофільні лікарні інтенсивної допомоги, особливо екстреної. У розвинутих країнах інтенсивне лікування є основною діяльністю стаціонарів. До 90 % усіх лікарень надають інтенсивну допомогу.

Третинна, або високоспеціалізована, медична допомога надаватиметься лікарем або консультативною групою лікарів, які обізнані в галузі складних для діагностики і лікування хвороб, що потребують спеціалізованих діагностично-лікувальних методів. Зкладами третинного рівня мають стати заклади, що застосовують високомедичні технології. Це найбільш потужні стаціонарні лікарні, обласні лікарні й клінічні заклади медичних ВНЗ, клініки науково-дослідних інститутів.

З огляду на специфічну структуру медичного обслуговування населення, кожний його вид повинен містити фінансові інструменти, які враховують перспективу його розвитку і медичну технологію обслуговування населення.

### *Удосконалення механізмів фінансування культури та духовного розвитку*

Трансформаційні перетворення в суспільстві практично не торкнулись інституційної структури культури, що негативно вплинуло на фінансову ситуацію в галузі, особливо в її бюджетному секторі. Ринкові умови господарювання певною мірою деформують функціональне призначення закладів культури і трансформують їх основну традиційну гос-

подарську діяльність у відносини оренди та надання другорядного виду послуг. Отже, висновок, який випливає з факту багатоканального фінансування, полягає в нечіткості та недостатності державної політики у сфері культури, наслідком чого є депресивний характер функціонування цієї сфери.

Таким чином, бюджетні та ринкові механізми функціонування закладів культури потребують удосконалення. Державна влада повинна сконцентрувати увагу на створенні сприятливих економічних умов для розвитку культури.

Вітчизняний і зарубіжний досвід розвитку закладів культури доводить, що національна культура може розвиватися за умови активної регульовальної ролі та підтримки держави. При цьому культурна політика реалізується не тільки шляхом державної фінансової підтримки пріоритетних напрямів культурної діяльності. Одним із найважливіших принципів державної політики в галузі культури є створення стимулів до пошуку позабюджетних джерел доходів, розвиток змішаних форм фінансування. Роль державного регулювання полягає у формуванні системи багатоканального фінансування культурної діяльності, залученні коштів різних урядових і корпоративних фондів, приватних інвесторів, підприємницької діяльності.

Удосконалення фінансово-економічного механізму реалізації культурної політики має зосереджуватися на п'яти напрямках:

- формування бюджету на основі застосування тривалих нормативів поточних витрат на утримання закладів культури базової мережі загальнодержавного і місцевого рівня;
- розширення господарської самостійності закладів культури, прав колективів в організації творчо-просвітницької діяльності, поступова зміна статусу закладів культури з державного на автономний;
- розвиток механізмів спільного фінансування культурних проектів за рахунок бюджетів різного рівня і позабюджетних коштів, активізація меценатства та спонсорства, захист закладів культури шляхом застосування податкового, митного та валютного протекціонізму;
- зміцнення соціальних гарантій працівників культури і забезпечення принципу однакової оплати за однаковою працю, встановлення заробітної плати у закладах культури відповідно до оплати праці у виробничих галузях економіки;

– визначення економічних умов здійснення культурної діяльності (розподіл доходів, рівень концентрації надання послуг, протидія дискримінаційній ціновій політиці тощо).

Культура – це поліфункціональний вид діяльності та багатоструктурна система, в якій мають використовуватися різні економічні моделі реалізації державної культурної політики.

Вузькоспеціалізовані заклади, які виконують соціально важливі функції, мають низький коефіцієнт еластичності ринкового заміщення. У зв'язку з цим у закладах такого типу організація економічної моделі повинна ґрунтуватися на некомерційній основі. До них належать заклади естетичного виховання дітей та молоді, а також спорту, мистецтва та інших форм культурно-дозвільної та освітньої діяльності, наприклад, бібліотеки. Висока еластичність ринкового заміщення спостерігається в клубно-ігорних закладах, великих центрах проведення вільного часу і відпочинку, фітнес-центрах та інших закладах фізичної культури й естетичного виховання, а також у цирках, кінотеатрах. Масштаби виконання державою своїх функцій з фінансування послуг різняться за сферами культурної діяльності, тому патерналістська модель реалізації культурної політики може поєднуватися з ринковою і набувати змішаних форм. Диверсифікація джерел доходів повинна сформувати стійку тенденцію до функціонування в перспективі ефективної багатоканальної системи фінансування культурних закладів. Державна культурна політика має реалізовуватися в декількох напрямках і використовувати прямі й непрямі фінансові методи.

Пряме фінансово-економічне регулювання закладів культури здійснюватиметься трьома шляхами: у формі безповоротного цільового фінансування, пільгового кредитування і позабюджетних державних фондів із закріпленими джерелами доходів. Пряме фінансування включає:

- відшкодування поточних та інвестиційних витрат;
- загальні та цільові трансферти;
- субсидії на реалізацію культурних проектів;
- гранти закладам і організаціям культури та творчим працівникам.

Непряме фінансування має здійснюватися через надання податкових пільг організаціям та особам, що займаються благодійною діяльністю, пільг з оплати комунальних послуг, орендної плати, забезпечення гарантій за кредитами.

Необхідно запровадити систему перехресного фінансування закладів культури на основі маркованих податків різного походження, що

надходять від організацій, котрі функціонують як у сфері культури, так і в суміжних з нею видах діяльності. Маркіровані податки встановлюються у відсотках від доходів кінотеатрів, валового обороту телекомпаній, обсягу продажу комп'ютерних дисків, аудіо- і відеокасет, доходів гральних автоматів і казино, а також від надання туристичних послуг, продажу товарів і послуг на території об'єктів і організацій культури.

З метою децентралізації функцій держави щодо фінансування культурної діяльності вони можуть делегуватися спеціально утвореним для цього квазідержавним організаціям. Такі структури незалежні від державного апарату в прийнятті рішень стосовно підтримки діяльності закладів культури, здійснення проектів, що дає змогу забезпечити коштом конкретні напрями культурологічного розвитку, мистецтва зі знанням естетичної специфіки і потреб населення.

Для забезпечення стабільності надходження бюджетних асигнувань упроваджуватиметься нормативно-цільовий метод фінансування культурних закладів. Порівняно з кошторисним фінансуванням він має переваги, оскільки встановлює пряму залежність бюджетних надходжень від результатів діяльності закладів культури.

Розроблення і реалізація державної політики в галузі культури в контексті означених напрямів передбачають інформаційно-аналітичний моніторинг культурно-освітньої і мистецької діяльності. Регулярне здійснення комплексного моніторингу процесів, що відбуваються у сфері культури, комплексний аналіз напрямів і нових тенденцій розвитку культури, вивчення світового досвіду культурного розвитку, управління культурними процесами та економічне регулювання у сфері культури – умови подолання кризових явищ і труднощів у вітчизняній культурі. Для цього необхідно вжити заходи щодо створення інформаційного простору нового типу – комп'ютеризованої системи даних.

Одним із пріоритетних напрямів інформаційно-аналітичного забезпечення формування і реалізації державної культурної політики є створення системи спеціально організованого безперервного спостереження за станом культури на регіональному рівні з метою своєчасного виявлення змін, що відбуваються, їх аналізу і прогнозування. Сенс цих пропозицій полягає в тому, щоб в умовах зміни способу життя людей забезпечити обсяг і структуру пропозиції культурних послуг, адекватні нинішнім обмеженим матеріальним можливостям населення, включно зі скороченням його вільного часу.

Відповідно до цілей і завдань комп'ютеризованої системи створення й обігу інформаційних ресурсів сфери культури корисно мати аналітичні показники, які характеризують: соціальні та економічні умови функціонування культури на території регіону, її потенціал; рівень фінансової підтримки суспільством закладів культури, масштаби і структуру надання послуг; культурологічну активність населення. Певною мірою інформаційні матеріали представлені у відповідних бюлетенях Державної служби статистики України. Розширенню підлягають блоки, що характеризують трудовий і матеріально-технічний стан закладів культури, їх місткість і заповнюваність, дають уявлення про розмір асигнувань на формування фондів музеїв і бібліотек, на відновлення культурної спадщини, оплату праці й освіти працівників культури, державну фінансову підтримку культурних і мистецьких закладів.

Упровадження сучасних методів фінансування закладів культури передбачає використання іноземного досвіду, який дасть можливість значно розширити, доповнити і конкретизувати державну політику у сфері культурної діяльності. Наприклад, квазідержавна форма бюджетного фінансування застосовується у Великобританії, Нідерландах, США, Фінляндії. У Великобританії діють Рада мистецтв і регіональні асоціації мистецтв, у США – Рада мистецтв і підпорядкований їй національний фонд мистецтв, на субфедеральному рівні – агентства мистецтв штатів і місцеві агентства мистецтв. Більшість таких організацій (75 %) виконує функції недержавних організацій, бюджет яких на три чверті складається з державних субсидій, а решту становлять приватні кошти. Бюджет державних агентств на 90 % складається з бюджетних агентств.

Мета діяльності агентств – підтримувати культурну діяльність і художню творчість на місцевому рівні, автономно визначаючи політику пріоритетів відповідно до завдань задоволення потреб населення.

У Нідерландах квазідержавна структура – Фонд образотворчого мистецтва, дизайну та архітектури охоплює досить широке коло питань діяльності, пов'язаних як з фінансовою підтримкою культурної діяльності, так і з інноваційними рішеннями щодо архітектурної організації дозвілля населення.

Отже, наведені приклади показують, що сфера культури потребує різнобічних підходів до фінансування її закладів і не може обмежуватися традиційними формами організації механізму господарювання.

Непряме економічне регулювання має безадресний характер і використовує засоби кредитно-грошової і податкової політики, а також митні важелі при здійсненні закладами культури зовнішньоекономічної діяльності.

Ефективному використанню всього комплексу інструментів державного регулювання економічної діяльності закладів культури, як доводить зарубіжний досвід, сприяють інституційні перетворення. У багатьох розвинутих країнах діє така організаційно-правова форма, як некомерційний заклад. Його діяльність має приватний характер і структурно належить до так званого третього сектору економіки.

У перспективі варто проголосити набуття статусу неприбутковості закладами, підприємствами, організаціями та установами культури. Для реалізації цього завдання необхідно ухвалити закон про неприбуткові організації і внести зміни до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”.

Для стимулювання припливу додаткових позабюджетних джерел фінансування можуть бути встановлені податкові пільги для приватних пожертвувань, зокрема 5 % оподатковуваної частки прибутку для некомерційних закладів культури і не більше 3 % – для благодійних внесків, що спрямовуються на відновлення об’єктів культурної спадщини.

Встановлення традицій меценатства, поява спонсорів, як юридичних і фізичних осіб, стають помітними ознаками соціально-економічного середовища культурологічної діяльності. Незважаючи на позитивні зрушення в цій сфері, спонсорство як явище суспільної свідомості розвивається повільно, певною мірою через організаційно-економічні причини. В Україні поки не створено спеціалізованої структури, яка б мала виконувати посередницькі функції між закладами культури, з одного боку, і благодійними організаціями, банками, фондами – з другого. У розвинутих країнах функціонування таких організацій є поширеною практикою. В Австрії, наприклад, діє фонд під назвою “Спонсорування мистецтва”, у Бельгії – “Фонд допомоги мистецтву”, у Німеччині працюють три організації – Спільна німецька установча група “Культурні кола федеративного союзу німецьких підприємців”, “Спілка сприяння культурі” і “Культура і промисловість”. Наведені приклади свідчать про поширеність ідеології меценатства і спонсорства за кордоном та сформований механізм її реалізації.

Важливою, але нерозвинутою ланкою культури є кіновиробництво. Після передачі в 1991–1992 рр. підприємств кінопрокату та кіно- і відео-



мережі до комунальної власності в більшості областей ліквідовано державні органи управління кіномережею. Середньостатистичний глядач нині відвідує кінотеатр 0,15 раз на рік, що не дає можливості повертати кошти, витрачені на виробництво фільму. Більшість кінотеатрів існує лише за рахунок надання приміщень в оренду. Сільська кіномережа інтенсивно скорочується. Від переповнення українського ринку зарубіжною кінопродукцією вітчизняна кінематографія втрачає значні кошти, які потенційно можна було б використати на її розвиток. За відсутності інвестицій матеріально-технічна база кінематографії морально та фізично застаріла і дедалі більше відстає від світового технологічного рівня<sup>1</sup>.

У технологічному розумінні кіно – складне виробництво, яке потребує реформування матеріально-технічної бази, оснащення її новітніми технологіями виробництва, оновлених організаційних форм створення кінокартин та їх просування в мережу кінопрокату. В законі України про загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 рр. визначена концепція державної політики на найближчий період, яка полягає у відновленні кінематографу як самостійної конкурентоспроможної галузі. Проте для її реалізації поки не розроблено відповідних механізмів. Очевидно, з огляду на сучасний стан кіноринку, слід створити оновлену програму розвитку кіноіндустрії.

З метою сприяння виробництву, розповсюдженню і демонстрації національних фільмів і відродження кіноіндустрії держава здійснила заходи, спрямовані на підтримку кіновиробництва. У Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про кінематографію” та інших законів України щодо підтримки виробництва національних фільмів” від 18.02.2010 № 1909-VI передбачено додаткові кроки, які гарантують суб’єктам відносин у сфері професійної кінематографічної діяльності державну допомогу. Зокрема, сума витрат на розвиток кінематографу в державному і місцевих бюджетах виділятиметься окремим рядком і її віднесено до захищених статей видатків загального фонду цих бюджетів. Розмір сум, які відводяться на виробництво одного фільму, обмежується 50 % вартості його кошторису. Для фільмів, які виробляють для дитячої аудиторії, дозволено за рахунок бюджетних коштів забезпечувати 100 % їх виробництва. Допускається звільнення суб’єктів кінемато-

<sup>1</sup> Про Загальнодержавну програму національної кіноіндустрії на 2003–2007 роки : закон України від 25.12.2002 № 361-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – С. 82–92.

графічної діяльності від орендної сплати за землю, дозволено включати в собівартість кінопродукції суму витрат на страхування випуску фільмів і отримання фінансових гарантій випуску фільму в розмірі до 10 % кошторисної вартості картини, звільняється від сплати податку на додану вартість від реалізації суб'єктом кінематографії кінопродукції оборот засобів з реалізації прав на її використання. Впроваджено нову інституційну форму розвитку національної кінематографії – раду управління коштами спеціального рахунку фінансової підтримки національної кінематографії.

Створення і прокат кінофільмів – процес динамічний, прибутковий і ризикований. Бюджетними коштами його повномасштабна підтримка малоімовірна: основна частина коштів призначалася на погашення заборгованості за виконані роботи. У результаті недостатнього фінансування виробництво фільмів скорочується. Отже, вихід – в альтернативному підході, стимулюванні інтересу національного бізнесу до сфери кінновиробництва. Реорганізація системи кіно має виходити з поняття її як цілісного явища, що має керуватися окремим органом, орієнтованим на бізнес-проекти.

У світовій практиці широко використовується механізм перехресного фінансування кінематографічної діяльності, який функціонує в безпосередньому контакті із загальнодержавними структурами. У Франції, наприклад, застосовується декілька маркірованих податків для фінансування національного кінематографа, як-от податок:

- який стягується з кожного квитка в кінотеатр, у розмірі 11 % касової виручки;
- з обороту телевізійних компаній, сума якого сягає 5,5 % доходів цих компаній;
- на продаж відеокасет, ставка якого дорівнює 2 % виручки.

Податкові надходження акумулюються в Національному центрі, що використовує їх для підтримки виробників кінофільмів, прокатників, кінотеатрів. Доходи, які Франція отримує від реалізації усієї кіно- і відеопродукції, спрямовуються на цілі селективної підтримки створення нових національних кінофільмів та їх прокату.

У Чехії функціонує аналогічний механізм. Чеський фонд підтримки кінематографії має два джерела доходів: надходження від податку за кожне місце в кінотеатрі та відрахування на авторські права на фільми, створені в попередні роки за державні кошти.

В Україні для фінансування виробництва вітчизняних фільмів і розв'язання інших проблем кінематографії залучається частина коштів від розповсюдження і демонстрування іноземних фільмів, а також певною мірою зменшено податковий тиск на підприємницьку діяльність і операції, пов'язані з виробництвом і розповсюдженням фільмів. Однак цих заходів недостатньо для переоснащення кінотеатрів новими технологіями кінопоказу за світовими стандартами і збільшення відвідування середньостатистичним глядачем кінотеатрів до 2,5 і більше разів на рік. У зв'язку з цим з метою збільшення фінансування кіноіндустрії доцільно переглянути податкові норми і використати іноземну практику.

### **18.3. ДЕМОГРАФІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ**

Однією з визначальних тенденцій сьогодення, характерних для більшості розвинутих країн, є посилення ролі бюджетних видатків у регулюванні їх економічного і соціального розвитку. Саме бюджетна політика становить засіб здійснення економічної й соціальної політики держави. Для України необхідне використання саме регулюючої моделі розвитку економіки й соціальної сфери через посилення ролі бюджетного регулювання цього розвитку, у тому числі у сфері видатків бюджету.

Стратегічна мета бюджетної політики – створення державою необхідних економічних, правових та організаційних передумов підвищення ролі бюджету як інструменту формування й оптимального розподілу фінансових ресурсів для ефективного розвитку бюджетної системи, спрямованого на економічне зростання й підвищення рівня та якості життя населення. У сучасних умовах зростає роль бюджетної політики саме як сукупності державних заходів, спрямованих на посилення соціальної спрямованості видатків бюджету.

Реформування державних видатків у напрямі посилення їх соціальної спрямованості має супроводжуватися підвищенням ефективності використання коштів за рахунок концентрації фінансових ресурсів на найгостріших соціально-демографічних проблемах, чіткого визначення системи пріоритетів. З огляду на обмеженість бюджетних ресурсів для забезпечення фінансування державних програм в Україні, проблема економічного забезпечення відтворення населення для нашої країни наразі постає особливо гостро. Водночас, навіть за умови стрімкого еко-

номічного зростання і появи додаткових бюджетних можливостей, необґрунтоване збільшення соціальних видатків чи консервація їх нераціональної структури може мати руйнівний вплив на економічну систему.

Зміст бюджетної політики включає детальне опрацювання як її функціонального (фіскальна політика, політика щодо видатків бюджету, забезпечення його збалансованості тощо), так і часового аспекту. У цьому дослідженні основна увага приділена політиці стосовно соціальних видатків бюджету (як складовій функціонального аспекту розроблення бюджетної політики) та її часовому аспекту (у частині як бюджетної тактики, так і бюджетної стратегії, розрахованої на перспективу).

Як середньо-, так і довгострокова перспектива в Україні відзначатиметься особливо вагомим впливом демографічних імперативів на формування бюджетної політики. Зокрема, прояви “демографічних хвиль” (зумовлених перепадами в чисельності окремих поколінь, зокрема народжених у період суспільних трансформацій) висуватимуть підвищені вимоги до гнучкості цієї політики, диктуватимуть необхідність перманентної реструктуризації бюджетних видатків, з урахуванням потреб населення принаймні на найближчу перспективу. З огляду на те, що різні статеві контингенти населення мають неоднакові потреби та можливості, оцінка й врахування динаміки їх чисельності (у тому числі на перспективу) як у практиці планування та державного управління взагалі, так і бюджетування зокрема є обов’язковою. Бюджетна політика має формуватися відповідно до специфіки демографічної ситуації в країні, тактичної мети соціально-демографічної політики та з огляду на тенденції й потреби перспективних змін щодо чисельності й складу населення.

На сьогодні розроблення проекту бюджету в Україні, насамперед його видаткової частини, ґрунтується на прогностичних макропоказниках економічного і соціального розвитку країни. Щодо демографічних індикаторів, то, безумовно, чисельність і статеві склад населення регіонів урахуються при розрахунках розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак у визначенні бюджетних показників на середньострокову перспективу далеко не повною мірою використовуються здобутки демографічного прогнозування – не тільки загальної чисельності населення, а й змін його демографічної структури. Довгострокове бюджетне прогнозування не здійснюється. У Бюджетних деклараціях України, тобто деклараціях цілей і завдань бюджету на поточний рік, поки не міститься положення про необхідність поступового подолання демо-

графічної кризи чи поліпшення демографічної ситуації в країні, хоча це дало б змогу при формуванні статей витрат бюджету врахувати найгостріші проблеми демографічного розвитку, вирішення яких потребує фінансових витрат держави.

Демоекономічними передумовами та принципами, які мають бути покладені в основу формування бюджетної політики, зокрема обсягу та структури бюджетних соціальних видатків, в Україні наразі є:

- необхідність урахування при визначенні обсягу бюджетних витрат за кожним із напрямів не тільки змін чисельності населення, а й особливостей його демографічної структури: статевовікового складу, трудової, сімейної структури тощо;
- планування обсягів та структури видатків на середньострокову перспективу, що має ґрунтуватися на демографічному прогнозі як загальної чисельності населення, так і його статевовікового складу;
- визначення пріоритетних напрямів використання коштів з орієнтацією насамперед на найгостріші соціально-демографічні проблеми країни.

У результаті проведеного дослідження було виокремлено низку демографічних проблем та змін у перебігу демографічних процесів і структурах населення, які виникнуть у найближчій та середньостроковій перспективі і мають бути враховані при формуванні бюджетної політики (відповідно, у її тактичному та стратегічному аспекті). Крім власне демографічних передумов формування й трансформації бюджетної політики, нижче наводяться пропозиції стосовно необхідних напрямів (або варіантів) концентрації бюджетних соціальних видатків, їх можливої реструктуризації тощо.

У перспективі на тлі загального скорочення чисельності населення України чисельність окремих вікових контингентів молоді (дошкільного, шкільного, студентського віку) значно коливатиметься, що змусить коригувати спрямування та використання бюджетних видатків на освіту різних рівнів, з урахуванням суттєвих змін у демографічному складі населення й на наступні роки:

- У зв'язку з підвищенням народжуваності протягом 2002–2009 рр. наразі гостро стоїть проблема забезпеченості **контингенту дітей дошкільного віку** місцями в дитячих дошкільних закладах. Цю проблему в міських поселеннях можна вирішити не лише за рахунок розширення мережі дошкільних закладів та збільшення кількості місць, що потребує значного фінансування. Менш ви-

тратним є шлях запровадження гнучкої системи режиму дня в дошкільних закладах, коли дитина перебувала б у дитячому садку лише певну частину дня (до або після обіду) чи лише кілька днів на тиждень, і при цьому оплата послуг дитячого закладу розраховувалася відповідно до терміну такого перебування. Альтернативою будівництву нових дитячих садків може бути певна фінансова допомога (або взаємодія) у розвитку приватних дитячих садків (на кінець 2006 р. в Україні було 911 ДДЗ приватної форми власності, а на кінець 2010 р. їх нараховувалося 373). У сільській місцевості доцільно запроваджувати так звані сімейні дитячі садки. Крім того, необхідно розробити нові нормативи наповнюваності груп у дошкільних закладах (нині групи у ДДЗ переповнені, особливо у містах).

- Чисельність **контингентів школярів (осіб у віці 6–17 років)**, згідно з демографічним прогнозом (переглянутий у 2011 р.), зменшуватиметься лише до 2013–2014 рр., після чого почне збільшуватися і доволі суттєво зросте (майже на 20 %) до середини 2020-х років. Тому необхідно посилити фінансування шкіл (за одночасного підвищення ефективності використання цих видатків), оскільки навіть таке збільшення на 20 % за наступне десятиліття, з огляду на очікуване зростання кількості учнів, означатиме просто збереження сучасного рівня, а не його покращання. У системі загальної середньої освіти слід спрямувати кошти на перегляд *освітніх програм* (а можливо, й розроблення нових), які нині не відповідають потребам розвитку учнів. Такі програми мають враховувати сучасні реалії, сприяти впровадженню нових технологій у навчання, планувати навчальне навантаження на учнів відповідно до вікових особливостей психологічного та фізіологічного розвитку дітей. У межах шкільної системи доцільно було б переглянути *нормативи* заповнюваності класів, навантаження на одного вчителя (окремо для міських та сільських шкіл), а також навантаження на психолога-педагога.
- Очікується хвилеподібна **динаміка чисельності контингентів, найбільш залучених до професійної освіти, зокрема вищої (вік 18–23 років)**. Порівняно зі школярами вона змінюватиметься з певним запізненням. Від 2011 р. до початку 2020-х років їх чисельність зменшиться в 1,7 раза у зв'язку з входженням до цього віку осіб, народжених у роки найнижчої народжуваності. Як наслідок,

з'являються ідеї скоротити *фінансування вищої школи*. Проте в умовах зростання значимості інтелектуального потенціалу такий підхід може призвести до відставання України в наукомістких галузях. Продуктивнішим був би підхід, що ґрунтується на необхідності підвищення якості вищої освіти університетського рівня (що в умовах сучасної України потребує посилення вимог до таких ВНЗ, можливого їх укрупнення, зменшення загальної кількості). Загалом слід було б *скористатися тимчасовим зменшенням кількості студентської молоді для якісного підвищення рівня вищої освіти без скорочення її фінансування* (внаслідок чого на одного студента припадатиме більше ресурсів). Варто враховувати також потреби економіки країни й ринку праці в робітничих кадрах, що, у поєднанні із занепадом в останні десятиліття системи професійно-технічної освіти (ПТНЗ, професійні ліцеї тощо), потребує посилення фінансування саме цієї ланки освітньої системи. Крім того, для посилення привабливості систем загальної середньої та дошкільної освіти як сфер докладання праці ініціативної творчої молоді варто збільшити кількість бюджетних місць у педагогічних університетах, однак зробити обов'язковим відпрацювання певного терміну (не менше ніж два роки) у школі/дитячому садку (подібний механізм доцільно запровадити і для інших затребуваних економікою освітніх профілів, суспільний престиж яких потребує підвищення).

Необхідна подальша адаптація системи соціального захисту населення, а також системи охорони здоров'я до умов старіння населення. При цьому необхідно враховувати такі чинники.

- Динаміка чисельності **осіб пенсійного віку** в умовах переходу до нової вікової межі виходу на пенсію для жінок (2011–2021 рр.) порівняно з тією, яка мала б місце за старих вікових меж, безумовно, більш сприятлива. Так, за старих меж пенсійного віку до 2020 р. чисельність осіб післяпрацездатного віку у перспективі за будь-яким варіантом прогнозу неухильно підвищувалася б. Натомість поступове підвищення пенсійного віку в Україні зумовлюватиме зменшення чисельності пенсійного вікового контингенту до 2021 р. (за “середнім” варіантом прогнозу), а за оптимістичним варіантом – до 2018 р., після чого розпочнеться збільшення його чисельності. Оцінки кількісного “виграшу” Пенсійного фонду за рахунок підвищення нижньої межі пенсійного віку свідчать, що вже у трав-

ні 2015 р. кількість осіб пенсійного віку була б (за старим пенсійним законодавством) на 0,5 млн осіб більшою, ніж за нових меж пенсійного віку, а наприкінці січня 2017 р. ця різниця становила б 1 млн осіб\*. Водночас “виграш” у понад 1 млн людино-років щороку за рахунок жінок у передпенсійному віці навряд чи можна розглядати як “чистий виграш” в умовах істотно звужених можливостей зайнятості для цієї категорії осіб. Цілком імовірно, що це загрожуватиме їм певним зростанням рівня бідності у разі втрати оплачуваної роботи. Тому можна очікувати збільшення *фінансування виплат допомог по безробіттю та субсидій на житлово-комунальні послуги*. Для пом’якшення скрутного становища жінок у передпенсійному віці слід протидіяти дискримінації за віком у трудовій сфері та *фінансувати курси підвищення кваліфікації чи перекваліфікації* за спеціальностями, необхідними на ринку праці. Крім того, тимчасове зменшення загальної чисельності осіб пенсійного віку не означає зниження демоекономічного навантаження на осіб у працездатному віці. У зв’язку з тим, що у працездатний вік найближчими роками “входитимуть” щоразу менші за чисельністю когорти, а “виходитимуть” – порівняно більші, демоекономічне навантаження не знижуватиметься. До кінця 2021 р. (завершення переходу на нові межі пенсійного віку) співвідношення чисельності осіб пенсійного та працездатного віку залишатиметься на рівні, близькому до сучасного: 395–435 %. Інша справа, що без підвищення пенсійного віку це співвідношення за тих самих демографічних умов могло би перевищити 530 %.

- Загалом динаміка чисельності контингентів осіб пенсійного віку на найближчі роки у поєднанні з наявними оцінками щодо періоду, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України, диктують доцільність запровадження, починаючи з 2013–2014 рр., перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду. Подальша ескалація процесів старіння населення (а з початку наступного десятиріччя очікується прискорення темпів старіння) потребує вже нині підготовчої роботи у напрямі здійснення подальших кроків із реформування системи

---

\* До речі, як показують розрахунки, якщо як мету підвищення пенсійного віку розглядати зменшення чисельності пенсіонерів за віком, то кращим періодом для підвищення пенсійного віку були ще 2007–2008 рр., тобто роки локального мінімуму їх чисельності.



пенсійного забезпечення. Зокрема, на наступному етапі цього реформування має бути забезпечено: вдосконалення порядку осучаснення призначених пенсій; упровадження професійних, корпоративних накопичувальних схем для працівників, зайнятих на робочих місцях зі шкідливими чи особливими умовами праці; здійснення подальшої кодифікації пенсійного законодавства та зменшення нерівності між пенсіонерами. У подальшому необхідні також: підвищення пенсійного віку для поколінь, які братимуть участь у другому (накопичувальному) рівні пенсійної системи (до 65 років для жінок та чоловіків); подальша диверсифікація пенсійних схем (варіанти: впровадження базового рівня пенсійного забезпечення та/або реформування перерозподільної системи в умовно-накопичувальну); інтеграція та взаємне доповнення діяльності державних установ і громадських організацій щодо соціального захисту осіб похилого віку; створення сприятливих умов для продовження трудового періоду життя; заохочення населення до участі у приватних пенсійних системах. Економії бюджетних соціальних видатків та підвищенню ефективності їх використання сприятиме також упорядкування системи пільг і соціальних допомог особам похилого віку та переважне переведення їх на адресні засади надання.

- Важливим напрямом бюджетної політики, пов'язаної з наслідками старіння населення для системи охорони здоров'я, має бути реалізація заходів, спрямованих на здорове старіння. Зміцнення здоров'я і профілактика хвороб упродовж усього життя можуть попередити або відстрочити виникнення хвороб, а отже, і здійснення витрат на медико-соціальну допомогу. Для забезпечення догляду та надання соціальної і паліативної допомоги хронічним хворим і людям похилого віку слід не допускати необґрунтованого використання високовартісних стаціонарних закладів, розширюючи мережу закладів для медико-соціальної допомоги з мінімальним діагностичним та лікувальним обладнанням і обслуговуванням переважно сестринським персоналом, зокрема через перепрофілювання "недозавантажених" лікарняних закладів. З огляду на те, що на тлі загального підвищення рівня старіння у середньостроковій перспективі в Україні тенденцію до зростання матиме чисельність осіб у віці **80 років і старше** (за умови зниження смертності чисельність найстарших членів нашого суспільства

може збільшитися в 1,5–2 рази), необхідно також враховувати, що вони потребуватимуть особливих видів медичних послуг і *відповідного їх фінансування*.

З огляду на сучасну кризову медико-демографічну ситуацію в країні, безумовним пріоритетом бюджетної політики має бути фінансування заходів щодо поліпшення стану здоров'я населення та зниження передчасної смертності. При цьому слід мати на увазі, що:

- потреба у фінансуванні послуг охорони здоров'я повсякчас збільшуватиметься – як через прогресуюче постаріння населення, зростання частки хронічних хворих, так і внаслідок подорожчання медичних послуг у зв'язку із закономірними процесами розвитку медичних науки і практики, необхідністю впровадження нових лікувально-діагностичних технологій і зростанням вартості лікування комплексної патології;
- за умови успішної реалізації реформи охорони здоров'я, у рамках якої має бути перенесено центр ваги з витратної стаціонарної допомоги на економічно вигіднішу амбулаторну, можна очікувати якщо не компенсації, то хоча б зменшення навантаження на бюджет за рахунок запобігання витратам через невчасне і неефективне надання необхідної допомоги на первинному рівні. Приблизно п'ята частина витрат на охорону здоров'я, що фінансуються державним бюджетом, нині припадає саме на високовартісну та ресурсомістку спеціалізовану і високоспеціалізовану допомогу (первинна допомога – за місцевими бюджетами). Якщо нинішня ситуація зберігатиметься й надалі, то система охорони здоров'я вже в найближчій перспективі опиниться у дуже скрутному становищі з точки зору фінансових ресурсів та наявних потужностей;
- реструктуризація бюджетних витрат на сферу охорони здоров'я має спрямовуватися на активізацію заходів профілактичного та профілактично-оздоровчого характеру. Невідкладним завданням є переорієнтація бюджетних видатків на профілактику (первинну і вторинну) та забезпечення пріоритетності превентивного напрямку в зміцненні здоров'я населення. Вирішення завдання профілактики хвороб та інших причин втрати здоров'я або життя потребуватиме тривалої та послідовної роботи засобів масової інформації, закладів охорони здоров'я, освітніх та культурних установ, закладів фізкультури і спорту, державних і громадських ор-

ганізацій. Їхня діяльність має координуватися й спрямовуватися у рамках спеціально розробленої програми, основу якої становитиме масована пропагандистська кампанія. Ті державні, місцеві й відомчі програми, що вже діють, повинні бути переглянуті з точки зору можливостей їхнього фінансового забезпечення та відповідності тим загальним засадам, які вже виправдали себе у справі профілактики неінфекційних хвороб та інших причин передчасної смерті. Програми профілактики мають ґрунтуватися на загальних принципах і правилах розроблення, впровадження й оцінки соціальних програм. Перш ніж розпочинати загальнонаціональні заходи з вагомим бюджетним забезпеченням, доцільно випробувати програму шляхом реалізації пілотного проекту в межах невеликого міста або району. Загалом необхідно докорінно змінити політику інвестицій в охорону здоров'я, надаючи перевагу проектам, які здатні у найкоротші терміни надати найбільший ефект у зниженні захворюваності й смертності, причому за рахунок менших коштів. Наявні державні ресурси потрібно зосередити на найперспективніших щодо результативності та економічної ефективності напрямках охорони та відновлення здоров'я, серед яких слід виокремити: посилення профілактичної спрямованості діяльності системи охорони здоров'я (не декларативне, а реальне); зменшення травматизму та зумовленої ним смертності; боротьбу зі зловживанням алкоголем та тютюнопалінням; розроблення і втілення в життя ефективної стратегії боротьби з епідемією туберкульозу;

- глобальні зміни довкілля, пов'язані зі збільшенням кількості й масштабності таких природних явищ, як повені, періоди сильної спеки, також завдають значної шкоди здоров'ю населення, а відносно висока густина населення в Україні робить його вразливим у випадку техногенних катастроф. Усі ці події призводять до потреби у витрачанні значної кількості коштів у критично невеликий інтервал часу, що може виснажувати державні фінансові ресурси. Тому на державному рівні необхідно передбачати інвестування у запобіжні/попереджувальні заходи та, відповідно, у заходи з мінімізації шкоди й уразливості населення у разі екстремальних подій, що негативно впливатимуть на здоров'я населення.

Певні виклики щодо фінансування систем освіти, охорони здоров'я, бюджетної політики загалом в Україні обумовлюють новітні тенденції

народжуваності та розвитку шлюбно-сімейної сфери. У цьому контексті слід виокремити такі обставини:

- Оскільки вагома **одноразова матеріальна допомога при народженні дитини**, яка виплачується з державного бюджету, диференціюється залежно від **черговості народженої дитини**, при плануванні бюджетних витрат необхідно враховувати, що у структурі новонароджених, імовірно, підвищуватиметься частка дітей другої-третьої черговості народження. Спеціальні соціально-демографічні обстеження, проведені Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України у 2008, 2009 і 2010 рр., також виявили зорієнтованість переважної більшості населення репродуктивного віку на дводітну сім'ю. Останніми роками приріст кількості народжених в Україні на дві третини забезпечується народженням дітей другої та третьої черговості (розмір допомоги на яких у рази вищий, ніж на первістків), що варто враховувати при плануванні бюджетних видатків. Загалом необхідна переорієнтація сімейної політики в Україні з нарощування обсягів одноразової допомоги при народженні дитини на більш тривалі (нехай і менші за обсягом) допомоги сім'ям на дітей різних вікових груп та на фінансування інших заходів, що сприяли б збереженню здоров'я дітей, у тому числі шкільного віку (якісна й своєчасна вакцинація, безоплатне дієтичне харчування, розбудова доступної інфраструктури для занять масовим спортом, культурно-дозвілля діяльність тощо), оскільки саме групи дитячого населення шкільного віку явно недоотримали свого часу (і продовжують недоотримувати) допомоги від держави.
- Трансформується вікова модель народжуваності, що виявляється у зміщенні народжень на більш старший репродуктивний вік (так зване **постаріння материнства**). Народження дитини у жінок середнього і старшого дітородного віку супроводжується зростанням ризиків медичного характеру і потребує створення умов для запобігання виникненню ускладнень. У зв'язку з цим (а також з огляду на новітню динаміку кількості жіночих консультацій, місць у пологових будинках, забезпеченість жінок дітородного віку ліжками для вагітних жінок і породіль тощо) необхідно збільшити фінансування пологових будинків і відділень, що дало б змогу забезпечити належну якість обслуговування. Доцільно частину коштів спрямовувати також на наукові дослідження особливостей перебі-

гу вагітності у жінок, які народжують у середньому і старшому репродуктивному віці. Першочерговим завданням стає забезпечення цих жінок якісним медичним обслуговуванням. Однак через недостатнє фінансування охорони здоров'я, інерційність, неспроможність цієї сфери швидко реагувати на демографічні зміни ситуація залишається доволі складною. Загалом прагнення підвищувати народжуваність у країні (маніфестацією якого є встановлена значна допомога при народженні дитини) має бути "збалансоване" з вкладеннями у відповідні заклади інфраструктури (пологові будинки, медичні заклади педіатричного профілю, дитячі дошкільні заклади тощо).

- З урахуванням того, що фінансово більш виправдано проводити профілактичну роботу із запобігання явищам асоціального характеру в дитячому й молодіжному середовищі, необхідно розширювати й урізноманітнювати форми *позашкільної роботи* з дітьми, що здійснюється на базі шкіл або у спеціалізованих закладах позашкільної освіти (школи мистецтва, центри розвитку дітей, клуби/секції за інтересами тощо). Беручи до уваги фінансову неспроможність більшості сімей із дітьми користуватися послугами приватних осіб/закладів у сфері позашкільної освіти, необхідно підвищити доступність (територіальну і фінансову) закладів позашкільної освіти державної та комунальної форм власності. Це сприятиме раціональному використанню вільного часу учнівської молоді, розкриватиме її таланти і здібності, збільшуватиме людський капітал, що в майбутньому позитивно позначиться на економічному розвитку суспільства. Водночас логічно очікувати, що саме за такого підходу знадобиться істотно менше коштів на боротьбу з асоціальними явищами у майбутньому.
- У контексті вирішення проблеми соціального сирітства та бездоглядності дітей в Україні слід зазначити, що надто поширеною є практика вилучення дітей із сім'ї, не використовуються всі можливості надання допомоги цій родині у розв'язанні її проблем. Адресна допомога сім'ям, які перебувають у кризовій ситуації, має стати пріоритетним напрямом сімейної політики в сучасній Україні. Робота соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, що надають юридичні, психологічні, медико-соціальні, соціально-економічні та інформаційні послуги, здійснюють соціальне обслуговування, супровід, профілактику і соціальну реабілітацію, має бути розширена та

піднята на якісно новий рівень, відбуватися в тісній співпраці з опікунськими радами, громадськими організаціями, центрами зайнятості тощо. Профілактична робота сьогодні дасть можливість у найближчі роки скоротити мережу державних інтернатних закладів, а вивільнені приміщення перепрофілювати у санаторні заклади для дітей із вадами здоров'я, використавши наявні педагогічні та медичні кадри. Крім того, вивільнені кошти можна спрямувати на створення відповідних закладів для самотніх осіб похилого віку, потреба в яких в умовах старіння населення зростатиме.

Певні вимоги до вдосконалення та розвитку бюджетної політики висуває міграційна ситуація, яка склалася в Україні.

- Суттєвою проблемою є територіальний розрив між місцем сплати податків та місцем користування соціальними послугами особами, задіяними у внутрішньодержавній трудовій міграції. У місцях офіційного проживання мігрантів утворюється несприятлива ситуація: чисельність осіб, яких має обслуговувати місцевий бюджет (навіть без урахування дітей та інших непрацюючих осіб), є більшою, ніж чисельність тих, хто формує цей бюджет. Як наслідок, місцеві бюджети територій – донорів робочої сили мають обмежені фінансові можливості щодо розв'язання місцевих проблем, зокрема розвитку транспортної інфраструктури (якість доріг, частота рейсів приміського транспорту, його пасажиромісткість та комфортабельність), тобто питань, від вирішення яких напряму залежить саме функціонування внутрішньодержавної трудової міграції. Доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України, передбачивши перерахунок частини сплачених працівником податків за місцем реєстрації.
- Одним із пріоритетних напрямів бюджетних витрат можна вважати розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури (покращання якості доріг, розширення мережі маршрутів приміського транспорту), насамперед у міських агломераціях, що, крім іншого, сприятиме розвитку маятникової міграції мешканців приміських зон великих міст як альтернативи зовнішній трудовій міграції та джерела соціально-економічного зростання в агломераціях. Розширення можливостей працевлаштування на внутрішньому ринку праці стримуватиме українських громадян від нелегальних міграційних поїздок за кордон, а за умови реалізації принципу часткової сплати податків за місцем реєстрації сприятиме збільшенню дохідної час-

тини місцевих бюджетів. Загалом вельми важливим є виважене сприяння внутрішній міграції населення для забезпечення збалансованого розвитку регіонів.

- У регіонах значного відпливу населення на роботу за кордон актуальним є стимулювання повернення зовнішніх трудових мігрантів та їх інтеграції (особливо довгострокових мігрантів) у суспільство, що змінилося за період їх відсутності. У цьому контексті важливо видається бюджетна підтримка колективних грошових переказів – запровадження практики виділення трансферту з місцевого бюджету на додаток до переказу коштів групою трудових мігрантів-земляків на вирішення конкретної проблеми міста/села їх походження (реставрація пам'ятки архітектури, закупівля комп'ютерів для школи, побудова церкви тощо). Це єдиний захід міграційної політики, який не потребує бюджетних витрат, а є засобом їх зменшення.

Загалом пріоритетними напрямками фінансування міграційної політики на сьогодні є: розширення можливості надання української освіти дітям трудових мігрантів – громадян України за кордоном, виділення коштів для семестрової атестації дітей, які навчаються в закордонних українських школах, та стимулювання роботи вчителів цих закладів; збільшення штату консульських установ у державах, у яких постійно проживає або тимчасово перебуває значна кількість громадян України; створення мережі інформування населення щодо необхідності здійснення активної імміграційної політики, культури та способу життя народів, представники яких мігрують в Україну, викорінення расизму та ксенофобії, формування у суспільстві толерантного ставлення до іммігрантів.

Таким чином, в Україні наразі є низка гострих соціально-демографічних проблем, вирішення яких лежить у площині бюджетної політики. Водночас успішність їх розв'язання сьогодні сприятиме ефективнішому функціонуванню бюджетної сфери у перспективі.

## **18.4. ОЦІНКА ВПЛИВУ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ НА ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

### **18.4.1. Організаційні засади та фінансове забезпечення системи соціальної підтримки населення в Україні**

Чинна система соціального захисту населення України представлена обома складовими, які застосовуються в міжнародній практиці, – системою державного загальнообов'язкового соціального страхування, функціонування якої регулюється відповідними позабюджетними фондами, та системою соціальної підтримки населення, джерелами фінансування якої є бюджетні ресурси, а основними організаційно-правовими формами – соціальна допомога, соціальні послуги та соціальні пільги.

Система соціальної підтримки населення насамперед виконує функцію боротьби з бідністю та охоплює всі види соціальних витрат, які не мають страхової природи та спрямовуються малозабезпеченим, немічним або нужденним. Соціальна підтримка може надаватися як у грошовій, так і в натуральній формах, а також у формі соціального обслуговування.

Законодавчі методи є первинними щодо реалізації заходів соціальної підтримки населення, оскільки без відповідних нормативних актів неможливо здійснювати розподіл за соціально гарантованими нормами<sup>1</sup>. У відповідних законах також визначаються організаційно-правові форми соціальної підтримки населення<sup>2</sup>, закладаються основи заходів щодо фінансування програм зниження бідності у країні, допомоги соціально вразливим категоріям населення (серед них – щорічні закони про державний бюджет), регламентується правовий статус отримувачів соціальних

---

<sup>1</sup> Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : закон України від 05.10.2000 № 2017-III; Про прожитковий мінімум : закон України від 15.07.1999 № 966-XIV.

<sup>2</sup> Про державну допомогу сім'ям з дітьми : закон України від 21.11.1992 № 2811-XII; Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : закон України від 01.06.2000 № 1768-III; Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : закон України від 16.11.2000 № 2109-III; Про соціальні послуги : закон України від 19.06.2003 № 966-IV; Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : закон України від 18.05.2004 № 1727-IV та ін.



пільг<sup>1</sup> тощо. Особливе місце у системі законодавчих актів посідають укази Президента України та нормативні акти уряду. По-перше, вони усувають “прогалини” у законодавстві (визначають механізми реалізації деяких законодавчих норм, конкретизують порядок їх застосування, встановлюють норми компенсаційних виплат окремим категоріям громадян тощо)<sup>2</sup>. По-друге, вони посилюють захист доходів окремих категорій громадян. По-третє, прийняття відповідних програмних документів дає змогу закріпити напрями соціальної підтримки населення<sup>3</sup>.

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 № 2017-III базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум (ПМ) – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров’я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

На основі ПМ визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення. Державні соціальні стандарти встановлюються з метою визначення розмірів соціальних гарантії у сфері оплати праці, виплат за обов’язковим державним соціальним страхуванням, права на отримання інших видів соціальних виплат і державної соціальної допомоги та їх розмірів (ст. 7 Закону).

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII; Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : закон України від 28.02.1991 № 796-XII; Про прокуратуру : закон України від 05.11.1991 № 1789-XII; Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ) та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ : закон України від 12.12.1991 № 1972-XII; Про статус народного депутата України : закон України від 17.11.1992 № 2790-XII; Про статус суддів : закон України від 15.12.1992 № 2862-XII; Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : закон України від 22.10.1993 № 3551-XII та ін.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім’ях за принципом “гроші ходять за дитиною” : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 81.

<sup>3</sup> Див., наприклад: Про Стратегію подолання бідності : указ Президента України від 15.08.2001 № 637/2001; Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню : указ Президента України від 10.05.2006 № 359/2006 та ін.

До основних державних соціальних гарантій належать: 1) мінімальний розмір заробітної плати; 2) мінімальний розмір пенсії за віком; 3) неоподатковуваний мінімум доходів громадян; 4) розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат (ст. 17). Згідно з цим Законом, основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від ПМ, встановленого законом (ст. 17).

Відповідно до ст. 18, іншими законами України з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян встановлюються державні гарантії щодо:

- рівня життя населення, яке постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- стипендії учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів;
- індексації доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін;
- надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі й громадського харчування;
- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

Виключно законами України визначаються: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; податкова соціальна пільга; величина порогу індексації грошових доходів громадян; пільги щодо оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку та критерії їх надання (ст. 19).

Відповідно до Закону України *“Про прожитковий мінімум”* від 15.07.1999 № 966-XIV\* ПМ визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до шести років; дітей віком від шести до 18 років; працездатних осіб; осіб, які втратили працездатність (табл. 18.4.1).

---

\* До введення в дію цього Закону Верховною Радою України були прийняті також Закон України *“Про мінімальний споживчий бюджет”* від 03.07.1991 № 1284-1 та Закон України *“Про межу малозабезпеченості”* від 04.10.1994 № 190/94-ВР.

Таблиця 18.4.1

**Динаміка прожиткового мінімуму в розрізі основних соціально-демографічних груп населення України, грн**

Показник	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
			01.10	01.10	01.11	01.12	01.12	01.12
Прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у тому числі:	270	423	532	626	701	875	953	1 176
на дітей віком до 6 років	241	376	470	557	632	799	870	1 032
дітей віком від 6 до 18 років	297	468	604	701	776	957	1 042	1 286
працевдатних осіб	288	457	568	669	744	922	1 004	1 218
осіб, які втратили працевдатність	217	332	411	498	573	734	800	949

Джерело: Соціальний захист населення України в 2011 р. : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К. : Держаналітінформ, 2012. – 119 с.; Про Державний бюджет України на 2012 рік : закон України від 22.12.2011 № 4282-VI.

ПМ застосовується для:

- встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат;
- визначення права на призначення соціальної допомоги;
- визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших галузях;
- встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян;
- формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

ПМ на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. На його основі визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, які встановлюються з метою визначення розмірів соціальних гарантій у сфері оплати праці, виплат за обов'язковим державним соціальним страхуванням, права на отримання інших видів соціальних виплат і державної соціальної допомоги та їх розмірів.

*Фінансове забезпечення.* Ефективність системи соціальної підтримки та рівень соціального захисту населення безпосередньо залежать від

оптимального фінансового забезпечення, що є інструментом розподілу та перерозподілу виробленого у суспільстві національного продукту. Відповідно до чинної бюджетної класифікації, державні витрати, що спрямовуються на реалізацію цих завдань, здійснюються за статтею бюджетних видатків “Соціальний захист і соціальне забезпечення населення”. Проте насправді низка видатків соціальної підтримки населення реалізується за іншими бюджетними програмами. Це, зокрема, стосується утримання мережі інтернатних закладів, фінансування та адміністрування яких здійснюється Міністерством охорони здоров’я України, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерством соціальної політики України, медико-соціальних послуг для літніх осіб, що фінансуються за статтями видатків на охорону здоров’я тощо.

Загалом фінансування системи соціального захисту і соціального забезпечення населення залишається однією з найвагоміших статей державних витрат в Україні; на відповідні цілі спрямовується приблизно чверть сукупних видатків зведеного бюджету. Протягом 1996–2011 рр. щорічний розмір бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення зріс із 4,1 до 105,6 млрд грн (рис. 18.4.1); при цьому щорічні темпи зростання цієї статті істотно випереджали темпи зростання як сукупних видатків зведеного бюджету України, так і вітчизняного ВВП (додаток 18.4.1).

Особливо високі темпи зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення спостерігалися у 2005 р., коли сукупний обсяг фінансування зріс більше ніж удвічі порівняно з попереднім роком унаслідок необхідності виконання соціальних зобов’язань, задекларованих під час виборчої кампанії 2004 р. У результаті проголошення соціального розвитку одним із пріоритетів бюджетної політики істотно підвищився розмір низки соціальних допомог, мінімальної заробітної плати; у свою чергу, прирівнення мінімальної пенсії до прожиткового мінімуму для непрацездатних наприкінці 2004 р. призвело до зростання дотацій державного бюджету до Пенсійного фонду.

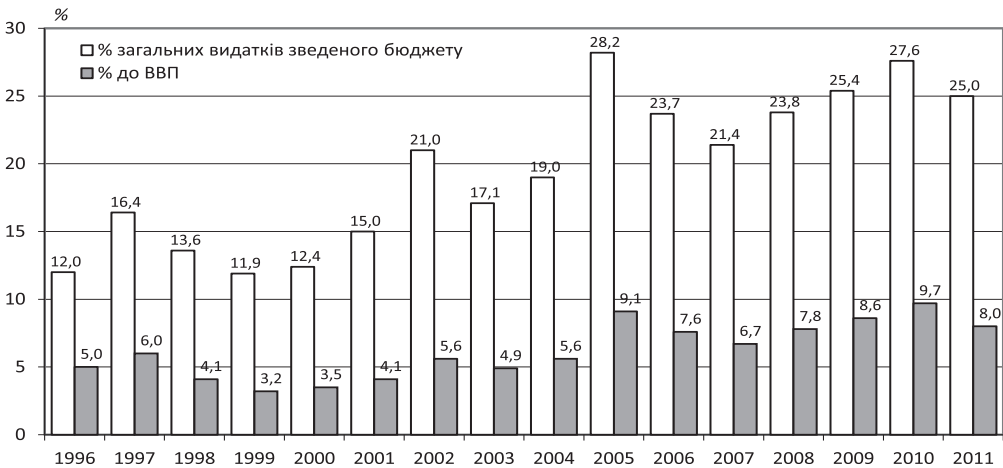
Другий “пік” соціальної спрямованості зведеного бюджету України мав місце у 2010 р., коли видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення сягнули 27,6 % сукупних бюджетних видатків і рекордних 9,7 % відносно ВВП (рис. 18.4.2). Вочевидь, це зростання також пов’язується з підвищенням розміру соціальних виплат, які спрямовуються на допомогу різним категоріям населення, і відповідним збільшенням асигнованих ресурсів. Крім того, у 2009 р. з’явився новий вид соціальної допомоги –



**Рис. 18.4.1. Динаміка бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення в Україні (включаючи кредитування за вирахуванням погашення)**

**Примітка:** за 2011 р. дані попередні.

Джерело: Соціальний захист населення України в 2011 р. : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К. : Держаналітінформ, 2012. – 119 с.



**Рис. 18.4.2. Динаміка питомої ваги видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення у структурі сукупних видатків зведеного бюджету та відносно ВВП**

**Примітка:** за 2011 р. дані попередні.

Джерело: Соціальний захист населення України в 2011 р. : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К. : Держаналітінформ, 2012. – 119 с.

допомога при усиновленні дитини, розмір якої прирівнюється до розміру допомоги при народженні першої дитини.

Бюджетний устрій України та розмежування фінансових повноважень щодо забезпечення галузей соціальної сфери між центральними органами управління та місцевим самоврядуванням відповідають основоположним засадам, прийнятим у міжнародній практиці. Як зазначає П. Самуельсон, "...у цілому місцеві органи управління відповідають за "місцеві суспільні блага", ті види діяльності, вигоди від яких більшою мірою стосуються місцевих жителів... Федеративний уряд приймає рішення про так звані національні суспільні блага, які забезпечують вигоди для всіх громадян країни"<sup>1</sup>.

Саме тому відповідно до Бюджетного кодексу України, фінансування таких суспільних послуг, як освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, які споживаються населенням безпосередньо на місцях, здебільшого здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. Програми соціальної підтримки населення фінансуються за рахунок трансфертів Державного бюджету України, які надаються місцевим бюджетам із цільовим призначенням для фінансування відповідних програм соціальної допомоги з метою забезпечення кожного бюджету місцевого рівня достатнім обсягом ресурсів для виконання рівнів видатків, визначених нормами.

Обсяги відповідних субвенцій передбачаються державним бюджетом на відповідний рік у межах обсягів, затверджених у обласних бюджетах, бюджеті АР Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя, міст республіканського АР Крим і обласного значення та у районних бюджетах на зазначені цілі, відповідно до Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету<sup>2</sup>. Призначення і виплату допомоги здійснюють місцеві органи влади та адмініструють працівники мережі регіональних і місцевих управлінь соціального захисту населення. Місцеві бюджети також відповідають за фінансування програм соціального забезпечення, що на-

---

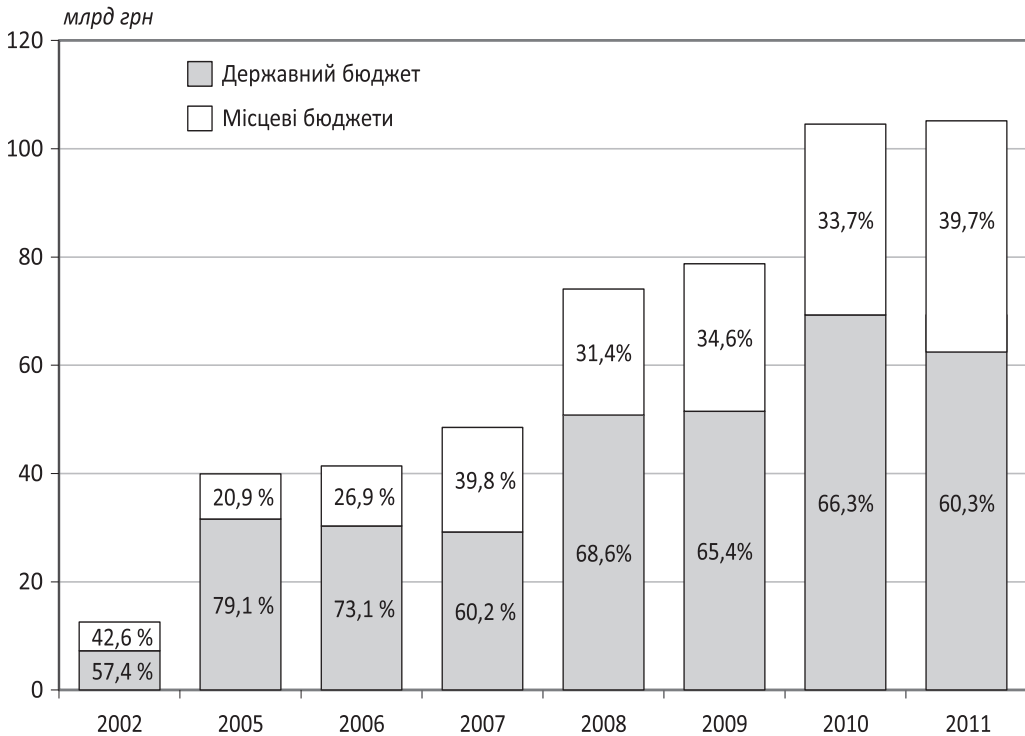
<sup>1</sup> Самуельсон П. Е. Экономика / П. Е. Самуельсон, В. Д. Нордхаус ; пер. с англ. – 16-е изд. – М. : Вильямс, 2003. – С. 273.

<sup>2</sup> Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/256-2002-%D0%BE>.

ближені до споживачів на місцях (зокрема, утримання територіальних центрів і відділень соціальної допомоги).

Починаючи з 2002 р., роль центрального бюджету у фінансовому забезпеченні видатків соціального захисту істотно зростає (рис. 18.4.3), сягнувши історично максимальної частки у 2005 і 2006 рр. Загалом протягом останніх років із ресурсів державного бюджету забезпечується близько двох третин сукупних видатків на соціальний захист населення, що визначається особливостями чинного механізму міжбюджетних трансфертів.

Субвенції на фінансування програм соціального захисту є вагомим складовою трансфертів із державного бюджету, на яку припадає понад 30 % відповідних ресурсів (табл. 18.4.2); більш того, обсяги відповідних асигнувань постійно зростають: якщо у 2006 р. субвенції соціального зна-



**Рис. 18.4.3. Динаміка розподілу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення за бюджетами різного рівня**

Складено за: Статистичний щорічник України за 2011 рік / Державна служба статистики України. – К. : АвгустТрейд, 2012. – 559 с.

Таблиця 18.4.2

**Динаміка трансфертів із Державного бюджету України  
до місцевих бюджетів**

Міжбюджетні трансферти	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Субвенції з соціального захисту, <i>млн грн</i>	8,0	15,2	18,3	22,8	29,8	36,0
Дотація вирівнювання, <i>млн грн</i>	17,0	18,6	28,8	33,4	43,6	43,6
Інші трансферти, <i>млн грн</i>	9,1	10,8	12,0	6,0	4,3	15,2
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	46,1	43,4	44,5	46,7	49,1	52,3

Складено за: Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К. : 2011. – 96 с.

чення були перераховані місцевим бюджетам у розмірі 8 млрд грн, то в 2007 р. – вже в розмірі 15,2 млрд, у 2009 р. – 22,8 млрд, а в 2011 р. – 36 млрд грн, що становило майже 38 % міжбюджетних трансфертів.

Як показує детальніший аналіз стану фінансування субвенцій із соціального захисту населення, найвагоміша їх частина спрямовується на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям – у 2011 р. на ці цілі перераховано 27,6 млрд грн (майже 100 % річного плану). Досить значною за розміром фінансування є субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 6,1 млрд грн (93,1 % річного плану). Субвенція на надання пільг з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян була профінансована в 2011 р. у розмірі 1,7 млрд грн (98 % річного плану), субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – в розмірі 557 млн грн (майже 100 % річного плану). Нарешті, на фінансування субвенції на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” було спрямовано 283,2 млн грн (майже 100 % річного плану).



Наголосимо, що в результаті дії механізму міжбюджетного вирівнювання саме місцеві бюджети є головними “інвесторами” соціального розвитку України, оскільки на цей управлінський рівень покладено основні повноваження щодо задоволення базових потреб населення в соціальній підтримці. Як показує аналіз структури видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією, на соціально-культурні цілі спрямовується до 80 % сукупних ресурсів місцевих бюджетів (додаток 18.4.2)\*, з них понад 20 % – на соціальний захист і соціальне забезпечення населення.

Характерною особливістю реалізації соціальних функцій місцевих бюджетів в Україні є істотна регіональна варіація розподілу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в розрахунку на одного мешканця. Відповідний регіональний розподіл чітко диференціюється за вектором “північний захід – південний схід” з традиційно вищими показниками цієї категорії видатків у розрахунку на одного мешканця у західних регіонах та поступовим зниженням відповідних показників із просуванням до східних областей. У 2010 р. видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення населення перевищували 900 грн на особу у Волинській та Рівненській областях, дещо нижчим був рівень у Житомирській, Хмельницькій та Закарпатській областях – у межах 800–900 грн на особу. Середні показники видатків у розрахунку на одну особу спостерігаються в центральних областях країни, а також у Львівській та Тернопільській областях; нижчі за середні показники – із просуванням на південний схід. Найнижчі рівні видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення в розрахунку на одного мешканця – в Донецькій, Луганській та Харківській областях (у середньому менше 660 грн на особу).

Регіональна диференціація видатків соціального захисту в розрахунку на одну особу зумовлюється насамперед демографічними чинниками: загальною чисельністю та соціально-демографічною структурою населення регіону, обсягами потенційних контингентів населення, які мають право на одержання різних видів соціальної допомоги або послуг. Сама ідея використання фінансового інструменту дотацій вирівнюван-

---

\* При врахуванні інших категорій видатків, що мають вагоме суспільне значення та можуть певним чином характеризуватися як “соціальні” (зокрема, на розвиток житлово-комунального господарства та охорону навколишнього природного середовища), очевидно, що рівень соціальної спрямованості місцевих бюджетів зростає до 90 %.

ня на регіональному рівні передбачає створення однакових “стартових” умов для подальшого розвитку представників різних верств суспільства незалежно від місця проживання, типу населеного пункту, рівня соціально-економічного розвитку або спеціалізації регіону. Досягненню цієї мети підпорядковується й застосування нормативного підходу при обґрунтуванні фінансових потреб у підтримці розвитку галузей соціальної сфери, зокрема, утримання мережі закладів соціального захисту та забезпечення населення. Вочевидь, пом’якшення відповідних регіональних диспропорцій сприятиме вирівнюванню можливостей доступу населення до суспільних послуг незалежно від місця проживання та територіальних чинників, дотриманню принципів соціальної справедливості та міжрегіональної солідарності, що є складовими соціальної економіки.

Це визначає необхідність відповідності фінансових асигнувань потребам населення та реаліям соціально-економічного розвитку регіонів. Тому підтримка належного рівня соціальних видатків місцевих бюджетів залишається важливим завданням, оскільки вони визначають базові передумови людського розвитку, істотною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. Разом з тим, саме на місцевому рівні бюджетування соціальної підтримки населення наразі накопичено значні проблеми, зумовлені як недостатньою фінансовою базою місцевого самоврядування, так і недоліками чинної системи управління та розподілу коштів, недосконалістю міжбюджетних відносин в Україні. Незважаючи на значні суми державних видатків, що спрямовуються на соціальні програми, та широкий перелік форм соціальної підтримки населення, перевагами якої в Україні користується велика частина суспільства, не всі заходи виявляються ефективними. Узагальнення праць науковців, котрі досліджують проблеми фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери в Україні, дає змогу узагальнити основні чинники, що визначають кризові прояви у фінансуванні системи соціальної підтримки<sup>1</sup>:

- надто широкий перелік соціальних зобов’язань держави, що супроводжується відсутністю реально гарантованого фінансового забезпечення, постійним недофінансуванням соціальних видатків, неврахуванням реальних макроекономічних передумов та перспектив надходжень до дохідних частин бюджетів при плануванні соціальних видатків майбутніх періодів;

---

<sup>1</sup> *Герасименко Г. В.* Напрями модернізації фінансового забезпечення системи соціальної підтримки населення України / *Г. В. Герасименко* // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 4.

- недосконалість системи адміністрування фінансових ресурсів, що спрямовуються на соціальні цілі; розпорошеність бюджетних ресурсів і дублювання управлінських функцій щодо розподілу соціальних видатків між різними гілками виконавчої влади (зокрема, відповідальність за формування державної політики у сфері соціального захисту, надання населенню допомог, пільг і житлових субсидій несе Міністерство соціальної політики України, тоді як відповідальність за обґрунтованість потреби в коштах відповідних субвенцій, їх своєчасне і повне надходження до місцевих бюджетів – Міністерство фінансів України); неможливість концентрації бюджетних коштів на пріоритетних напрямках соціального розвитку територіальних громад;
- надмірна централізація управління фінансовими потоками, що спрямовуються на соціальну підтримку населення, недосконалість законодавчого регулювання прав органів місцевого самоврядування щодо здійснення повноважень у сфері соціального забезпечення;
- непрозорість формування міжбюджетних відносин унаслідок відсутності нормативів фінансової забезпеченості за відповідними галузями або вартісних стандартів надання соціальних послуг;
- низька ефективність витрачання бюджетних коштів на соціальні цілі у зв'язку з повільним та непослідовним упровадженням програмно-цільового методу у бюджетному процесі як на державному, так і на місцевому рівнях; фактична відсутність ефективного контролю, аудиту та системи оцінки діяльності установ соціальної сфери (із визначенням мети діяльності й критеріїв досягнення цієї мети) та ефективності відповідних видатків;
- відсутність прогнозу розвитку галузей соціальної сфери, який би містив послідовність реформ та розрахунок коштів на фінансування галузей, включаючи фінансування реформ.

Наявність цих проблем, що характеризують загальні підходи до формування механізмів фінансування соціальних видатків, визнано в Програмі економічних реформ України на 2010–2014 роки<sup>1</sup>. У документі зазначено, що вдосконалення фінансового забезпечення системи соціальної підтримки населення України має ґрунтуватися на загальних засадах

<sup>1</sup> Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/signal/0004100.pdf>.

та принципах модернізації всієї системи управління державними фінансами, що спрямована на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Таким чином, необхідність удосконалення соціальної підтримки населення, як і соціального захисту загалом, зумовлена насамперед економічними реаліями. Особливо складним залишається питання оптимізації погодження інтересів бізнесового сектору (відтворення робочої сили) та держави (розширене відтворення всього населення), з огляду на фінансові можливості держави щодо забезпечення сталого людського розвитку.

Фінансування соціальної підтримки за рахунок бюджетних коштів прямо залежить від ефективності економіки, тому під час економічного спаду може призводити до перевантаження державних фінансів та відповідних негативних наслідків. Однак застосування цього принципу необхідно, якщо неможливо надати соціальні гарантії відносно ризиків, до яких не застосовується принцип страхування.

Ефективна система соціальної підтримки населення повинна:

- запобігати проявам крайньої бідності через упровадження механізмів адресної соціальної допомоги відповідного обсягу та форми;
- забезпечувати відповідний рівень доходу, у тому числі працюючому населенню;
- розглядатись як тимчасова підтримка на визначений термін;
- будуватись на принципах безповоротності та цільового характеру використання коштів, призначених для надання соціальної підтримки;
- надавати можливість окремим особам переходити з однієї категорії до іншої, не втрачаючи права на отримання допомоги;
- мати ефективну систему фінансового контролю.

#### **18.4.2. Оцінка вартості державних програм соціальної підтримки**

На фінансування програм соціальної підтримки населення держава щороку виділяє значні суми коштів. У 2011 р. видатки зведеного бюджету соціального спрямування (на охорону здоров'я, освіту, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист та соціальне забезпечення) становили 251,3 млрд грн. З них на соціальний захист та соціальне забезпечення було витрачено 63,5 млрд грн (25,3 %) <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін. ; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. – К. : 2011. – 96 с.

До місцевих бюджетів із державного бюджету було перераховано субвенцій на загальну суму майже 36 млрд грн, з них:

- субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям – 27,6 млрд грн;
- субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 6,1 млрд грн;
- субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 557,1 млн грн;
- субвенція на надання пільг з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян – 1,7 млрд грн.

### *Система соціальної допомоги, соціальні пільги та житлові субсидії*

3-поміж усіх допомог сім'ям з дітьми найбільш високовартісною є допомога при народженні дитини, на фінансування якої спрямовується доволі значна сума коштів. За даними 2011 р., витрати державного бюджету на виплату цього виду допомоги становили 12 650 553,9 тис. грн, що в 1,3 раза перевищує суму решти допомог на дітей (табл. 18.4.3).

Наступною за вартістю є допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Вона, хоч і надається в невеликому розмірі (310 грн у середньому на місяць), проте охоплює великі контингенти населення. До того ж вона надається в одному пакеті з допомогою при народженні, у мінімальному розмірі (130 грн) всім, хто звернувся за нею, тому і загальна сума виплат є значною. У загальній сумі виплат частка допомоги при народженні у 2011 р. становила 56,7 %, допомоги по догляду за дитиною до трьох років – 25,8 % (рис. 18.4.4).

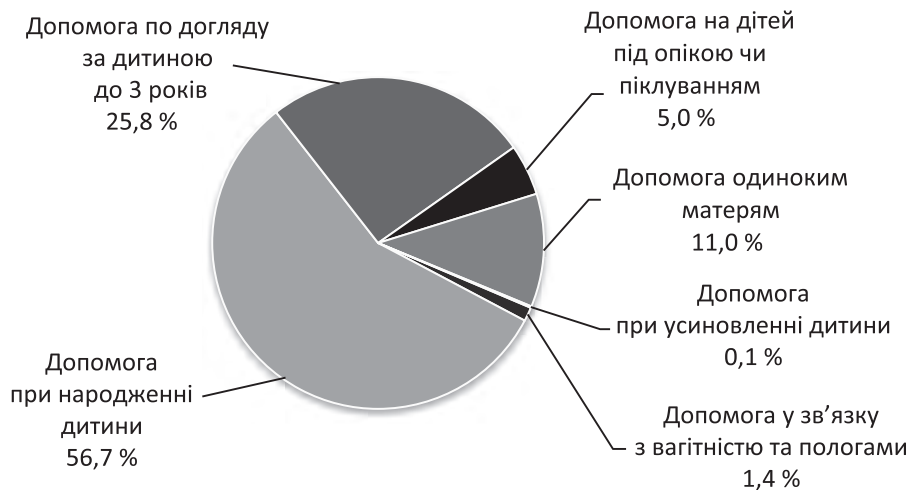
Викликає занепокоєння значна сума виплат допомоги самотніми матерями. Якщо раніше матері-одиначки були швидше винятком, аніж правилом, то нині їх чисельність із кожним роком стрімко зростає. За 2005–2010 рр. чисельність учасників програми зросла з 392 тис. до 559 тис. осіб. У 2010 р. фактичні витрати на допомогу самотніми матерями порівняно з 2005 р. збільшилися з 336,2 млн до 2147 млн грн на рік, або у 6,4 раза. Звичайно, за цей період зріс і розмір допомоги, однак він не мав такого суттєвого впливу на збільшення суми витрат, як

Таблиця 18.4.3

**Надання державної допомоги сім'ям з дітьми у 2011 р.**

Види допомоги	Кількість виплат допомоги, тис. од.	Середній розмір допомоги, грн	Загальна сума допомоги, тис. грн
Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами	281,3	1 083,27	304 742,6
Допомога при народженні дитини	9 863,4	1 282,57	12 650 553,9
Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку	18 541,7	310,02	5 748 374,9
Допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування	682,3	1 629,96	1 112 179,7
Допомога на дітей одиницям особам (матерям, удовам, удівцям, усиновителям)	8 387,4	293,57	2 462 299,0
Допомога при усиновленні дитини	25,3	1 270,22	32 094,7

Джерело: Соціальний захист населення України : стат. зб. / відп. за вип. І. В. Качачова ; Державна служба статистики України. – К., 2012. – 127 с.



**Рис. 18.4.4. Питома вага окремих видів допомог у загальній сумі виплат у 2011 р., %**

Джерело: Соціальний захист населення України : стат. зб. / відп. за вип. І. В. Качачова ; Державна служба статистики України. – К., 2012. – 127 с.

зростання чисельності матерів-одиначок. У 2011 р. цього виду допомоги було виплачено на загальну суму 2462 млн грн, що становило 11 % від загальної суми виплат сім'ям з дітьми. На решту допомог на дітей припадає менше 7 %.

У розрізі децильних груп найбільша частка всіх видів основних допомог припадає на найбідніше населення перших двох децилів. Так, питома вага допомоги при народженні дитини, що потрапляє до першого дециля, становить 14,6 %, до другого – 13,1 %, тобто чверть від усієї суми виплачених коштів (рис. 18.4.5).

До першого дециля надходить п'ята частина всіх коштів, виплачених самотнім матерям, а до першого та другого – третина. З огляду на це, можна сказати, що запровадження доволі великих сум виплат при народженні дитини та самотнім матерям не тільки сприяло підвищенню народжуваності, а й спричинило негативні наслідки – народження дітей у сім'ях, які без допомоги з боку держави в подальшому самотужки навряд чи зможуть виховувати дітей.

Допомога малозабезпеченим сім'ям надається на засадах адресності, до того ж поріг входження до програми є доволі низьким, тому отримувачами цього виду допомоги є порівняно невелика кількість домогосподарств. Відтак і загальна сума профінансованої допомоги на порядок

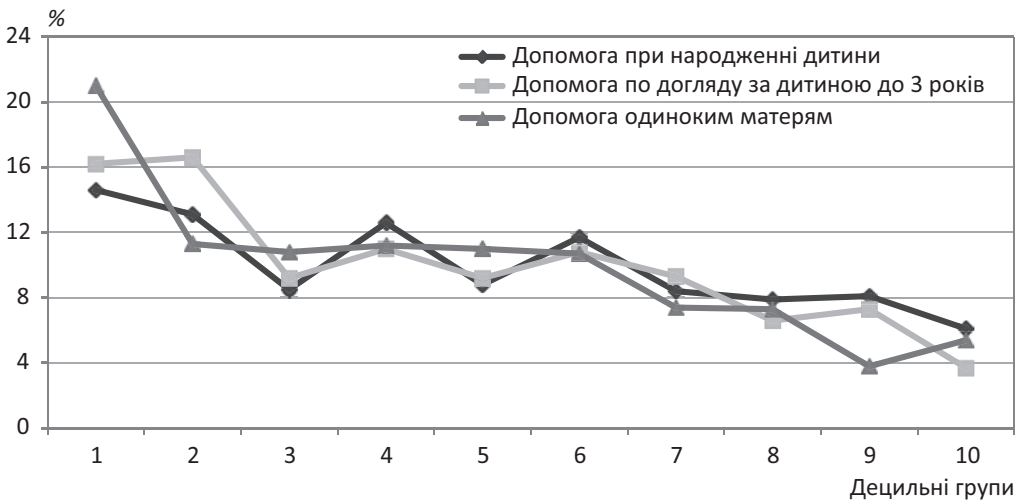


Рис. 18.4.5. Розподіл загальної вартості окремих допомог на дітей за децильними групами у 2011 р.

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

менша, ніж, скажімо, допомоги при народженні дитини. Якщо у 2011 р. загальна сума виплаченої допомоги при народженні дитини становила 12 650 553,9 грн, то по малозабезпеченості – 1 094 917,9 грн (9 % суми допомоги при народженні).

Отримувачами допомоги по малозабезпеченості є здебільшого сім'ї з дітьми. Майже дві третини малозабезпечених сімей (65 % від загальної кількості сімей, яким було призначено допомогу) проживають у сільській місцевості. За 2011 р. сільським мешканцям виплачено 802 597,8 тис. грн, або 73,3 % від загальної суми допомоги (табл. 18.4.4).

Середній розмір допомоги, що отримали сільські сім'ї, у середньому в 1,5 раза перевищував показник за міськими поселеннями і становив 1200,21 грн проти 816,95 грн. Із загальної суми допомоги найбільшому першому децилю надійшло 28,3 % коштів, першим трьом децилям – 57,7, бідному за національною межею населенню – 44,4 % всіх виплачених коштів.

За останні три роки загальна сума виплаченої допомоги зросла більш ніж в 1,5 раза, переважно за рахунок збільшення сум виплат сільським сім'ям. Якщо у 2011 р., порівняно з 2009 р., сума виплаченої допомоги в містах збільшилася на 106 979 тис. грн, то у сільській місцевості – на 278 346 тис. грн (рис. 18.4.6).

Серед регіонів України у 2011 р. лідерами за кількістю сімей, яким призначено допомогу, та загальною сумою виплат є три західних області: Івано-Франківська (21 906 сімей, 36 015,4 тис. грн), Львівська (20 931 сім'я, 27 918,6 тис. грн) та Рівненська (13 718 сімей, 22 877,5 тис. грн). Найменше сімей отримують допомогу по малозабезпеченості у м. Києві (лише 1725), що пояснюється вищими порівняно з іншими регіонами середніми доходами сімей, які враховуються при визначенні права на допомогу.

Зіставлення показників загальної суми виплаченої допомоги по малозабезпеченості (яка, власне, і є допомогою по бідності) та рівня бідності в регіонах (розрахованого за регіональною межею бідності) ще раз доводить, що механізм функціонування програми та, зокрема, процедура призначення допомоги мають серйозні недоліки. Так, у Івано-Франківській області, куди спрямовується 14 % від усієї вартості державної програми, бідними є 28,4 % населення. А в Тернопільську область із найвищим рівнем бідності (43 %) надійшло тільки 4,4 % від загальної суми виплат\* (рис. 18.4.7).

---

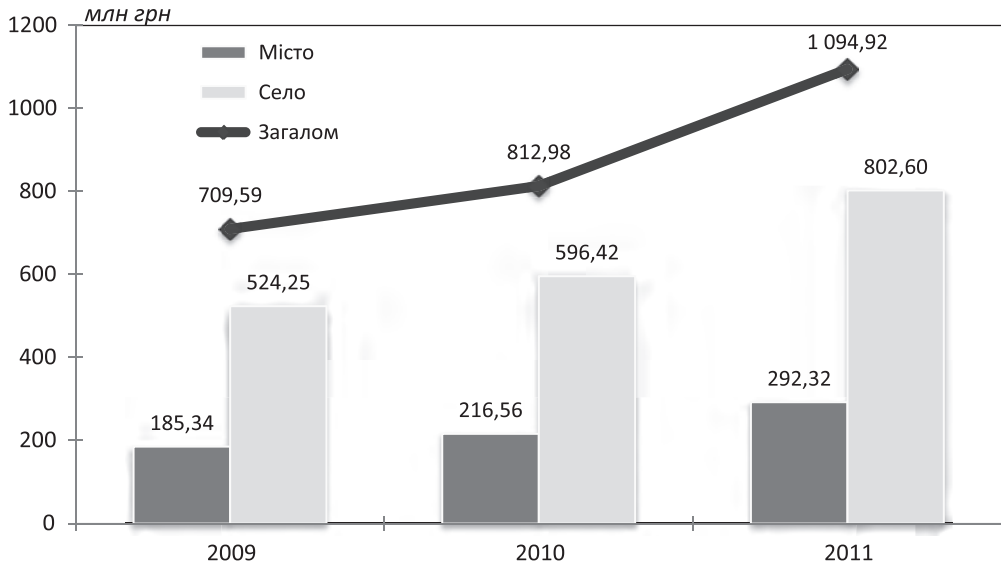
\* Довідково: чисельність наявного населення Івано-Франківської області на 1 червня 2012 р. становила 1380 тис. осіб, Тернопільської – 1079 тис. осіб.



Таблиця 18.4.4  
Надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2011 р.

Показник	Кількість сімей, од.			Сума допомоги, тис. грн			Середній розмір допомоги, грн		
	усього	у тому числі		усього	у тому числі		усього	у тому числі	
		в міських поселеннях	в сільській місцевості		в міських поселеннях	в сільській місцевості		в міських поселеннях	в сільській місцевості
Кількість сімей, яким призначено допомогу	240 679	85 234	155 445	256 198,4	69 631,6	186 566,8	1 064,48	816,95	1 200,21
Загальна кількість виплат та сума профінансованої допомоги	1 140 041	401 059	738 982	1 094 917,9	292 320,1	802 597,8	-	-	-

Джерело: Соціальний захист населення України : стат. зб. / відп. за вип. І. В. Калачова ; Державна служба статистики України. – К., 2012. – С. 102.



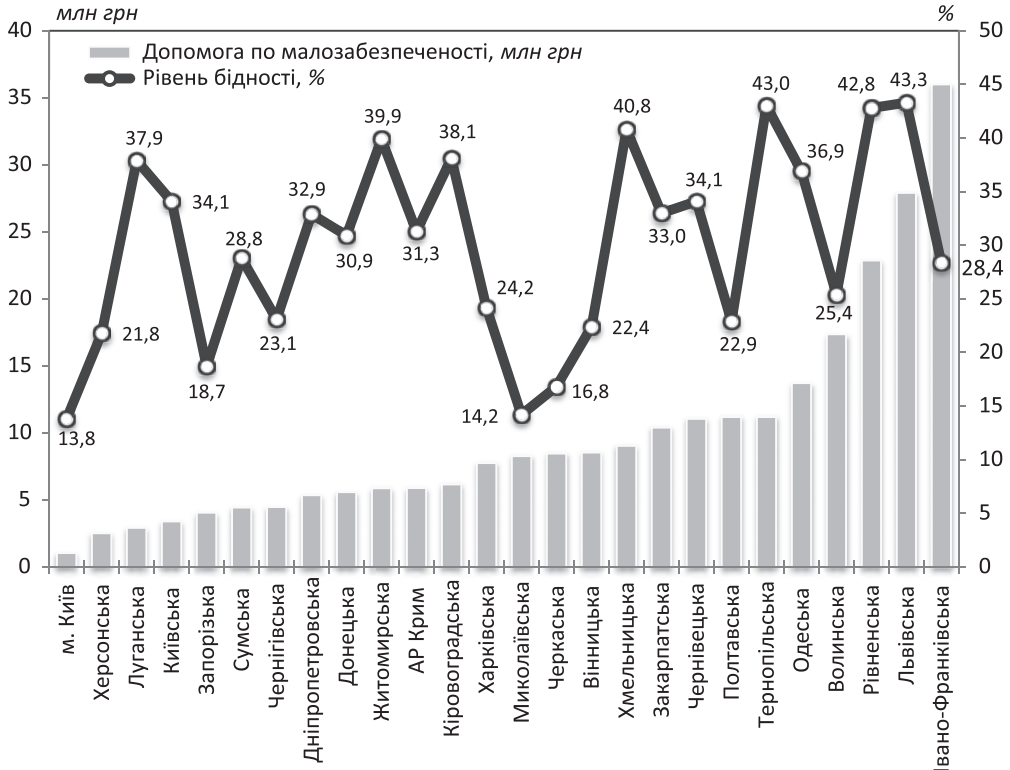
**Рис. 18.4.6. Динаміка виплат державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, загалом та за типом поселень**

Джерело: Соціальний захист населення України : стат. зб. / відп. за вип. І. В. Качачова ; Державна служба статистики України. – К., 2012. – 127 с.

Ще гірша ситуація в Житомирській та Кіровоградській областях, де проживає 39,9 та 38,1 % бідного населення, а частка виплачених коштів становить 2,3 та 2,4 % відповідно.

Найбільш поширеною за відсотком охопленого населення (близько чверті всіх сімей) є *Програма житлових субсидій*. Як адресна виплата субсидія не має основною метою зменшення масштабів бідності в країні, а є засобом захисту життєвого простору низькодохідного населення. Однак, як показує досвід, саме субсидія дає змогу значно знизити ризик збідніння серед незаможних сімей.

За даними Міністерства соціальної політики України, у 2010 р. населенню було надано субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та палива на загальну суму 1254,8 млн грн. Крім субсидій, доволі значна частина населення має різноманітні пільги на оплату спожитої електроенергії, природного газу, послуг тепло- та водопостачання і водовідведення квартирної плати, вивезення побутового сміття, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і



**Рис. 18.4.7. Загальна сума виплаченої допомоги малозабезпеченим сім'ям та рівень бідності за регіонами України (за регіональною межею)**

Джерело: Соціальний захист населення України : стат. зб. / відп. за вип. І. В. Калачова ; Державна служба статистики України. – К., 2012. – 127 с.; Рівень бідності розрахований співробітниками ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

скрапленого газу. Суми пільг, що компенсуються з бюджету організаціям – надавачам послуг, у кілька разів перевищують суми наданих субсидій. У 2005–2010 рр. перевищення становило від 3 до 6 разів, у 2010 р. загальна сума, перерахована організаціям-надавачам за пільгові категорії населення, дорівнювала 4417,3 млн грн, що у 3,5 раза більше, ніж сума наданих субсидій (табл. 18.4.5).

Аналіз програми житлових субсидій, проведений за даними обстеження Державною службою статистики України умов життя домогоспо-

Таблиця 18.4.5

**Динаміка надання населенню пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та палива за рахунок субвенцій з державного бюджету**

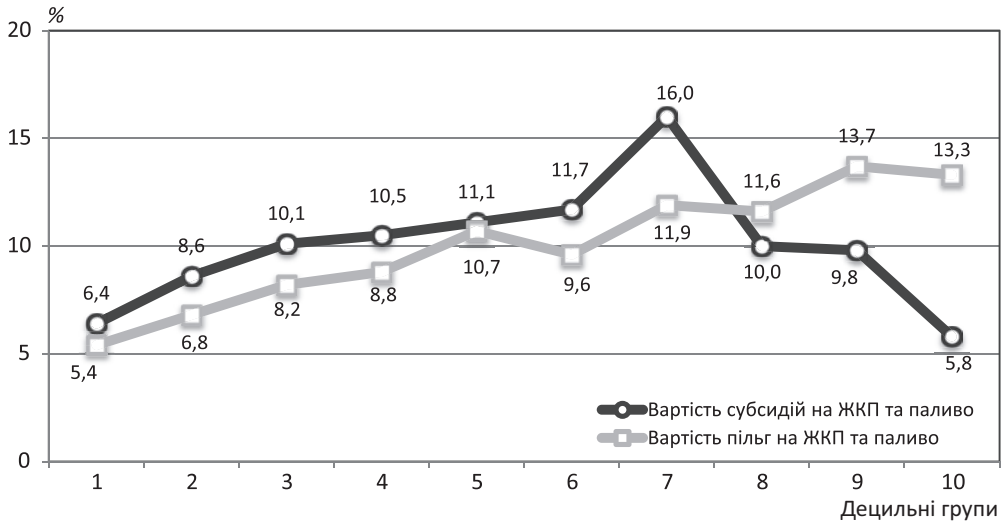
Назва програми соціальної допомоги (бюджетної програми)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Пільги на ЖКП, скраплений газ та паливо, <i>млн грн</i>	1 528,1	2 380,4	3 353,7	3 372, 2	4 034,3	4 417,3
Субсидії на ЖКП, скраплений газ та паливо, <i>млн грн</i>	524,7	431,1	1 088,0	913,6	925,4	1 254,8
Загальна сума наданих пільг та субсидій, <i>млн грн</i>	2 052,8	2 811,5	4 441,8	4 285,9	4 959,6	5 672,1
Співвідношення між вартістю пільг та субсидій, <i>раза</i>	2,9	5,5	3,1	3,7	4,4	3,5

Складено за даними Міністерства соціальної політики України.

дарств, показав, що в ній беруть участь переважно небідні домогосподарства (за даними 2011 р., 79,8 % від загальної кількості домогосподарств-учасників). Відтак, і сума допомоги, яка потрапляє до найбільш бідного населення, є незначною відносно загальної вартості програми. Так, 10 % найбільш бідного населення отримали лише 6,4 % від загальної суми коштів, спрямованих на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та палива, та 5,4 % від суми наданих пільг (рис. 18.4.8).

Вартість пільг на ЖКП та паливо пропорційно зростає зі збільшенням порядкового номера дециля, що вкотре підкреслює користування ними сьогодні здебільшого небідного населення. Натомість сума субсидій, що надходить верхнім децилям, зі збільшенням порядкового номера групи різко зменшується, оскільки субсидія, на відміну від пільг, надається на адресних засадах (хоча, як показують розрахунки, помилка включення є доволі високою).

Загалом вартість усіх *пільг* (на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян тощо), які отримує населення, майже вчетверо перевищує вартість адресних програм допомоги. За даними 2011 р., загальна вартість фактично отриманих домогосподарствами пільг ста-



**Рис. 18.4.8. Розподіл загальної вартості субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, скрапеного газу та палива за децильними групами у 2011 р., %**

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

новила 7396,7 млн грн, у 3,8 раза перевищуючи вартість адресних програм соціальної допомоги (субсидії та допомоги по малозабезпеченості) (табл. 18.4.6).

Такі виплати повинні спрямовуватися на підтримку населення, що має особливі заслуги перед державою, і скоріше повинні мати компенсаційний характер за втрачене здоров'я або працездатність. Внесення змін у законодавство на початку 1990-х років призвело до значного розширення контингенту пільговиків, використання пільг як інструменту соціального захисту та появи нових категорій пільговиків: інвалідів унаслідок загального захворювання, багатодітних сімей, осіб похилого віку, сиріт тощо, тобто фактично система пільг частково перетворилася на соціальну допомогу.

Якщо врахувати, що серед користувачів пільг лише п'яту частину становлять бідні, то очевидно, що ця програма не сприяє зниженню бідності й зменшенню розшарування у суспільстві, а навпаки, посилює його. Отже, система пільг працює на небідне населення. Експерти вважають неприйнятним існування системи державної підтримки населення на засадах категорійності, тобто належності до певної соціально-демогра-

Таблиця 18.4.6

**Вартість адресних програм соціальної допомоги та пільг у 2011 р.**

Загальна вартість фактично отриманих домогосподарствами пільг, <i>млн грн</i>	7 396,7
Вартість адресних програм допомоги (житлової субсидії та по малозабезпеченості), <i>млн грн</i>	1 949,7
Співвідношення вартості програми пільг із вартістю адресних видів допомоги, <i>раза</i>	3,79

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

фічної або професійної категорії, в умовах дефіциту бюджетних коштів за значної диференціації населення за рівнем доходів.

*Податкова соціальна пільга*

Особливим видом соціальних пільг є *податкова пільга*, що надається, на відміну від інших видів пільг, на адресних засадах. Податкова соціальна пільга – сума, на яку платнику податку з доходів фізичних осіб зменшується сума його загального місячного оподаткованого доходу, отримуваного з джерел на території України від одного роботодавця у вигляді заробітної плати. Право користування податковою соціальною пільгою було надано громадянам України з 1 січня 2004 р., із введенням у дію Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” від 22.05.2003 № 889-IV. Наразі надання податкових соціальних пільг регулюється ст. 169 Податкового кодексу України.

Максимальний розмір заробітної плати, який дає право на отримання податкової соціальної пільги, розраховується як розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (встановлений на початку бюджетного року), помножений на 1,4 та округлений до найближчих 10 грн.

На початок 2011 р. розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб був установлений на рівні 941 грн. У такому разі максимальний розмір заробітної плати, що надавав право на отримання податкової соціальної пільги у 2011 р., дорівнював:

$$941 \cdot 1,4 = 1320 \text{ грн.}$$

Розмір податкової соціальної пільги становить певний відсоток від мінімальної заробітної плати, затвердженої на початок бюджетного

року. Станом на 1 січня 2011 р. розмір мінімальної заробітної плати дорівнював прожитковому мінімуму для працездатних осіб та складав 941 грн.

Для різних категорій осіб, що мають право на отримання податкової соціальної пільги, визначено три її градації (пп. 169.1.1–169.1.4 Податкового кодексу України). У 2011 р. встановлено такі розміри ПСП:

- 1) будь-які платники податку (за умови отримання заробітної плати не більше 1320 грн на місяць). Податкова соціальна пільга встановлюється в розмірі 50 % від мінімальної заробітної плати:

$$941 \cdot 0,5 = 470,5 \text{ грн};$$

- 2) самотні матері; батьки, які утримують дитину-інваліда, мають трое чи більше дітей; вдовці (вдови); особи 1-ї або 2-ї категорії постраждалих від аварії на ЧАЕС; учні, студенти, аспіранти, ординатори, ад'юнкти; інваліди I або II групи та інваліди з дитинства; особи, яким присуджено довічну стипендію у зв'язку з переслідуваннями за правозахисну діяльність. Податкова соціальна пільга встановлюється в розмірі 75 % від мінімальної заробітної плати:

$$941 \cdot 0,75 = 705,75 \text{ грн};$$

- 3) особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; учасники бойових дій; колишні в'язні концтаборів, гетто, репресовані та реабілітовані, насильно вивезені з території колишнього СРСР під час Другої світової війни; особи, які перебували на блокадній території колишнього Ленінграду з 8 вересня 1941 р. по 27 січня 1944 р. Податкова соціальна пільга встановлюється в розмірі 100 % від мінімальної заробітної плати і дорівнює 941 грн.

При обрахунку податку з доходів фізичних осіб сума податкової пільги віднімається від суми доходу, який підлягає оподаткуванню, зменшуючи розмір податку та збільшуючи величину фактично отриманої заробітної плати.

Як приклад нижче наведено розрахунок податку із застосуванням податкової соціальної пільги для мінімальної заробітної плати та для максимального розміру заробітної плати, що дає право на отримання ПСП, для двох категорій осіб (табл. 18.4.7).

Податок із застосуванням податкової соціальної пільги (для платників першої категорії) розраховується таким чином (на прикладі максимального розміру заробітної плати, що дає право на отримання пільги):

Таблиця 18.4.7

**Приклади розрахунку заробітної плати із застосуванням податкової соціальної пільги та без неї, грн**

Нарахована зарплата	Загальнообов'язкове соціальне страхування (середній розмір 3,1 %)	Податок на доходи фізичних осіб із застосуванням ПСП (15 %)	Фактично отримана зарплата		Фактично утримано із зарплати	
			без застосування пільги	при застосуванні пільги	без застосування пільги	при застосуванні пільги
<i>Для платників першої категорії</i>						
941	29,17	66,20	775,06	845,63	165,94	95,37
1320	40,92	124,29	1 087,21	1 154,79	232,79	165,21
<i>Для платників другої категорії</i>						
941	29,17	30,91	775,06	880,92	165,94	60,08
1320	40,92	86,00	1 087,21	1 193,08	232,79	126,92

Складено автором.



$$(1320 - 40,92 - 941 \cdot 0,5) \cdot 0,15 = 124,29 \text{ грн.}$$

Податок із застосуванням податкової соціальної пільги (для платників другої категорії) розраховується таким чином:

$$(1320 - 40,92 - 941 \cdot 0,75) \cdot 0,15 = 86 \text{ грн.}$$

Без застосування ПСП податок становитиме:

$$(1320 - 40,92) \cdot 0,15 = 191,87 \text{ грн.}$$

Отже, для платників першої категорії в результаті застосування ПСП розмір фактично отриманої заробітної плати збільшується на 6,2 %, для платників другої категорії – на 9,7 %, що є досить вагомою сумою для таких домогосподарств.

В умовах, коли в Україні діє не прогресивна, а єдина (15 %) ставка оподаткування, використання податкової пільги має на меті певний захист низькооплачуваних працівників. Використання її для першої категорії є цілком обґрунтованим, оскільки до неї потрапляють насамперед молоді люди, які щойно закінчили навчальний заклад, не мають стажу роботи, а отже, здебільшого можуть розраховувати тільки на низькооплачувану роботу. Нерідко вони є одруженими та можуть мати малолітню дитину, а тому податкова пільга для них є фактично джерелом додаткових коштів.

Третя категорія в сучасній Україні є дуже рідкісною, тому, на наш погляд, виокремлювати її немає сенсу.

Таким чином, найбільший інтерес для визначення ефективності застосування податкової соціальної пільги становить друга категорія, а серед неї насамперед багатодітні сім'ї, що найчастіше виступають реципієнтами адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Нижче наведено приклади розрахунку отримуваних доходів та розміру соціальної допомоги для сім'ї, яка складається з працюючого чоловіка, жінки, що здійснює догляд за дитиною до трьох років, та трьох дітей, за умови отримання різних розмірів заробітної плати.

Законом України "Про Державний бюджет на 2011 рік" встановлено рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям у таких розмірах:

- для працездатних осіб – 21 % прожиткового мінімуму (197,61 грн станом на 1 січня 2011 р.);
- для дітей – 50 % прожиткового мінімуму (408 грн – для дітей віком до 6 років, 488,5 грн – для дітей віком від 6 до 18 років);

– для непрацевдатних осіб та інвалідів – 75 % прожиткового мінімуму (562,5 грн).

*Приклад 1.* Сім'я складається з працюючого чоловіка, що отримує заробітну плату на максимальному рівні, який дає змогу скористатися ПСП, жінки, яка здійснює догляд за дитиною до трьох років, та трьох дітей (табл. 18.4.8).

Соціальна допомога сім'ї призначається як різниця між сумарним рівнем забезпечення прожиткового мінімуму та всіх отримуваних сім'єю доходів.

Діюча практика передбачає використання для розрахунку сукупного доходу нарахованої заробітної плати. В цьому випадку розмір соціальної допомоги становитиме:

$$1699,72 - 1450,00 = 249,72 \text{ грн.}$$

Однак після сплати податків у сім'ї фактично залишиться сума, менша від рівня забезпечення прожиткового мінімуму, а саме:

– без використання податкової пільги сума податків складає 232,79 грн, тоді фактична сума, що залишається у сім'ї:

$$1450,00 - 232,79 + 249,72 = 1466,93 \text{ грн.}$$

– з використанням податкової пільги сума податків дорівнює 126,92 грн, тоді фактична сума, що залишається в сім'ї:

$$1450,00 - 126,92 + 249,72 = 1572,80 \text{ грн.}$$

Таблиця 18.4.8

**Приклад 1 розрахунку отримуваних доходів та розміру соціальної допомоги, грн**

Склад сім'ї	Рівень забезпечення прожиткового мінімуму на особу	Прожитковий мінімум	Середньомісячний дохід		
			нараховано	виплачено	виплачено (з урахуванням податкової пільги)
Чоловік	197,61	941,00	1320,00	1087,21	1193,08
Дружина	197,61	941,00	130,00	130,00	130,00
Дитина (2 роки)	408,00	816,00	–	–	–
Дитина (4 роки)	408,00	816,00	–	–	–
Дитина (12 років)	488,50	977,00	–	–	–
<b>Разом</b>	<b>1 699,72</b>	<b>4 491,00</b>	<b>1 450,00</b>	<b>1 217,21</b>	<b>1 323,08</b>

Складено автором.

*Приклад 2.* Сім'я складається з працюючого чоловіка, що отримує мінімальну заробітну плату, жінки, яка здійснює догляд за дитиною до трьох років, та трьох дітей (табл. 18.4.9).

Розмір соціальної допомоги становитиме:

$$1699,72 - 1071,00 = 628,72 \text{ грн.}$$

Однак після сплати податків у сім'ї фактично залишиться сума, менша від рівня забезпечення прожиткового мінімуму, а саме:

– без використання податкової пільги сума податків дорівнює 136,77 грн, тоді фактична сума, що залишається в сім'ї:

$$1071,00 - 136,77 + 628,72 = 1562,95 \text{ грн.}$$

– з використанням податкової пільги сума податків становить 30,91 грн, тоді фактична сума, що залишається в сім'ї:

$$1071,00 - 30,91 + 628,72 = 1668,71 \text{ грн.}$$

Таким чином, застосування податкової соціальної пільги для багатодітних сімей дає змогу збільшити їх фактичний дохід майже до рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

*Приклад 3.* Сім'я складається з матері-одиначки, що, працюючи неповний робочий день, отримує мінімальну заробітну плату та здійснює догляд за дитиною до трьох років, та двох дітей (табл. 18.4.10).

Таблиця 18.4.9

**Приклад 2 розрахунку отримуваних доходів та розміру соціальної допомоги, грн**

Склад сім'ї	Рівень забезпечення прожиткового мінімуму на особу	Прожитковий мінімум	Середньомісячний дохід		
			нараховано	виплачено	виплачено (з урахуванням податкової пільги)
Чоловік	197,61	941,00	941,00	775,05	880,92
Дружина	197,61	941,00	130,00	130,00	130,00
Дитина (2 роки)	408,00	816,00	–	–	–
Дитина (4 роки)	408,00	816,00	–	–	–
Дитина (12 років)	488,50	977,00	–	–	–
<b>Разом</b>	<b>1 699,72</b>	<b>4 491,00</b>	<b>1 071,00</b>	<b>905,05</b>	<b>1 010,92</b>

Складено автором.

Таблиця 18.4.10

**Приклад 3 розрахунку отримуваних доходів та розміру соціальної допомоги, грн**

Склад сім'ї	Рівень забезпечення прожиткового мінімуму на особу	Прожитковий мінімум	Середньомісячний дохід		
			нараховано	виплачено	виплачено (з урахуванням податкової пільги)
Мати	197,61	941,00	941,00	775,05	880,92
Дитина (2 роки)	408,00	816,00	130,00	130,00	130,00
Дитина (15 років)	488,50	977,00	–	–	–
<b>Разом</b>	<b>1 094,11</b>	<b>2 734,00</b>	<b>1 071,00</b>	<b>905,05</b>	<b>1 010,92</b>

Складено автором.

Розмір соціальної допомоги становитиме:

$$1094,11 - 1071,00 = 23,11 \text{ грн.}$$

Після сплати податків у сім'ї фактично залишиться сума:

– без використання податкової пільги сума податків дорівнює 136,77 грн, тоді фактична сума, що залишається в сім'ї:

$$1071,00 - 136,77 + 23,11 = 957,34 \text{ грн.}$$

– з використанням податкової пільги сума податків становить (38,63) 30,91 грн, тоді фактична сума, що залишається в сім'ї:

$$1071 - 30,91 + 23,11 = 1063,2 \text{ грн.}$$

Використання податкової соціальної пільги збільшує суму коштів, що залишається у розпорядженні сім'ї, на 105,86 грн (1063,20 – 957,34), або на 11 %, наближаючи їх розмір до рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

Таким чином, надання податкової соціальної пільги особам із низькою заробітною платою дає змогу збільшити розмір фактично отримуваного доходу.

**Оцінка потенційного контингенту користувачів податковою соціальною пільгою.** За даними Державної служби статистики України, станом на грудень 2011 р. в Україні 29,3 % штатних працівників (тобто близько 2,9 млн осіб) отримували заробітну плату менше 1500 грн, з них 557 тис. осіб – менше 1004 грн на місяць (розмір мінімальної заробітної

плати станом на початок грудня 2011 р.)<sup>1</sup>. Отже, кількість осіб, чия заробітна плата не перевищує 1320 грн, можна оцінити лише приблизно – 1,5–2 млн осіб.

Згідно з Обстеженням умов життя домогосподарств України за 2011 р., домогосподарства, в яких мешкали особи, чия заробітна плата не перевищувала 1320 грн на місяць, розподілялися таким чином (табл. 18.4.11).

Насамперед зауважимо, що більше половини потенційних користувачів становлять домогосподарства з дітьми, тоді як загалом по Україні частка таких домогосподарств – лише 38 %. Значно більшою є частка домогосподарств, у яких проживає одна або дві дитини. Водночас дещо менша питома вага багатодітних сімей не означає, що вони перебувають у кращому становищі: хоча їх частка відносно невелика, саме такі сім'ї найбільше наражаються на небезпеку низького рівня життя. Більшість цих сімей (66 %) мешкає в сільській місцевості, батьки мають низьку освіту і не можуть розраховувати на високий рівень заробітної плати. Тому саме ця категорія домогосподарств найбільш виграє від користування податковою соціальною пільгою.

Непрямо це підтверджує розподіл потенційних претендентів за типом місцевості проживання: найбільша їх частка мешкає у сільській місцевості (36,7 %), тоді як загалом по Україні в селах проживає 30,8 % домогосподарств.

Варто також зауважити досить високу частку домогосподарств, які складаються з осіб працездатного віку, незалежно від наявності в них дітей. Обидва ці типи домогосподарств у більшому ступені можуть стати користувачами ПСП, оскільки, на нашу думку, серед них значну частку становлять молоді сім'ї, члени яких, не маючи достатнього досвіду роботи, часто отримують невисоку заробітну плату.

Важливою категорією можливих користувачів ПСП є одинокі батьки, чисельність яких у 2011 р. становила 597,7 тис. (за даними ОУЖД). З них 76 % працювали та отримували заробітну плату, а отже, могли претендувати на податкову соціальну пільгу.

Таким чином, в умовах застосування єдиної ставки оподаткування доходів фізичних осіб можливість користуватись податковою соціальною пільгою є практично єдиним способом послабити податковий тиск на найменш забезпечені верстви населення. Такі ризикові групи, як багатодітні сім'ї, матері, що самотужки виховують дитину, молоді сім'ї, за

<sup>1</sup> Праця в Україні у 2011 р. : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – С. 203.

Таблиця 18.4.11

**Розподіл домогосподарств, у яких проживають потенційні користувачі ПСП, 2011 р., %**

Показник	Потенційні користувачі ПСП	Усі домогосподарства
<i>Тип домогосподарства</i>		
Домогосподарство з дітьми	50,4	37,9
Домогосподарство без дітей	49,6	62,1
<i>Тип населеного пункту</i>		
Велике місто	36,2	43,3
Мале місто	27,2	25,9
Сільська місцевість	36,7	30,8
<i>Кількість дітей</i>		
Одна дитина	37,6	28,4
Дві дитини	12,1	8,6
Три дитини та більше	0,7	0,9
Наявність дітей до трьох років	6,5	7,5
<i>Окремі типи домогосподарств</i>		
Домогосподарство з дітьми, де є дорослі і працездатного, і непрацездатного віку	11,8	8,5
Домогосподарство з дітьми, де всі дорослі працездатного віку	36,8	28,1
Домогосподарство без дітей, всі члени якого працездатного віку	31,8	22,6
Домогосподарство без дітей, де є особи і працездатного, і непрацездатного віку	15,8	12,8

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

допомогою ПСП мають реальну можливість дещо збільшити розмір фактично отриманого доходу.

### **18.4.3. Аналіз контингентів та профілів учасників основних програм державної соціальної підтримки**

Основною складовою системи державної соціальної допомоги традиційно є виплати сім'ям з дітьми, які зосереджені на різних контингентах вразливих сімей та становлять основу соціального захисту цієї категорії громадян. Відповідно до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" держава гарантує матеріальну підтримку сімей з

дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей. Законом передбачено надання таких видів допомоги:

- у зв'язку з вагітністю та пологами;
- при народженні дитини;
- по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- на дітей одиноким матерям;
- на дітей, що перебувають під опікою та піклуванням.

За даними ОУЖД у 2011 р. отримувачами хоча б однієї соціальної виплати на дитину були 8775,6 тис. осіб або 19,9 % населення, проти 6138,1 тис. осіб, або 13,4 % населення у 2005 р. (додаток 18.4.3).

Найвагомішою державною соціальною виплатою є допомога при народженні дитини, яка гарантована всім сім'ям на кожен народжену дитину, незалежно від рівня добробуту родини. Як відомо, вже понад вісім років (починаючи з 2005 р.) серед інших допомог, призначених для сімей з дітьми, вона характеризується найвищою вартістю як для держави, так і для реципієнтів. Саме висока дієвість такої допомоги для сімей з новонародженими дітьми протягом цих років обумовила стабільність зростання чисельності отримувачів. Якщо до 2005 р. за допомогою зверталось менше половини сімей із новонародженими дітьми, то сьогодні спостерігається практично стовідсоткове охоплення нею цільового контингенту.

За даними ОУЖД, у 2011 р. питома вага реципієнтів допомоги при народженні дитини становила 8,8 % населення\* або 3873,4 тис. осіб, хоч у 2005 р. реципієнтами допомоги були лише 1174,2 тис. осіб або 2,6 % (додаток 18.4.3). За період 2005–2011 рр. відбулися зміни у профілях отримувачів допомоги, зокрема, зсув у бік багатодітних контингентів, що пояснюється як диференціацією допомоги (і відповідно термінів виплати) залежно від порядку народження, так і збільшенням питомої ваги других та наступних народжень. Якщо у 2005 р. серед учасників програми багатодітні становили 5,8 %, то у 2011 р. – 13,9 % (табл. 18.4.12). Ще однією ознакою аналізованого періоду є структурні зміщення у бік непрацюючих та непрацевдатних контингентів, що може свідчити про негативні впливи значних за розміром виплат.

Паралельно з допомогою при народженні дитини сім'я отримує допомогу на дитину до досягнення нею трирічного віку. Впродовж тривалого

---

\* Йдеться про чисельність осіб, які проживають у домогосподарствах – реципієнтах допомоги.

Таблиця 18.4.12

**Розподіл реципієнтів допомоги при народженні дитини  
за складом домогосподарства, %**

Тип домогосподарства	2005	2011
Домогосподарство з однією дитиною	44,9	39,3
Домогосподарство з двома дітьми	49,3	46,7
Домогосподарство з трьома та більше дітьми	5,8	13,9
Домогосподарство, де всі дорослі працездатного віку	67,5	63,4
Домогосподарство, де є дорослі працездатного і непрацездатного віку	18,5	26,7
Домогосподарство, де всі дорослі працюють	33,9	30,2
Домогосподарство з дітьми – реципієнт допомоги	100,0	100,0

Складено за розрахунками автора на основі даних Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

періоду до 2007 р. спостерігався стабільний за чисельністю контингент її отримувачів – близько 600 тис. сімей. Незначна чисельність реципієнтів пояснювалася винятково малим розміром допомоги. Помітного підвищення розміру допомоги в подальшому не відбулося, але з 2007 р. її стали оформлювати одним пакетом документів разом із допомогою при народженні. Таким чином, чисельність контингенту зросла майже вдвічі. За даними ОУЖД, у 2011 р. майже 6,8 млн осіб, або 15,3 % населення, проживали в домогосподарствах, що були отримувачами цієї допомоги (додаток 18.4.3).

Особливе місце в системі підтримки сімей з дітьми посідає допомога на дітей одиноким матерям, яка виплачується у випадку, коли у свідоцтві про народження немає запису про батька. Повільне, але стабільне зростання її розміру сприяло суттєвому збільшенню середньомісячної чисельності одержувачів. За даними Міністерства соціальної політики України, на 1 лютого 2012 р. контингент отримувачів цієї допомоги збільшився у 21 раз порівняно з 2002 р., а народжених одинокими матерями дітей – у 24 рази. Таким чином, на початок 2012 р. в Україні налічувалося 585 тис. одиноких матерів, які отримували допомогу на 707 тис. дітей.

Зауважимо, що зростання чисельності реципієнтів соціальної допомоги на дітей одиноким матерям є соціальним індикатором, оскільки може опосередковано вказувати на певні соціальні проблеми в суспільстві, зокрема занепад інституту шлюбу та сім'ї. Проте в цьому випадку йдеться скоріше про навмисне набуття статусу одинокої матері задля



отримання допомоги. З огляду на те, що розмір допомоги одинокій матері на одну дитину у 2012 р. практично сягає 600 грн, а мінімальний розмір (без надання довідок) – до 360 грн, мати, яка виховує двох та більше дітей, може щомісячно отримувати дохід, більший за мінімальну заробітну плату. Це сприяє подальшому розширенню контингенту учасників програми, які насправді виховують дитину разом з батьком.

За даними 2011 р., кожна десята дитина, на яку виплачується така допомога, живе в багатодітній родині, хоча по країні загалом таких дітей лише 4 %. Складається враження, що більшість дітей із багатодітних родин ніколи не мали батька. Оскільки популярність допомоги вперше суттєво зросла в 2005 р., а згодом – у 2009 р., кожна третя дитина (34,2 %) серед реципієнтів допомоги перебуває у віці до трьох років.

Отже, ці дані свідчать, що матері свідомо відмовляються реєструвати батька задля отримання гарантованої допомоги впродовж 18 (23) подальших років на кожну дитину. На виплату цієї допомоги у 2011 р. витрачено майже 2,5 млрд грн.

Противагою категорійним видам допомоги є адресні виплати, які в Україні представлені тільки двома видами: по-перше, допомогою мало-забезпеченим сім'ям; по-друге, субсидією на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (далі – субсидія). Сьогодні адресні програми соціальної допомоги за поширеністю суттєво поступаються іншим видам соціальної підтримки, хоча потребують затратного адміністрування в плані людських та фінансових ресурсів.

Допомога малозабезпеченим сім'ям, яка, по суті, виконує функції адресної допомоги по бідності, впродовж усього періоду існування охоплювала незначний відсоток населення. До того ж чисельність учасників цієї програми з року в рік знижувалася, і з 2009 р. допомогою було охоплено менше 100 тис. сімей. Моніторинг протягом останнього десятиліття основних показників діяльності програми щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям, зокрема чисельності її реципієнтів, дає змогу говорити про те, що в цей період незначно збільшився розмір виплат за програмою при повільному, але стабільному зменшенні чисельності її учасників. За даними ОУЖД, у 2011 р. допомогу отримували 984,5 тис. осіб, або 2,2 % населення, тоді як у 2005 р. їх відповідно нараховувалося 1381,7 тис. осіб, або 3 % (додаток 18.4.3). За даними Міністерства соціальної політики України, якщо у 2005 р. цією допомогою скористалося 377,4 тис. сімей, то з 2009 р. їх налічувалося вчетверо менше – близько 90 тис.

Такі тенденції пояснюються неадекватним інфляції підвищенням рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який виконує роль доплатного порога при нарахуванні допомоги малозабезпеченим сім'ям. Крім того, номінальні доходи населення (включаючи інші види допомоги) зростали значно вищими темпами за рівень забезпечення прожиткового мінімуму. В результаті дедалі менший контингент міг претендувати на участь у програмі, і ця допомога стала адресуватися лише вкрай нужденним. Отже, тенденція зменшення чисельності домогосподарств – реципієнтів допомоги по малозабезпеченості може свідчити не стільки про підвищення ефективності чи адресності програми, скільки про низький рівень охоплення нужденних, насамперед через низький поріг доплати порівняно зі зростанням номінальних доходів населення.

Розподіл реципієнтів допомоги малозабезпеченим сім'ям зміщений у бік сільської місцевості – 43 % одержувачів проживають у селах, тоді як питома вага сільського населення по країні загалом становить 32,2 %. В іншому “портрет” користувачів цієї соціальної програми має такий вигляд: практично всі домогосподарства мають у своєму складі дітей (98,9 %), як правило, дві дитини, з яких більшість у віці до трьох років. Це переважно домогосподарства, де всі дорослі працездатного віку, проте практично кожне друге домогосподарство має у своєму складі безробітну особу (табл. 18.4.13).

Субсидія на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива сьогодні найпоширеніший вид адресних виплат в Україні. За даними ОУЖД, у 2011 р. 4,7 % домогосподарств скористалися житловими субсидіями, їх чисельність порівняно з 2005 р. скоротилася майже в 1,5 раза (з 6,7 %).

Чисельність учасників програми житлових субсидій знижувалася високими темпами до 2006 р., оскільки за незмінних упродовж кількох років тарифів високими темпами зростали номінальні доходи населення. Внаслідок підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо з 2007 р. популярність програми дещо зросла, проте у 2009 р. знову почала знижуватися. Наступний етап зростання тарифів та пом'якшення правил входу до програми, напевне, приведуть до значного збільшення контингенту учасників.

Реципієнтами програми субсидій переважно є бездітні домогосподарства, які проживають у містах (78,1 %). Основний контингент отримувачів житлових субсидій – традиційно домогосподарства з пенсіоне-

Таблиця 18.4.13

**Розподіл реципієнтів допомоги малозабезпеченим сім'ям  
за типом домогосподарства, %**

Тип домогосподарства	2005	2011
Домогосподарства з дітьми	98,6	98,9
у тому числі:		
– з однією дитиною	24,1	38,1
– з двома дітьми	49,5	42,4
– з трьома та більше дітьми	26,4	19,5
– з дітьми до трьох років	40,0	63,5
– де всі дорослі працездатного віку	68,1	63,7
– де є дорослі працездатного і непрацездатного віку	22,7	31,0
– де всі дорослі працюють	26,5	20,9
– де всі дорослі не працюють	25,3	9,2
– де є хоча б один безробітний	46,6	39,0
Домогосподарства без дітей	1,4	1,1
Усі домогосподарства – учасники програми	100,0	100,0

Складено за розрахунками автора на основі даних Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

рів, зокрема пенсіонери-одиначки та домогосподарства, що складаються із осіб старшого пенсійного віку. Оскільки необхідною умовою для отримання субсидії працездатними громадянами є зайнятість або реєстрація в центрах зайнятості, то серед користувачів субсидій нараховується майже 29 % домогосподарств, у складі яких є хоча б один безробітний (табл. 18.4.14).

В Україні на сьогодні діє розгалужена мережа соціальних пільг, яка охоплює різні верстви населення та стосується різних аспектів життя – від надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг до пільг на лікування, оздоровлення та придбання ліків. Практично в кожному другому домогосподарстві хоча б одна особа є користувачем хоча б однієї пільги: за даними ОУЖД 2011 р. 46,2 %, або 7,86 млн домогосподарств мали у своєму складі пільговика, який фактично використовує своє право на пільгу. Найбільш поширеними серед населення (з точки зору фактичного користування) є пільги на проїзд у транспорті та на житлово-комунальні послуги – відповідно кожне четверте (26,7 %) та кожне п'яте (21,7 %) домогосподарство користується такими пільгами.

Таблиця 18.4.14

**Розподіл реципієнтів житлових субсидій за типом домогосподарства, %**

Тип домогосподарства	2005	2011
Домогосподарства з дітьми	47,4	36,5
у тому числі:		
– з однією дитиною	26,7	25,9
– з двома дітьми	18,0	10,3
– з трьома та більше дітьми	2,7	0,2
– з дітьми до трьох років	10,9	7,0
– де є дорослі працездатного і непрацездатного віку	13,0	10,0
– де всі дорослі працездатного віку	31,9	27,4
– де є хоча б один безробітний	11,6	7,3
Домогосподарства без дітей	52,6	63,5
– всі працездатного віку	7,7	8,2
– де всі непрацездатного віку	37,6	46,9
– з них: одинаки непрацездатного віку	21,8	29,0
– де всі особи 70 років та старші	15,2	24,1

Складено за розрахунками автора на основі даних Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

Найменшою мірою домогосподарства використовують право на пільги на путівки для оздоровлення та відпочинку – лише 0,4 %. До того ж цей відсоток постійно знижується – у 1999 р. таких домогосподарств було 5,4 %. Так званими медичними пільгами (крім купівлі ліків) скористалося ще менше домогосподарств: на стоматологічні послуги та лікування в стаціонарі – по 0,2 %, на проведення обстеження – 0,3 %.

Основними учасниками програм соціальних пільг є домогосподарства без дітей (74 %). Більше половини контингенту отримувачів пільг (53,1 %) становлять домогосподарства пенсіонерів-одинаків, а майже у 80 % домогосподарств – фактичних учасників програм соціальних пільг проживає хоча б одна особа пенсійного віку.

Отже, сьогодні система державної соціальної підтримки в Україні має два вектори дії, спрямованих, з одного боку, на допомогу сім'ям з дітьми, а з другого – на підвищення рівня життя осіб пенсійного віку. Програми, які реалізуються відповідно до Закону України “Про допомогу сім'ям з дітьми”, досить повно охоплюють основні соціально вразливі контингенти сімей з дітьми, а програми житлових субсидій та соціаль-

них пільг здебільшого націлені на домогосподарства, які складаються виключно з пенсіонерів та виконують функцію соціального захисту осіб похилого віку.

#### 18.4.4. Обґрунтування напрямів модернізації системи соціальної підтримки в Україні

Традиційно система соціального захисту будь-якої країни орієнтована на підтримку вразливих груп населення і, таким чином, передбачає певний вплив на зниження загальної нерівності в суспільстві. В Україні система соціального захисту переважно орієнтована на посилення нерівності, особливо в частині пенсій і соціальних пільг, які роблять істотний додатний внесок у диференціацію населення за доходами. Але якщо внесок у загальну нерівність від пенсій становить меншу питому вагу порівняно з їх вагою в структурі доходів, то за соціальними пільгами цей внесок перевищує їх роль у формуванні доходів населення (1,2 % проти 1,0 %). Отже, можна припустити, що найбільшу вигоду від користування пільгами мають більш забезпечені верстви населення (табл. 18.4.15).

Проте останніми роками в Україні простежується позитивна тенденція зменшення частки соціальних пільг у структурі сукупних доходів населення і відповідно зниження внеску від цього трансферту в загальну

Таблиця 18.4.15

#### Внесок окремих видів соціальної підтримки в загальне розшарування в суспільстві

(на основі розкладання коефіцієнта Джині – Тейла), %

Компоненти сукупного доходу	2001		2011	
	Питома вага в структурі доходів	Внесок у коефіцієнт Джині – Тейла	Питома вага в структурі доходів	Внесок у коефіцієнт Джині – Тейла
Допомога на дітей	0,46	-0,34	1,86	-1,55
Допомога малозабезпеченим сім'ям	0,15	-0,12	0,15	-0,25
Інші види допомоги	0,79	1,58	0,98	0,66
Житлові субсидії	1,35	0,28	0,10	0,01
Соціальні пільги	1,45	2,29	0,97	1,16

Складено за розрахунками автора на основі даних Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

нерівність. Натомість зросла роль системи виплат на дітей, яка сприяє зниженню нерівності.

Сьогодні серед різних видів соціальної допомоги найбільшу частку в доходах має система виплат на дітей – 1,9 % сукупного доходу, яка протягом останніх років стабільно зростає за рахунок багаторазового збільшення допомоги при народженні дитини. Вона найбільшою мірою серед соціальних трансфертів впливає на зниження нерівності (–1,6 %), хоча ґрунтується на принципі категорійності. Такий вплив пояснюється наявністю в Україні феномену дитячої бідності, отже, категорійні допомоги на дітей вдало враховують основні профілі бідності серед сімей з дітьми.

Адресна допомога малозабезпеченим сім'ям також демонструє вплив на зниження загальної нерівності, що посилюється з кожним роком, і за незначної ваги в структурі доходів (0,2 %) робить від'ємний внесок у нерівність (–0,3 %). Загалом цей вид допомоги за останніх 10 років має позитивну динаміку і найвищу ефективність щодо впливу на зниження загальної нерівності. Загальний його незначний внесок у зменшення нерівності в суспільстві пояснюється низьким рівнем охоплення населення програмою.

Ще один вид адресної допомоги – субсидії на оплату житлово-комунальних послуг і паливо – демонструє абсолютно іншу картину. До недавня вони впливали на збільшення нерівності в суспільстві, а останніми роками їх внесок є нейтральним (0 %). Упродовж 2001–2007 рр., завдяки зростанню доходів населення (зокрема пенсіонерів, які є основними користувачами програми житлових субсидій) і стабільності в тарифікації послуг житлово-комунальної сфери, субсидії втратили значення найдієвішого виду соціальної допомоги – їх питома вага в загальних доходах сімей зменшилася з 1,4 % в 2001 р. до 0,1 % в 2007 р. Це давало серйозні підстави для закриття неефективної програми. Але підвищення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг у 2007–2008 рр. зумовило зростання популярності цього трансферту і унеможливило безболісне закриття програми. Чергове просування програми, зокрема через зменшення обов'язкового відсотка платежів\* у 2010 р., може найближчими роками суттєво збільшити контингент учасників і змінити її нейтральний характер на такий, що сприятиме збільшенню нерівності в суспільстві. У 2011 р. питома вага субсидій у сукупних доходах сімей залишалася на позначці 0,1 %, а вплив на нерівність – практично нейтральним.

---

\* Для працездатних відсоток було знижено з 20 до 15 %, а для непрацездатних – відповідно з 15 до 10 %.

Показники внеску соціальних пільг у загальну нерівність доходів населення України свідчать про невиконання цією програмою функцій соціального захисту вразливих верств населення. І хоча такі пільги становлять сьогодні в доходах населення країни більшу частку, ніж усі програми соціальної допомоги, за винятком допомоги сім'ям з дітьми, вони не адресовані бідному населенню, підсилюючи тим самим необґрунтовану нерівність у суспільстві.

Аналіз впливу соціальних трансфертів на розшарування в суспільстві свідчить про позитивні результати двох програм – системи допомоги на дітей і адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Проте вплив на розподіл доходів у суспільстві не означає автоматичного перенесення позитивного ефекту на ситуацію з бідністю, а тим більше, не демонструє масштаби цього ефекту.

Найкраще ступінь впливу різних видів соціальної підтримки на становище нужденного населення можна виявити, порівнюючи показники бідності до і після отримання соціального трансферту. При цьому прямий вплив краще простежується при використанні абсолютного критерію бідності, а вплив на бідність як багатоаспектне явище, пов'язане з нерівністю, краще досліджувати на основі відносного критерію\*.

Якщо еквівалентні витрати, нижчі за межу відносної бідності, у 2011 р. (1062 грн) мало 24,3 % населення, то у разі скасування допомоги на дітей рівень бідності зріс би до 25,7 %, без допомоги малозабезпеченим сім'ям або без житлової субсидії залишився б без змін – 24,3 %, у разі скасування соціальних пільг підвищився б до 24,4 %, а без усіх видів допомоги, субсидій та пільг збільшився б до 25,9 % (рис. 18.4.9).

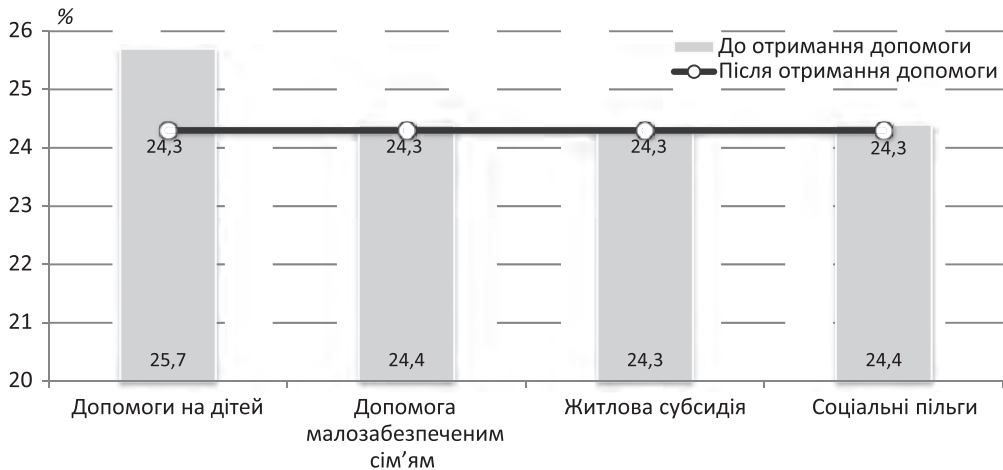
Отже, 7,39 млрд грн\*\*, отримані населенням у вигляді пільг у 2011 р., зменшили частку бідних на 0,1 в. п., що можна визначити у межах похибки. Натомість, 14,12 млрд грн\*\*\*, отримані населенням відповідно до Закону України “Про допомогу сім'ям з дітьми”, зменшили рівень бідності на 1,4 в. п., а чисельність бідних по країні – на 600 тис. осіб. Відсутність впливу від допомоги малозабезпеченим сім'ям на масштаби бідності в країні пояснюється розмиванням ефекту, адже учасниками програми у 2011 р. було менше 1 % сімей. У програмі житлових субси-

---

\* Використано національний критерій бідності – 75 % медіанного рівня сукупних еквівалентних витрат.

\*\* Розраховано за даними ОУЖД. Ця цифра відрізняється від офіційних даних щодо розміру субвенції, оскільки відображає вартість фактично отриманих населенням пільг.

\*\*\* Розраховано за даними ОУЖД.



**Рис. 18.4.9. Рівень бідності населення країни до і після отримання соціальної допомоги у 2011 р.**  
(за відносним національним критерієм бідності)

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств України, що проводиться Держкомстатом України на постійній основі.

дій брало участь значно більше домогосподарств (4 %), проте ефект також був нульовим.

З наведеного аналізу чітко простежується вплив допомоги на дітей на зменшення рівня бідності, що пояснюється значною чисельністю отримувачів та відносно високим її розміром. Крім того, ця програма забезпечує максимальну адресацію коштів (наскільки це можливо при категорійній виплаті) нужденним, оскільки діти мають одні з найвищих ризиків бідності. Ризик бідності сімей з дітьми суттєво підвищується за наявності трьох та більше дітей або дитини у віці до трьох років. Оскільки лівова частка коштів за програмами допомоги сім'ям з дітьми припадає на допомогу при народженні та по догляду за дитиною до трьох років, профілі бідності практично цілком збігаються з профілями учасників програми.

Певний вплив на зниження бідності має система соціальних пільг, що пояснюється винятково високим рівнем охоплення населення цими програмами (практично в кожному другому домогосподарстві хоча б одна особа є користувачем хоча б однієї пільги).

Цілком зрозуміло, що допомога на дітей сприяє зменшенню масштабів бідності серед домогосподарств із дітьми. При цьому два види адрес-



ної допомоги – малозабезпеченим сім'ям і житлові субсидії орієнтовані на різні категорії населення. Практика функціонування цих програм показує, що реципієнтами допомоги по малозабезпеченості переважно є домогосподарства з дітьми, а серед одержувачів субсидій переважають домогосподарства, які складаються виключно з пенсіонерів.

В Україні впродовж тривалого періоду досліджень бідності (1999–2011 рр.) основні профілі та ризики монетарної бідності залишаються незмінними – у домогосподарствах з дітьми показники суттєво вищі порівняно з домогосподарствами без дітей (у тому числі домогосподарствами пенсіонерів). Причому за відносним критерієм рівень бідності по групі домогосподарств з дітьми з року в рік у середньому вдвічі перевищує аналогічне значення у домогосподарствах без дітей.

Аналіз впливу на бідність у домогосподарствах з дітьми дає дещо інші результати порівняно із загальними по країні. Найбільший вплив на рівень бідності спостерігається по системі допомог на дітей – у випадку її скасування рівень бідності сімей з дітьми становив би 35,1 % проти фактичних 31,2 % (різниця – 1,9 в. п.). При цьому вплив допомоги малозабезпеченим сім'ям на домогосподарства з дітьми, як і на всю сукупність домогосподарств, є нульовим, а житлові субсидії знижують рівень бідності в цій групі лише на 0,1 в. п. На відміну від попередніх років, соціальні пільги стали сприяти зростанню рівня бідності серед домогосподарств з дітьми, хоча раніше мали нейтральний характер. Таким чином, у разі скасування пільг рівень відносної бідності серед сімей з дітьми знизився б із 31,2 до 30,8 %.

На глибину бідності домогосподарств з дітьми система соціальної підтримки справляє відчутніший вплив. У разі відсутності всіх соціальних програм глибина бідності по цій групі становила б 27,8 % проти фактичних 21,7 %. Різниця у 6,7 в. п. свідчить про серйозну залежність низькодохідних сімей з дітьми від соціальних трансфертів, яка зростає з кожним роком.

Серед розглянутих програм найбільший вплив на глибину бідності сімей з дітьми, зрозуміло, справляла система допомог на дітей (27,1 % проти фактичних 21,7 %). Крім того, на глибину бідності впливала допомога малозабезпеченим сім'ям – 0,7 в. п. Натомість, субсидії взагалі не впливають на показник глибини бідності сімей з дітьми, залишаючи його без змін. Цікаво, що за негативного впливу пільг на рівень бідності домогосподарств із дітьми глибина бідності за рахунок дії цієї програми незначно зменшується.

У розрізі окремих видів допомоги на дітей найбільший вплив на зниження рівня бідності має виплата при народженні дитини та допомога по догляду за дитиною до трьох років – відповідно вони знижують показник у домогосподарствах з дітьми на 3,7 та 2,4 в. п. Дещо меншим є вплив допомоги самотнім матерям – 2,1 в. п. На глибину бідності сімей з дітьми найбільший вплив справляють ті самі види допомоги, проте виплата при народженні забезпечує основний внесок у зменшення показника порівняно з іншими видами допомоги на дітей, взятими разом.

На відміну від сімей з дітьми, у домогосподарствах без дітей саме пільги найбільше впливають на бідність – у разі їх скасування рівень бідності зріс би на 0,5 в. п. (з фактичних 16,2 до 16,7 %). Субсидії при цьому залишаються нейтральними. Натомість допомога малозабезпеченим підвищує ризик бідності домогосподарств без дітей на 0,1 в. п., оскільки спрямована на соціально вразливі групи сімей з дітьми.

Для домогосподарств пенсіонерів вплив пільг та житлових субсидій є більш суттєвим. У разі скасування пільг рівень бідності становив би 17,8 % проти фактичних 16,2 %. Житлові субсидії зменшують рівень бідності серед пенсіонерів на 0,1 в. п. Отже, домогосподарства пенсіонерів найбільшою мірою серед інших груп населення отримують зиск від програм пільг та житлових субсидій.

Серед розглянутих основних видів соціальної підтримки найбільший вплив допомоги на дітей на масштаби бідності в країні пояснюється насамперед двома чинниками:

- 1) значними масштабами дитячої бідності, що приводить до позитивних результатів програми допомоги дітям, навіть за умови орієнтації на категорійні принципи її надання;
- 2) великим рівнем охоплення населення порівняно з програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям і житловою субсидією.

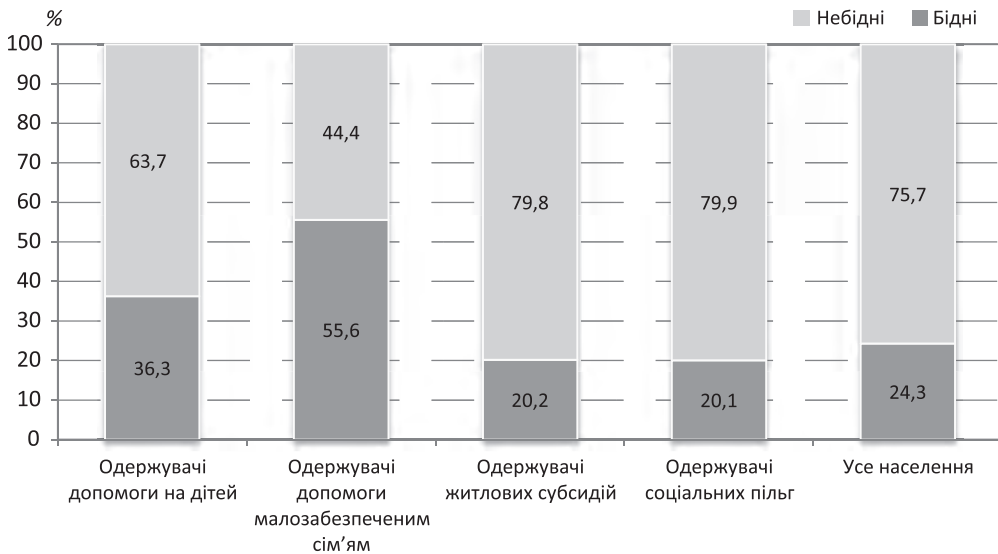
Проте це автоматично не означає, що допомога на дітей є найбільш адресною і найкращим чином орієнтована на бідне населення. Особливий інтерес при оцінці впливу на бідність становлять адресні виплати – допомога малозабезпеченим сім'ям і житлові субсидії. У сучасних умовах система адресної допомоги стає одним із найважливіших чинників зниження масштабів бідності в країні. За обмежених бюджетних можливостей і необхідності подолання крайніх форм бідності підтримка соціально вразливих верств населення повинна мати переважно адресний характер, охоплюючи найбільш нужденне населення.

Високовартісне адміністрування адресної допомоги доцільне лише за умови високої ефективності та дієвості програми. Інакше, коли чисельність отримувачів адресної допомоги незначна, а профілі бідності можна досить чітко визначити, використання механізму перевірки доходів є нераціональним і призводить до марного витрачання коштів бюджету.

Незважаючи на низьку дієвість допомоги малозабезпеченим сім'ям та практично нульовий вплив на зниження масштабів бідності в країні, вона найкраще адресована бідному населенню порівняно з іншими програмами.

Порівняння двох видів адресних виплат – допомоги по малозабезпеченості й субсидій – зумовлює такі висновки:

- якщо серед одержувачів допомоги по малозабезпеченості 55,6 % становить бідне населення, то серед одержувачів субсидій бідних лише 20,2 % (рис. 18.4.10);
- питома вага небідного населення серед одержувачів допомоги по малозабезпеченості дорівнює 44,4 % проти 75,7 % по країні загалом; отже, у структурі одержувачів цієї допомоги питома вага не-



**Рис. 18.4.10. Розподіл одержувачів різних видів соціальної допомоги за рівнем добробуту у 2011 р. (відносний національний критерій бідності)**

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

бідного населення є значно нижчою, ніж у середньому по країні. А серед одержувачів субсидій питома вага небідного населення на 4,1 в. п. перевищує середнє по країні значення, тобто програма фактично працює на небідне населення;

- незважаючи на менший рівень охоплення програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям населення загалом, вона краще охоплює бідних – приблизно 4,6 % бідних є її реципієнтами проти 2,3 % за програмою житлових субсидій;
- від загальної суми програми допомоги по малозабезпеченості 62,5 % надходить бідним; при цьому за програмою субсидій до бідних надходить лише 23,4 % всіх коштів, відповідно більше 75 % від загальної вартості програми субсидій потрапляє до небідного населення.

Отже, якщо допомога малозабезпеченим сім'ям у переважній більшості випадків потрапляє до бідного (з урахуванням украй бідного) населення, то програма житлових субсидій сьогодні працює здебільшого не на бідних. За даними 2011 р. можна говорити фактично про відсутність будь-якого позитивного впливу програми субсидій на ситуацію з бідністю в країні.

Порівняно з адресними видами допомоги виплати на дітей напряду не мають надходити бідним, оскільки здійснюються на категорійних засадах. Проте порівняння допомоги на дітей із двома адресними видами допомоги дає неоднозначний результат. Так, серед отримувачів допомоги на дітей 36,3 % становить бідне населення проти 44,4 % за реципієнтами адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Проте порівняно з отримувачами житлових субсидій, де бідними є лише 20,2 %, допомога на дітей краще орієнтована на нужденне населення. Крім того, серед отримувачів дитячих видів допомоги бідні становлять значно вищий відсоток, ніж серед населення країни загалом.

Проте принцип надання державної допомоги виключно на основі належності до певної категорії населення повністю вичерпав себе: сьогодні не можна беззастережно назвати бідними окремі категорії, як традиційно вважалося в період економічної кризи 1990-х років. Поступова відмова від системи пільг і перехід на нові принципи надання допомоги сприятимуть вирішенню проблеми підтримки бідного населення за обмежених бюджетних ресурсів.

На сьогодні допомога по малозабезпеченості є основним інструментом державної підтримки бідного населення, оскільки безпосеред-

ньо спрямована на підвищення доходів найбідніших. Загалом можна вважати, що в більшості вона потрапляє саме тим, хто її потребує, і демонструє дуже високу адресність. Проте незначний рівень охоплення найбідніших програмою зводить нанівець її результати. До того ж низький поріг надання допомоги і відповідно низька дієвість знижують її популярність серед уразливих груп населення. Сьогодні поріг надання допомоги у середньому в чотири рази поступається вартісному значенню межі бідності та утричі – значенню межі злиденності.

Низька оцінка програм адресної допомоги на теперішньому етапі зумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками:

- насамперед у країні немає взаємозв'язку між ситуацією з бідністю і системою адресної допомоги – як з огляду на законодавчі аспекти, так і в плані процедурних особливостей;
- істотний розрив між декларованими для отримання адресної допомоги доходами і реальними ресурсами домогосподарства ускладнює зменшення помилок включення;
- методичні проблеми при визначенні права на допомогу і відсутність деяких законодавчих критеріїв визначення такого права призводять до збільшення помилок включення і виключення.

Отже, система адресної соціальної допомоги в Україні залишає можливість отримувати виплати не тільки тим, хто їх насправді потребує. Механізм перевірки сімей на нужденність передбачає витрачання значних ресурсів, але не дає необхідної віддачі – проблема недостатньої адресації допомоги впродовж останніх років практично не вирішується.

Проведене дослідження дає змогу зробити висновки щодо впливу системи соціальної підтримки на нерівність та бідність.

1. Система державної соціальної підтримки населення, що включає соціальні пільги, житлові субсидії та всі види державної соціальної допомоги, сьогодні не виконує покладених на неї функцій у частині впливу на нерівність у суспільстві, масштаби бідності та становище найбільш уразливих верств населення.
2. Найменш ефективною є система соціальних пільг, як з точки зору кращого використання коштів за рахунок адресності, так і з огляду на їх роль у зменшенні нерівності та зниженні показників бідності. Програма соціальних пільг не тільки посилює розшарування, а й підвищує ризики бідності домогосподарств із дітьми внаслідок запровадження несправедливих перерозподільних механізмів.

3. Система виплат на дітей згідно із Законом України “Про державну соціальну допомогу сім’ям з дітьми”, незважаючи на переважно категорійний принцип надання, помітно зменшує нерівність у суспільстві та масштаби бідності серед сімей з дітьми за рахунок точного врахування основних профілів української бідності.
4. Два суто адресні види соціальної підтримки – допомога малозабезпеченим сім’ям та житлові субсидії – справляють різний вплив на нерівність та бідність. Якщо допомога малозабезпеченим сім’ям демонструє високу адресність, то житлові субсидії, навпаки, сприяють відпливу грошей від бідних до небідних.

Загалом левову частку коштів, що спрямовуються на соціальну підтримку, отримують небідні домогосподарства. Водночас низький рівень охоплення бідних допомогою зводить нанівець зусилля державної соціальної політики щодо подолання крайніх форм бідності. Отже, діюча система державної соціальної підтримки потребує серйозних змін для посилення її впливу на ситуацію з бідністю.

*Основними напрямками модернізації системи соціальної підтримки* мають стати:

- переведення переважної більшості програм соціальної підтримки на засади адресності, насамперед за рахунок докорінного реформування системи соціальних пільг, які діють виключно за категоріальним принципом;
- обмеження права входу до програми житлових субсидій для небідного населення;
- розширення програми допомоги малозабезпеченим сім’ям як найбільш адресної та ефективної програми за рахунок коштів, зеконмлених на реформуванні соціальних пільг та обмеженні права входу до програми житлових субсидій.

#### **18.4.5. Моделювання варіантів підвищення адресності системи соціальної підтримки в Україні на період до 2016 року**

Моделювання здійснюється на період до 2016 р. за трьома програмами:

- допомога малозабезпеченим сім’ям згідно із Законом України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям”;
- житлова субсидія – субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твер-

дого та рідкого пічного побутового палива (згідно із Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України);

- система соціальних пільг – пільги з оплати послуг для населення, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема, пільги на житлово-комунальні послуги та паливо, електроенергію, зв'язок, транспорт, ліки, медичне обслуговування, санаторно-курортне лікування.

*Базові завдання реформування системи соціальної підтримки, які покладено в основу моделі:*

- 1) докорінне реформування системи соціальних пільг, їх заміна адресними видами соціальної допомоги;
- 2) обмеження права входу до програми житлових субсидій визначеним рівнем середньодушового доходу;
- 3) підвищення рівня охоплення населення адресною допомогою мало-забезпеченим сім'ям шляхом підняття порогу входу до програми.

На першому етапі (2012–2014 рр.) виникає “умовний дефіцит коштів”: старі неефективні програми діють за попередніми правилами або поступово звужуються, а нові перспективні програми активно розширюються. На другому етапі (2015–2016 рр.) вартість усіх трьох програм виходить на базове співвідношення з ВВП.

*Вхідні дані для моделі:*

1. Модель побудована на мікроданих Обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД)\*. Використано мікрофайл 2010 р.
2. Дані ОУЖД дають змогу отримувати інформацію щодо фактичних та потенційних учасників означених трьох програм та їх цільових груп. При цьому визначити категорії пільговиків за даними ОУЖД неможливо, що обмежує сценарії\*\* моделювання.
3. Ключові показники на 2012 р. змодельовані за бюджетним прогнозом (з урахуванням інфляції). Дані за 2013–2016 рр. будуть представлені у цінах 2012 р.

*Припущення моделі:*

1. Доходи населення (домогосподарств) зростатимуть пропорційно доходам 2010 р., тобто не відбудеться принципових змін у розпо-

---

\* Обстеження проводиться Державною службою статистики України на постійній основі щодо 12 тис. домогосподарств.

\*\* Неможливо застосувати для різних категорій пільговиків різні схеми реформування системи пільг.

ділі та перерозподілі доходів, за винятком обраних нами трьох програм.

2. Максимальна адресація програми та максимальне охоплення цільової групи (або мінімізація помилок включення і виключення): всі, хто має право на допомогу малозабезпеченим сім'ям, її отримають; усі, чий реальні доходи вище порога входу до програми (рівня забезпечення прожиткового мінімуму), не потраплять до програми.
3. Загальна чисельність пільговиків та їх розподіл за квінтільними групами на етапі реформування залишаться незмінними.

### ***Сценарії за роками для трьох програм*** (табл. 18.4.16)

Загалом пропонується 11 сценаріїв зі зсувом за роками.

### ***Роз'яснення до сценаріїв***

#### *Допомога малозабезпеченим сім'ям*

*Низький поріг* – це порогові значення надання допомоги для різних соціально-демографічних груп, що становлять фактичні відсоткові співвідношення 2011 р. з прожитковими мінімумами відповідних груп населення (табл. 18.4.17).

*Високий поріг* – це порогові співвідношення, що суттєво підвищують поріг входу до програми, у відсотках до прожиткових мінімумів різних соціально-демографічних груп населення (табл. 18.4.18). Згідно з прогнозами реформування такий поріг має вивести загальну вартість програми “Допомога малозабезпеченим сім'ям” у 2012 р. на 5 млрд грн на рік.

#### *Житлова субсидія*

Передбачається поступове обмеження права входу до програми:

- на першому етапі (2012–2013 рр.) – двома прожитковими мінімумами;
- на другому етапі (2014–2016 рр.) – 1,5 прожиткового мінімуму.

#### *Система пільг*

Передбачається до 2016 р. повна заміна пільг адресними видами допомоги. При цьому для 2015 р. передбачається два сценарії – з пільгами та без них, а для 2016 р. – повна заміна пільг.



Таблиця 18.4.16

### Сценарії моделювання варіантів підвищення адресності системи соціальної підтримки в Україні за роками

Назва програми	2012	2013	2014	2015	2016
Допомога малозабезпеченим сім'ям	2 сценарій: низький та високий порогови надання допомоги	2 сценарій: низький та високий порогови надання допомоги	2 сценарій: низький та високий порогови надання допомоги	2 сценарій: низький та високий порогови надання допомоги	2 сценарій: низький та високий порогови надання допомоги
Житлова субсидія	1 сценарій: обмеження входу до програми двома прожитковими мінімумами	1 сценарій: обмеження входу до програми двома прожитковими мінімумами	1 сценарій: обмеження входу до програми 1,5 прожиткового мінімуму	1 сценарій: обмеження входу до програми 1,5 прожиткового мінімуму	1 сценарій: обмеження входу до програми 1,5 прожиткового мінімуму
Система соціальних пільг	1 сценарій: програма працює без змін	1 сценарій: програма працює без змін	1 сценарій: програма працює без змін	2 сценарій: програма працює без змін та програма повністю переходить у адресні види допомоги	1 сценарій: програма повністю переходить у адресні види допомоги

Складено автором.

Таблиця 18.4.17

**Роз'яснення до сценарію моделювання (за низьким порогом)  
програми “Допомога малозабезпеченим сім'ям”**

Показник	% до ПМ відповідної групи	грн
Для працездатних	21	202,25
Для осіб, що втратили працездатність	75	575,13
Для дітей віком до 6 років	50	417,33
Для дітей віком від 6 до 18 років	50	499,96

Складено за розрахунками автора.

Таблиця 18.4.18

**Роз'яснення до сценарію моделювання (за високим порогом)  
програми “Допомога малозабезпеченим сім'ям”**

Показник	% до ПМ відповідної групи
Для працездатних	55
Для осіб, що втратили працездатність	100
Для дітей віком до 6 років	100
Для дітей віком від 6 до 18 років	100

Складено автором.

### Результати моделювання

#### ***1. Рівень охоплення програмами населення загалом та першої квінтильної групи***

##### *Допомога малозабезпеченим сім'ям*

За умови високого порога допомоги у 2,5–2,9 раза зростає рівень охоплення програмою першої квінтильної групи. Кожен рік цей показник зростає, і у 2016 р. досягає рівня 44,1 % (табл. 18.4.19). Таким чином, за умови впровадження високого порога програмою може бути охоплено майже половина першої квінтильної групи (від 20 % найбідніших).

При цьому зростає і рівень охоплення програмою по населенню загалом, проте на 2016 р. цей показник становить лише 6,4 %, що абсолютно прийнятно для основної програми допомоги бідному населенню.

Імовірний ризик, за умови недосконалої процедури перевірки реального рівня життя домогосподарств-претендентів, з одного боку, та

Таблиця 18.4.19

**Рівень охоплення програмою “Допомога малозабезпеченим сім’ям”  
за результатами моделювання**

Рік	Поріг допомоги	Відсоток охоплення першого квінтиля	Відсоток охоплення населення в цілому
2012	Низький	10,2	2,0
	Високий	26,8	5,4
2013	Низький	10,2	2,0
	Високий	27,0	5,4
2014	Низький	11,9	2,0
	Високий	31,4	5,4
2015	Низький	13,8	2,1
	Високий	36,9	5,7
	Високий поріг + скасування пільг	37,9	6,1
2016	Низький поріг + скасування пільг	16,4	2,4
	Високий поріг + скасування пільг	44,1	6,4

Складено за розрахунками автора.

недостатнього виявлення потенційних контингентів, з другого, необґрунтованого зростання числа учасників програми та суттєвого зниження її адресності.

За умови скасування пільг та високого порога допомоги (2015 р.) рівень охоплення програмою зростає несуттєво: по населенню загалом із 5,7 до 6,1 %, а по першій квінтільній групі – з 36,9 до 37,9 %.

### *Житлова субсидія*

За умови обмеження права на вхід до програми двома прожитковими мінімумами рівень охоплення першої квінтільної групи буде вищим рівня охоплення населення загалом\* – приблизно 10 % проти 8 % у 2012–2013 рр. (табл. 18.4.20).

\* За орієнтовними показниками 2011 р. рівень охоплення програмою першого квінтилю поступається аналогічному значенню по населенню в цілому.

Таблиця 18.4.20

**Рівень охоплення програмою “Житлова субсидія” за результатами моделювання**

Рік	Обмеження входу до програми	Наявність пільг	Відсоток охоплення першого квінтиля	Відсоток охоплення населення в цілому
2012	2 ПМ	3 пільгами	10,2	8,2
2013		3 пільгами	10,1	8,2
2014	1,5 ПМ	3 пільгами	9,9	5,6
2015		3 пільгами	9,7	5,7
		Без пільг	10,8	6,0
2016		Без пільг	10,5	6,1

Складено за розрахунками автора.

За умови обмеження права на вхід до програми 1,5 прожиткового мінімуму це співвідношення суттєво покращиться – за даними 2014 р. у першій квінтільній групі рівень охоплення становитиме 9,9 % проти 5,6 % по населенню загалом.

У разі скасування пільг контингент учасників програми зростає несуттєво – у 2015 р. з 9,7 до 10,8 % по першому квінтилію та з 5,7 до 6 % по населенню загалом.

### *Система соціальних пільг*

Сьогодні програма пільг адресована здебільшого небідному населенню. Отже, у випадку збереження програми (2012–2015 рр.) по населенню загалом рівень охоплення програмою становитиме 43,6 %, а по першій квінтільній групі – 37,2 % (табл. 18.4.21). У разі повного скасування пільг частина контингенту перейде в адресні програми, а частина втратить право на державну соціальну підтримку.

## **2. Вартість програм**

### *Допомога малозабезпеченим сім'ям*

Високий поріг допомоги порівняно з низьким зумовляє суттєве збільшення вартості програми – більш як утричі протягом всього періоду 2012–2015 рр.

Таблиця 18.4.21

**Рівень охоплення програмою “Система соціальних пільг”  
за результатами моделювання**

Рік	Відсоток охоплення першого квінтиля	Відсоток охоплення населення в цілому
2011	37,2	43,6
2012	37,2	43,6
2013	37,2	43,6
2014	37,2	43,6
2015	37,2	43,6
	0,0	0,0
2016	0,0	0,0

Складено за розрахунками автора.

У разі скасування пільг вартість програми за високим порогом зростає несуттєво – у 2015 р. з 5,66 млрд до 5,95 млрд грн (приблизно на 300 млн грн на рік). У 2016 р. за високим порогом у разі скасування пільг вартість програми становитиме 6,47 млрд грн, за низьким порогом – 1,81 млрд проти 1,58 млрд грн у 2015 р. (без скасування пільг).

### *Житлова субсидія*

За умови обмеження права на вхід до програми 1,5 прожиткового мінімуму її вартість зменшиться в 1,6 раза (2014 р. проти 2013 р.). У наступні роки за цієї ж умови спостерігатиметься незначне зростання вартості програми – загалом із 2,22 млрд грн у 2013 р. до 2,45 млрд грн у 2016 р.

### *Система соціальних пільг*

Вартість програми щорічно зростає – з 6,43 млрд грн у 2012 р. до 6,89 млрд грн у 2015 р. (табл. 18.4.22). У разі її скасування саме така сума може бути перенаправлена на адресні види допомоги.

### **3. Загальна вартість трьох програм**

За всіма варіантами, які не передбачають скасування пільг, загальна вартість усіх трьох програм (Допомога малозабезпеченим сім'ям, Житлова субсидія, Система соціальних пільг) варіюється залежно від вибо-

Таблиця 18.4.22

**Вартість окремих програм за результатами моделювання**

Рік	Поріг надання допомоги малозабезпеченим сім'ям	Вартість програми допомоги малозабезпеченим сім'ям, тис. грн	Обмеження входу до програми житлових субсидій	Вартість програми, тис. грн	
				житлових субсидій	соціальних пільг
2012	Низький	1 292 296	2 ПМ	3 364 106	6 428 291
	Високий	4 645 047			
2013	Низький	1 377 108		3 582 773	6 621 139
	Високий	4 955 057			
2014	Низький	1 446 839	1,5 ПМ	2 217 710	6 753 562
	Високий	5 195 832			
2015	Низький	1 584 948		2 278 444	6 888 633
	Високий	5 656 220			
	Високий поріг + + скасування пільг	5 948 376			
2016	Низький поріг + + скасування пільг	1 808 585		2 449 022	0
	Високий поріг + + скасування пільг	6 470 425			

Складено за розрахунками автора.

ру порога допомоги малозабезпеченим сім'ям (низького чи високого) – за високим порогом вартість усіх трьох програм на 3,3–4,1 млрд грн щорічно (залежно від року) перевищує аналогічне значення за низьким порогом (табл. 18.4.23).

У разі скасування пільг у 2015 р. загальна вартість програм (малозабезпеченим сім'ям та субсидій) стає нижчою за варіант із низьким порогом допомоги малозабезпеченим за умови існування пільг – 8,34 млрд грн проти 10,75 млрд грн.

У 2016 р. за умови скасування пільг та вибору високого порога допомоги малозабезпеченим сім'ям загальна вартість програм становитиме

Таблиця 18.4.23

**Загальна вартість програм “Допомога малозабезпеченим сім’ям”,  
“Житлова субсидія”, “Система соціальних пільг” за результатами  
моделювання**

Рік	Поріг надання допомоги малозабезпеченим сім’ям	Наявність системи соціальних пільг	Обмеження входу до програми житлових субсидій	Загальна вартість трьох програм, тис. грн / рік
2012	Низький	Так	2 ПМ	11 084 693
	Високий	Так		14 437 444
2013	Низький	Так		11 581 020
	Високий	Так		15 158 969
2014	Низький	Так	1,5 ПМ	10 418 111
	Високий	Так		14 167 104
2015	Низький	Так		10 752 025
	Високий	Так		14 823 297
	Високий	Немає		8 336 753
2016	Низький	Немає		4 257 607
	Високий	Немає	8 919 447	

Складено за розрахунками автора.

8,92 млрд грн на рік, а у разі скасування пільг та вибору низького порога надання допомоги малозабезпеченим – 4,26 млрд грн на рік.

Таким чином, докорінне реформування системи соціальних пільг, що передбачає повну заміну виплат чи компенсацій виключно на основі належності до певної категорії на адресну соціальну підтримку, дасть змогу вирішити водночас дві взаємопов’язані і водночас суперечливі проблеми: збільшити охоплення дійсно бідних системою державної соціальної допомоги, зменшивши обсяги фінансування. Зрозуміло, що за умови запровадження м’якшого сценарію (з можливістю надання пільг окремим категоріям на старих засадах) вартість усіх трьох використаних у моделюванні програм соціальної підтримки може перевищувати наявні на сьогодні обсяги фінансування, проте така система буде більш справедливою і краще орієнтованою на бідне населення, ніж чинна.

## **18.5. ДОХОДИ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ ЗАЛУЧЕННЯ В ЕКОНОМІКУ**

### **18.5.1. Грошові перекази як чинник економічного розвитку та інформаційно-методичне забезпечення їх дослідження**

*Роль грошових переказів трудових міграцій як чинника економічного розвитку та формування доходів домогосподарств*

Нині Україна є однією з найбільших країн – донорів робочої сили в Європі. Обмежені можливості високооплачуваної зайнятості на Батьківщині, бажання поліпшити умови життя та необхідність фінансового утримання дітей і членів домогосподарств похилого віку зумовлюють високий рівень орієнтації мешканців України на участь у зовнішніх трудових міграціях (легальних та нелегальних).

Трудові міграції чинять значний вплив на розвиток соціально-економічної системи як країн-реципієнтів, так і країн – донорів робочої сили. Такий вплив здійснюється за допомогою багатьох факторів, одним із найважливіших серед яких є грошові перекази трудових мігрантів, що у кожному випадку мають на меті вирішення фінансових проблем окремої сім'ї чи домогосподарства, а в умовах масштабного розвитку трудових еміграційних потоків суттєво впливають на соціально-економічний та фінансовий розвиток як країни-донора, так і світової спільноти загалом. Перекази мігрантів не є кардинально новим фактором глобальних фінансових потоків, новими є їх масштаб та значення для соціально-економічних систем країн, що розвиваються: на сьогодні це друге за величиною джерело зовнішнього фінансування для таких країн. У сучасних умовах, на переконання багатьох науковців, величезна кількість низькооплачуваних заробітчан підтримують фінансову систему країн, що розвиваються<sup>1</sup>.

На обсяги і структуру грошових переказів мігрантів можуть впливати як фактори макrorівня, такі як економічна ситуація та обмінні курси валют у країнах походження та докладання праці мігрантів, політичний ризик, інфраструктура для здійснення переказів грошей тощо, так і фактори особистісного характеру, а саме: рівень освіти мігранта, тривалість

<sup>1</sup> Глущенко Г. И. Денежные переводы международных трудовых мигрантов: характеристики и детерминанты / Г. И. Глущенко // Вопросы статистики. – 2005. – № 3. – С. 39.



перебування за кордоном, сімейний стан, наявність або відсутність утриманців тощо. Розмір сум, які переказуються, а також частота переказів збільшуються в певні періоди, що пов'язано з культурними та релігійними традиціями мігрантів, наприклад, у Новорічні свята, під кінець Рамадану тощо, а також під час природних катаклізмів, збройних конфліктів та ін<sup>1</sup>. Перекази здебільшого зростають під час економічних спадів у країнах походження мігрантів. Однак вплив рівня інфляції на розміри грошових переказів виражений нечітко. З одного боку, нестійке макроекономічне середовище сприяє еміграційним процесам, що впливає на розмір переказів у бік збільшення, а з другого – висока інфляція і невизначеність стосовно майбутніх цін втілюються у зниженні очікуваного рівня грошових переказів, орієнтованих на інвестиції.

Згідно з результатами численних досліджень, трансфертна поведінка мігрантів змінюється в різні періоди міграції. Опитування мексиканських мігрантів у США засвідчило, що особи, які перебувають за кордоном терміном з 5-го по 10-й рік надсилають на батьківщину найбільші суми, тоді як грошові перекази мексиканців, які приїхали у США нещодавно, а також тих, які залишаються в країні понад 10 років, є набагато меншими. Натомість перекази мігрантів з Туреччини не зменшуються зі збільшенням тривалості перебування у країні. Навіть наступні покоління турецьких мігрантів продовжують переказувати кошти на батьківщину, тоді як серед мексиканців, ефіопів та представників багатьох інших етнічних груп така практика майже не поширена. У більшості випадків перекази значних сум грошей на батьківщину свідчать про підвищення ймовірності повернення мігранта додому<sup>2</sup>.

Трансфертні системи, через які здійснюються грошові перекази міжнародних трудових мігрантів, є не лише каналом для переказу грошей, а й інструментом економічного та соціального розвитку багатьох, особливо бідних, країн. Соціально-економічний вплив мігрантських переказів на розвиток держави подвійний. З одного боку, вони збільшують купівельну спроможність населення, інвестуються в освіту, придбання житла, чим покращують розвиток відповідних галузей. Частина грошових переказів мігрантів використовується як стартовий капітал для запуску власного бізнесу, однак частка осіб, які використовують кошти

<sup>1</sup> Глущенко Г. И. Денежные переводы международных трудовых мигрантов: характеристики и детерминанты / Г. И. Глущенко // Вопросы статистики. – 2005. – № 3. – С. 43.

<sup>2</sup> Там же. – С. 44.

в такий спосіб, є незначною. З другого боку, до негативних наслідків грошових надходжень з-за кордону належать зростання цін та створення соціальної напруженості між прошарками населення, які отримують грошові надходження з-за кордону, та особами, які таких джерел доходу не мають. Усі системи переказу грошей на сучасному ринку поділяються на офіційні та неофіційні.

Офіційні системи представлені світовими, регіональними та локальними платіжними системами, банками, поштовими відомствами, небанківськими мікрофінансовими організаціями, а також іншими суб'єктами ринку, що згідно з національним законодавством конкретної країни мають право здійснювати фінансові операції, пов'язані з переказом грошей.

Глобальні системи грошових переказів Western Union (WU) та MoneyGram (MG) є на сьогодні визнаними лідерами ринку грошових переказів, які працюють майже в усіх країнах світу. Western Union – найстарша офіційна система грошових переказів, що функціонує більше ніж 150 років. Частка WU на ринку грошових переказів мігрантів дорівнює майже 25 %<sup>1</sup>. Найбільшими перевагами глобальних систем WU та MG є надійність, швидкість переказів, простота та технологічність. Серед недоліків слід згадати дуже високу вартість послуг (до 20 % від суми переказу) та обмежене охоплення, оскільки переказ не можна ні отримати, ні відправити у місцевостях, де немає добре розвинутої інфраструктури.

Банківські системи переказу грошей працюють за тими самими принципами, що і WU та MG. Однак банківські системи зазвичай не є глобальними і охоплюють лише ті території, де банки мають мережі власних філій (відділень) або мережі дочірніх банків та банків-партнерів.

Великою популярністю у світі користуються грошові поштові перекази, які у більшості країн є лідерами за обсягами внутрішніх переказів. Однак вони повільні й не завжди прийнятні за ціною. Поштові відомства, що є переважно державними структурами, користуються технологіями, котрі відповідають загальному стану економічного розвитку країни, тому через нерівномірність розвитку поштових систем різних країн складно налагодити бездоганну світову систему поштових грошових переказів. Однак у поштових відомств є величезний потенціал для того, щоб стати лідером на ринку швидких, зручних та дешевих міжнародних переказів. Оскільки, по-перше, довга історія існування та державний

---

<sup>1</sup> Глущенко Г. И. Денежные переводы мигрантов – фактор инновационного развития мировой финансовой инфраструктуры / Г. И. Глущенко // Вопросы статистики. – 2004. – № 8. – С. 38.

статус сформували поштовим відомствам позитивний імідж, що є великою перевагою для залучення клієнтів, і, по-друге, поштова інфраструктура може забезпечити доставлення переказів у будь-яку частину країни буквально “до дверей” адресата.

Неофіційні системи грошових переказів існують у світі під різними назвами, такими як фейчїєн (Китай), падала (Філіппіни), хунді (Пакистан), хуї-куан (Гонконг), і використовуються навіть у країнах, де переважає розвинута ліберальна фінансова система. Серед дослідників немає єдиного погляду на структуру систем неофіційних грошових переказів (НГП). Одні науковці вважають, що існує єдина універсальна система, інші – що є безліч унікальних етнічних систем. Однак, швидше за все, регіональні системи НГП відрізняються одна від одної, однак у них відсутні системні суперечності.

Основна причина активного використання систем НГП – висока фінансова ефективність. Неофіційні перекази надійніші та дешевші, ніж перекази через офіційні установи, а також зазвичай швидше досягають місця призначення. Цей бізнес майже завжди виступає як вторинна зайнятість і поєднується з тими видами комерційної діяльності, де наявна велика кількість готівки (ресторанний бізнес, транспортні агенції, туристичні бюро тощо), що зменшує ціну переказів, оскільки в осіб, які займаються цим бізнесом, на противагу банкам, немає потреби у витратах на дорогі сховища, системи сигналізації тощо.

Мінімальна документація, відсутність бюрократичної тяганини та жорстких правил бухгалтерської звітності суттєво зменшують час, необхідний для здійснення грошового переказу через неофіційні системи. Крім того, системи НГП зазвичай працюють без вихідних 24 години на добу навіть у районах чи населених пунктах, де банків та інших фінансових установ немає взагалі.

Окрім суто економічних факторів системи НГП є привабливими та звичними для мігрантів, оскільки між клієнтами та операторами наявні етнічні та особистісні стосунки. Надійність систем НГП гарантується високоперсоналізованими стосунками довіри, оскільки їх оператори усвідомлюють, що без гарантій повної надійності їх система ефективно не функціонуватиме. Порушник домовленості розглядатиметься не лише як ненадійний діловий партнер, додатковими санкціями проти нього можуть стати виключення з життя громади, недопущення на колективні заходи, святкування, його діти не матимуть можливості взяти шлюб з кимось із членів громади тощо.

У найзагальнішому вигляді перекази мігрантів можна визначити як гроші, надіслані мігрантами сім'ям та друзям на батьківщину, у зв'язку з якими у відправника не виникає жодних вимог (на відміну від інших фінансових потоків)<sup>1</sup>. У сучасному платіжному балансі перекази, що здійснюються мігрантами, розглядаються як система, яка складається з таких основних елементів:

- трансферти, пов'язані з міграцією, що становлять оціночний грошовий еквівалент вартості майна мігрантів, що перевозиться при переміщенні в іншу країну;
- грошові перекази працівників – перекази, що здійснюються робітниками, які працюють у новій країні, резидентам країни колишнього проживання, як у грошовій, так і в натуральній формах. Звичай є регулярними переказами між членами однієї родини;
- оплата праці, що включає заробітну плату, премії та інші виплати у грошовій та натуральній формах за роботу, виконану нерезидентами для резидентів і оплачену останніми.

Таке широке розуміння переказів мігрантів охоплює всі їх форми. Однак, беручи до уваги складність цього питання, на практиці звітність за переказами здійснюється в різних формах, те саме стосується наукових аналітичних розробок та підрахунків у цій сфері.

Сучасна наука розробила декілька моделей, що пояснюють мотивацію мігрантів щодо здійснення грошових переказів на батьківщину: альтруїзм (допомога родичам та сімейні зобов'язання), страхування (перекази виступають як альтернативне джерело доходів домогосподарства з метою диверсифікації ризиків, наявних на місцевому ринку праці), інвестиції (тобто накопичення активів на батьківщині)<sup>2</sup>. Грошові перекази мігрантів, які керуються останньою з виокремлених мотивацій, мають потенціал для майбутнього економічного розвитку країни. Крім особистісних причин, на частоту та обсяги переказів впливають фактори макrorівня, зокрема, економічне зростання у країні-реципієнті, що супроводжується покращанням можливостей працевлаштування для мігрантів та зростанням оплати праці, а тому зумовлює

---

<sup>1</sup> Глущенко Г. И. Денежные переводы международных трудовых мигрантов: характеристики и детерминанты / Г. И. Глущенко // Вопросы статистики. – 2005. – № 3. – С. 40.

<sup>2</sup> Page J. Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence / J. Page, S. Plaza [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMIGDEV/Resources/Remittances&MigrationS.Plaza.pdf>.

збільшення обсягів переказів. На такий самий ефект можна очікувати в результаті зменшення вартості життя мігрантів у приймаючому суспільстві.

Розглянемо теоретичну конструкцію, що дає змогу наочно продемонструвати взаємозв'язки між використанням переказів у поточний момент та розвитком і споживанням у майбутньому (рис. 18.5.1). Якщо сучасні перекази використовуватимуться населенням лише на споживання, то майбутнє споживання має фінансуватися наступними трансфертами (або іншими джерелами доходу), а якщо перекази будуть інвестуватися або заощаджуватися, то це допоможе фінансувати майбутнє споживання. Заощадження переказаних мігрантами коштів, що акумулюються у фінансових організаціях, підвищують кредитну спроможність останніх, надаючи місцевим підприємцям можливість здійснювати інвестиції, що, у свою чергу, позитивно впливає на розвиток країни – одержувача переказів. Це важливий інструмент, за допомогою якого перекази сприяють інвестиціям у державі; таким чином, не лише підприємництво самих мігрантів та членів їхніх домогосподарств може позитивно позначатися на розвитку країни походження. Та коли мігранти все ж вирішують інвестувати кошти, їх емоційна належність до рідної країни дещо компенсує несприятливий інвестиційний клімат цього регіону<sup>1</sup>. Так, у Китаї, близько 70 % зарубіжних інвестицій надходять від китайської діаспори<sup>2</sup>.

Згідно з результатами першого всеукраїнського дослідження з питань трудової міграції 2008 р., лише 5,9 % українських домогосподарств, що отримували перекази від трудових мігрантів, заощаджували частину одержаних коштів; тільки мізерна частка домогосподарств (0,6 %) інвестували ці гроші в розвиток сільського господарства. Згадані групи видатків міграційних трансфертів, згідно зі схемою на рис. 18.5.1, можна вважати такими, що містять потенціал для майбутнього розвитку України. Однак, на жаль, з огляду на результати дослідження 2008 р., неможливо підрахувати, на які суми інвестицій від переказів заробітчани може розраховувати Україна, оскільки те, що 5,9 % домогосподарств роблять за-

<sup>1</sup> *Carling J. Policy options for increasing the benefits of remittances / J. Carling [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling\\_benefits-remittances.pdf](http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling_benefits-remittances.pdf).*

<sup>2</sup> *Page J. Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence / J. Page, S. Plaza [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMIGDEV/Resources/Remittances&MigrationS.Plaza.pdf>.*

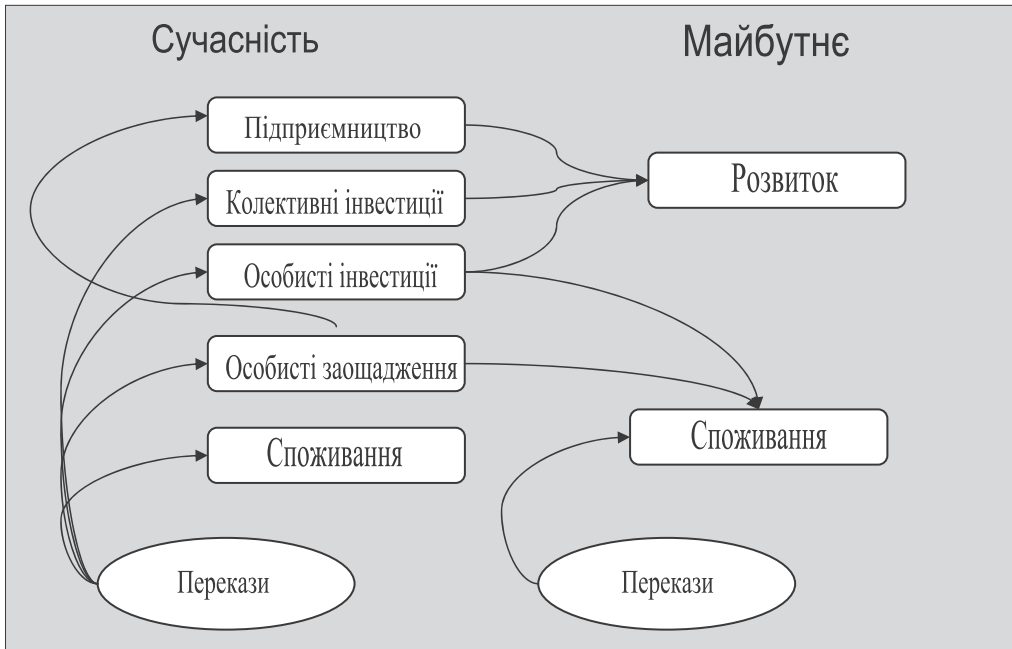
ощадження за рахунок грошей, отриманих з-за кордону, не означає, що 5,9 % від розміру трансфертів використовуються на заощадження, крім того, певна частина заощаджень (на жаль, невідомо, яка саме) використовується на майбутнє споживання.

Вплив грошових переказів на економічний розвиток країн, до яких вони спрямовані, виражається в декількох формах. Зростання обсягів грошових трансфертів мігрантів сприяє збільшенню ВВП таких держав, про що свідчать численні дослідження. Цей вплив не є однаковим для різних регіонів світу і залежить від низки факторів, зокрема, від обсягів переказів, каналів, якими користуються мігранти для їх здійснення тощо. У середньому за країнами, що розвиваються, зростання співвідношення міграційного капіталу з ВВП на 1 % стимулювало збільшення самого ВВП на 0,14 %. Це співвідношення набуває іншого кількісного виміру в різних регіонах, наприклад, у країнах Центральної та Східної Азії воно становить 0,26 %, а у Східній Європі – 0,33 %<sup>1</sup>. Тобто грошові перекази – досить потужний фактор, що може впливати на економічний розвиток. Однак слід брати до уваги, що політика держав, до яких спрямовані значні потоки міграційних грошей, повинна успішно реагувати на ці процеси шляхом створення сприятливих умов для інвестування цих коштів.

Дослідники часто зауважують про наявність мультиплікаційного ефекту від грошових переказів трудових мігрантів, що виражається у зростанні вітчизняного виробництва, розширенні торгівлі, збільшенні податкових надходжень до державного бюджету. За свідченнями деяких науковців, мультиплікаційний ефект від надходження міграційних коштів у сільську місцевість є набагато вищим, аніж у мегаполісах, що пов'язано з тим, що селяни частіше орієнтуються на придбання товарів вітчизняного виробництва, ніж мешканці міст<sup>2</sup>. Дослідження в різних країнах світу дали підставу стверджувати про наявність гендерної специфіки впливу грошових переказів мігрантів на розвиток країни-одержувача. Чоловіки частіше віддають перевагу придбанню статусних товарів, таких як автомобілі, електронна апаратура тощо, жінки більшою мірою орієнтуються на витрати, пов'язані з оплатою послуг з охорони здоров'я, здобуття освіти, котрі у довгостроковій перспективі сприяють подоланню бідності домогосподарства, тоді як витрати на придбання

<sup>1</sup> Гайдуцький А. П. Міграційний капітал в країнах, що розвиваються / А. П. Гайдуцький. – К. : УкрІНТЕІ, 2008. – С. 155.

<sup>2</sup> Там само. – С. 157.



**Рис. 18.5.1. Зв'язки між грошовими переказами мігрантів та розвитком**

Джерело: *Carling J. Policy Options for Increasing the Benefits of Remittances / J. Carling [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling\\_benefits-remittances.pdf](http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling_benefits-remittances.pdf).*

товарів першої з названих груп не мають позитивного впливу на тривалу перспективу<sup>1</sup>.

Зважаючи на те, що міжнародні мігранти часто вкладають гроші у придбання землі, будинків та квартир, зростання надходження грошових переказів до країни зумовлює поживавлення на її внутрішньому ринку нерухомості. Такі явища спостерігаються у багатьох країнах світу, для яких трудові еміграції населення є масштабними, українській економіці притаманне зростання цін на нерухомість у західних регіонах, для яких процеси трудової міграції найактуальніші. Така ситуація призводить до зростання нерівності серед населення, оскільки особи, які працюють на національному ринку праці, не мають змоги покращити умови прожи-

<sup>1</sup> *Гайдуцький А. П. Міграційний капітал в країнах, що розвиваються / А. П. Гайдуцький. – К. : УкрІНТЕІ, 2008. – С. 158.*

вання за рахунок придбання житла: ціни на нерухомість формуються з урахуванням грошових переказів, що надходять частині мешканців регіонів з-за кордону.

Грошові перекази мігрантів можуть використовуватись як інвестиційний потенціал для розвитку домогосподарств. У багатьох країнах, де система фінансових інституцій перебуває на етапі становлення, є суттєві обмеження в доступі населення до інвестиційних ресурсів, що, у свою чергу, стримує розвиток підприємництва. Міграційний капітал може використовуватися колишніми мігрантами або членами їх домогосподарств для заснування власної справи. Міжнародний досвід дає підстави виокремити дві групи осіб серед колишніх мігрантів, які заснують власні підприємства після повернення на батьківщину. До першої групи слід віднести мігрантів, які мали досвід підприємницької діяльності ще до виїзду за кордон, а до другої – всіх тих, хто започаткував власний бізнес-проект уперше після повернення з-за кордону. Дослідження в Єгипті показують, що підприємницька поведінка двох груп відрізняється. Представники першої з них мають додатковий ресурс – досвід ведення бізнесу, що дає їм можливість засновувати новий проект, використовуючи значно менші кошти як стартовий капітал<sup>1</sup>. Важливою особливістю підприємництва колишніх мігрантів є те, що створені ними бізнес-проекти не є масштабними, найчастіше – це малий та середній бізнес. За оцінками українських фахівців, середня кількість найманих працівників на підприємстві роботодавця-мігранта найімовірніше коливатиметься у межах трьох–п’яти осіб<sup>2</sup>. У деяких інших країнах ситуація з розміром підприємств, заснованих колишніми мігрантами, відрізняється несуттєво. Наприклад, у Єгипті середня кількість найманих працівників, зайнятих на підприємствах колишніх мігрантів, наприкінці ХХ ст. становила 3,76 особи<sup>3</sup>.

Окремою категорією осіб, які мають можливість заснувати бізнес-проект, використовуючи емігрантські перекази в Україні, є діти заробітчани. За

---

<sup>1</sup> *McCormick B. Return Migration and Entrepreneurship in Egypt / B. McCormick, J. Wahba [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1185360845\\_labor7.pdf](http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1185360845_labor7.pdf).*

<sup>2</sup> *Населення України. Трудова еміграція в Україні / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2010. – С. 199.*

<sup>3</sup> *McCormick B. Return Migration and Entrepreneurship in Egypt / B. McCormick, J. Wahba [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1185360845\\_labor7.pdf](http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1185360845_labor7.pdf).*



результатами дослідження, проведеного у 2010 р. фахівцями відділу міграційних досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України на замовлення Міжнародної організації з міграцій, українська молодь, яка має батьків, котрі працюють за кордоном, позитивно оцінює можливість займатися підприємницькою діяльністю в Україні. Позитивне сприйняття підприємницької діяльності дітьми трудових мігрантів логічно співвідноситься з тим, що вони досить часто висловлюють бажання заснувати власну справу. Згідно з результатами опитування 62,2 % респондентів відповіли ствердно на питання щодо наявності такого бажання, ще 23,8 % респондентів повідомили, що вони швидше хотіли б започаткувати свій бізнес. Однак реалізацію цих настанов більшість респондентів залишають на віддалену перспективу, протягом найближчого року планують заснувати власний бізнес-проект лише 15,2 % опитаних. Частка чоловіків, які ствердно відповіли на це запитання була вдвічі вищою, аніж питома вага жінок з аналогічними намірами (рис. 18.5.2).

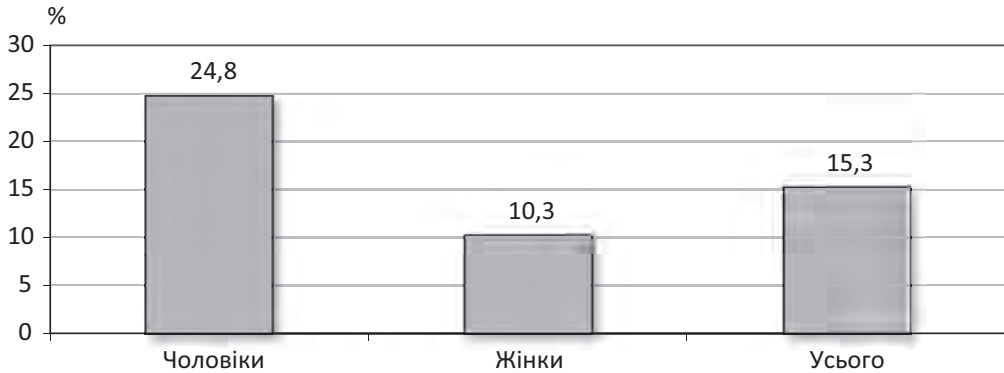
Грошові перекази трудових мігрантів впливають не лише на кількість інвестицій, а й на їх якість. Вихідці з країни краще обізнані з місцевими особливостями ведення бізнесу, тому є краще поінформованими про можливості інвестування. Однак на сьогодні інвестиційний потенціал міграційних переказів використовується недостатньо активно. Для підвищення ефективності розроблення державної політики залучення міграційних коштів в економіку України корисним може стати досвід Молдови, яка за багатьма показниками зовнішньої трудової міграції подібна до України. Дослідження фахівців МВФ свідчить, що лише невелика частина грошових переказів мігрантів спрямовується на інвестиційні цілі<sup>1</sup>. Такий стан речей пояснюється низкою факторів: по-перше, незначеністю інвестиційних намірів мігрантів щодо вкладення капіталу у вітчизняну економіку, по-друге, небажанням мігрантів розглядати для себе інвестиційні можливості у перші роки перебування за кордоном, по-третє, побоюванням інвестувати в національну економіку через високий рівень бюрократії та корупції.

Узагальнений вплив грошових переказів мігрантів на батьківщину на розвиток реального сектору економіки має такий вигляд<sup>2</sup>:

- 1) зростання ВВП;
- 2) розвиток підприємництва:

<sup>1</sup> Гайдуцький А. П. Міграційний капітал в країнах, що розвиваються / А. П. Гайдуцький. – К. : УкрІНТЕІ, 2008. – С. 154.

<sup>2</sup> Там само. – С. 165.



**Рис. 18.5.2. Частки респондентів, які планують відкрити власну справу протягом найближчого року залежно від статі**

Джерело: дані опитування дітей трудових мігрантів (2010 р.).

- створення нових підприємств;
- розширення діючих підприємств;
- поповнення підприємств обіговими коштами;
- реалізація нових інвестиційних проектів;
- розширення кредитування підприємств;
- придбання нерухомих та рухомих активів;

3) розвиток галузей економіки:

- зростання виробництва у сільському господарстві, будівництві, промисловості;
- зростання у сфері послуг (зв'язку, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я тощо);
- підвищення попиту у сфері послуг та на ринку нерухомості.

Таким чином, грошові перекази трудових мігрантів містять значний потенціал для економічного розвитку України. Однак державі слід брати до уваги особливості згаданих коштів. Гроші, що надходять від мігрантів, є приватною власністю осіб, яким вони спрямовані. Саме ці особи вирішують на що спрямовувати отримані кошти. Роль держави у таких умовах зводиться до заохочення поведінки, яка сприяла б економічному розвитку, національному виробництву, інвестуванню в розвиток підприємництва.

Більшість українців, які працюють за кордоном, відправляють гроші своїм родинам, що залишилися в Україні. За оцінками Національного банку України, грошові перекази українських мігрантів становлять близько 1,4 % національного ВВП. Але статистика платіжного балансу не повною мірою відображає трансферти мігрантів. Як зазначалося, дуже

часто мігранти використовують неформальні канали (способи) передачі грошей своїм сім'ям, зокрема через водіїв автобусів, друзів, колег. Природно очікувати, що грошова допомога мігрантів своїм родинам дає змогу підвищити їх рівень життя і таким чином трудові мігранти на практиці реалізують власні стратегії покращання добробуту, зокрема подолання бідності. Отже, оцінка впливу на рівень життя населення (домогосподарств) грошової допомоги мігрантів є актуальною проблемою для низки країн Східної Європи та, зокрема, України.

Значний внесок у вивчення впливу грошових переказів міжнародних трудових мігрантів на нерівність доходів населення зробили такі вчені<sup>1</sup>: М. Абдул-Гафар, А. Аткинсон, К. Вудун, Х. Далтон, Р. Лерман, О. Старк, Е. Тейлор, Е. Щетчман, Ш. Юджаки, а також міжнародні організації: Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Міжнародна організація міграції, Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний фонд розвитку сільського господарства та ін. Методологія міжнародних порівнянь рівня життя, нерівності й бідності на основі даних обстежень домогосподарств розвинена в роботах Б. Густафссона, А. І. Ніворожкіної, Лі Ші.

Водночас, незважаючи на зростаючу кількість публікацій із проблем визначення впливу грошових переказів трудових мігрантів на рівень життя населення та нерівність, нині не сформовано загальноприйнятої методології і, тим більше, стандартних підходів та методики.

Аналіз розвитку міжнародної міграції робочої сили і грошових переказів мігрантів дає можливість зробити висновок, що глобалізація процесів міжнародного поділу праці прискорює потік руху грошових коштів з країн – реципієнтів робочої сили до країн-донорів. З одного боку, ці грошові кошти знижують рівень бідності в країні-донорі, але через постійну еміграцію робочої сили вона втрачає продуктивний потенціал (людський капітал): висококваліфікованих фахівців, працівників пріоритетних галузей економіки, підприємців і вчених, що гальмує її економічний розвиток. З другого боку, грошові перекази як похідний чинник від міграції робочої сили використовуються в ролі інвестиційного інструменту, що сприяє економічному розвитку і зайнятості. Таким чином, міграція робочої сили справляє подвійний вплив на рівень бідності і нерівність доходів. Як наслідок, інтенсивність і характер факторів впливу (співвідно-

---

<sup>1</sup> Григорян В. А. Международная трудовая миграция и денежные переводы мигрантов: влияние на уровень бедности и неравенство доходов населения Армении : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. А. Григорян ; Ростов. гос. экон. ун-т. – Ростов н/Д, 2010. – 25 с.

шення темпів міграції робочої сили та обсягів грошових переказів мігрантів) визначають, яким буде вплив (позитивним або негативним) міграції робочої сили на рівень бідності та нерівність доходів населення.

Для аналізу внеску грошових переказів мігрантів у рівень нерівності населення за доходами використовують коефіцієнт Джині (18.5.1):

$$G_0 = \sum_{k=1}^k R_k G_k S_k, \quad (18.5.1)$$

де  $R_k$  – показник кореляції коефіцієнта Джині між доходами з  $k$ -го джерела і функцією розподілу загального доходу,  $G_k$  – коефіцієнт Джині для  $k$ -го джерела доходу,  $S_k$  – частка  $k$ -го джерела доходу в загальному доході.

Для кількісного виміру інтенсивності впливу грошових переказів мігрантів на нерівність за доходами можна використати методику декомпозиції індексу Джині, розроблену Р. Лерманом та Ш. Юджаки. З метою виявлення абсолютного впливу грошових переказів мігрантів на нерівність загальних середньодушових доходів необхідно оцінити рівняння:

$$G_0 = \sum_{i \neq k, j} R_i S_i G_i + S_j R_j G_j, \quad (18.5.2)$$

Перший доданок рівняння (18.5.2) дорівнює впливу всіх джерел доходу на нерівність, крім грошових переказів мігрантів, тоді як друга частина відображає прямий та непрямий вплив грошових переказів (індекс позначає грошові перекази – remittances) мігрантів на розподіл доходів домогосподарств.

Якщо частка грошових переказів мігрантів у загальному доході є досить великою, то вони потенційно можуть сильно вплинути на нерівність. Однак, якщо грошові перекази мігрантів розподілені серед домогосподарств рівномірно ( $G_r = 0$ ), то навіть за значної їх частки в загальному доході вплив цього джерела доходів на нерівність дорівнюватиме нулю.

Водночас, якщо частка грошових переказів мігрантів у загальному доході є значною і вони нерівномірно розподілені серед населення, то нерівність може або зрости, або знизитися, залежно від того, які саме домогосподарства (бідні чи багаті) отримують грошові перекази мігрантів.

Якщо грошові перекази мігрантів нерівномірно та непропорційно зумовлені до верхньої частини розподілу загального доходу, то внесок грошових переказів мігрантів у нерівність буде позитивним. Також якщо грошові перекази мігрантів нерівномірно розподілені і сконцен-

тровані в бідних домогосподарствах, то вони справляють компенсаційний вплив на розподіл доходу.

Для виявлення ефекту граничної зміни доходів домогосподарств, пов'язаного зі збільшенням обсягу грошових переказів мігрантів, необхідно відняти від частки грошових переказів мігрантів в індексі Джині частку грошових переказів мігрантів у загальному доході:

$$\frac{\partial G_0}{\partial e} = \zeta_r (R_r G_r - G_0), \quad (18.5.3)$$

Якщо розділити рівняння (18.5.3) на  $G_0$ , то отримаємо зміну Джині, зумовлену зміною обсягів грошових переказів мігрантів:

$$\frac{\partial G_0}{\partial e} \frac{1}{G_0} = \frac{\zeta_r R_r G_r}{G_0} - \zeta_r = \zeta_r (\eta_r - 1). \quad (18.5.4)$$

Якщо помножити рівняння (18.5.4) на 100, отримуємо функцію, яка показує зміну коефіцієнта Джині у відсотках, спричинену зміною обсягу грошових переказів мігрантів у доході домогосподарств на одну умовну одиницю.

Наявний зв'язок між нерівністю доходів, міграцією робочої сили і грошовими переказами трудових мігрантів свідчить, що загалом чим вища нерівність, тим вищий темп міграції робочої сили і більший обсяг грошових переказів трудових мігрантів на батьківщину.

Здебільшого країни – донори робочої сили характеризуються невисоким рівнем доходів населення. Часто доларовий еквівалент доходів населення країн, що приймають трудових мігрантів, у декілька разів вищий, ніж доходи аналогічних груп населення країн, до яких переміщаються заробітки мігрантів. Тому грошові перекази трудових мігрантів не тільки справляють істотний вплив на зростання рівня життя населення загалом та зниження бідності, а й змінюють характер нерівності доходів залежно від того, в які регіони країни надходить основний потік переказів. Наприклад, переважне надходження грошових переказів мігрантів у сільську місцевість, для якої характерний найнижчий рівень доходів, веде до зменшення нерівності в країні загалом і зростання нерівності у сільській місцевості.

При включенні грошових переказів мігрантів у загальний дохід домогосподарства в усіх типах поселень зменшується внесок бідних у нерівність, відповідно, збільшується внесок небідних і знижується міжгрупова нерівність.

На рис. 18.5.3 наведено значення рівня бідності для України загалом та декількох західних регіонів, з яких спостерігається найбільший вплив робочої сили. Як бачимо, урахування грошових переказів мігрантів призводить до зменшення рівня бідності, тобто допомога трудових мігрантів своїм сім'ям має позитивний вплив на рівень життя населення України. Проте поряд зі зменшенням рівня бідності, спостерігається збільшення коефіцієнта Джині, що свідчить про зростання нерівності серед населення.

Таким чином, грошові перекази мігрантів є інструментом зниження бідності й скорочення розриву між бідним і небідним населенням, їх позитивна роль у підтримці рівня життя населення в сьогоднішній економічній ситуації незаперечна. Проте в тривалій економічній перспективі це явище має для країни неоднозначні наслідки. На рис. 18.5.4 наведено схему взаємозв'язку міжнародної міграції робочої сили, грошових переказів мігрантів та нерівності доходів населення.

Доведено, що низький рівень життя, дефіцит робочих місць на ринку праці, що супроводжуються зростанням рівня бідності і прибуткової нерівності населення, змушують значні маси працівників шукати мож-

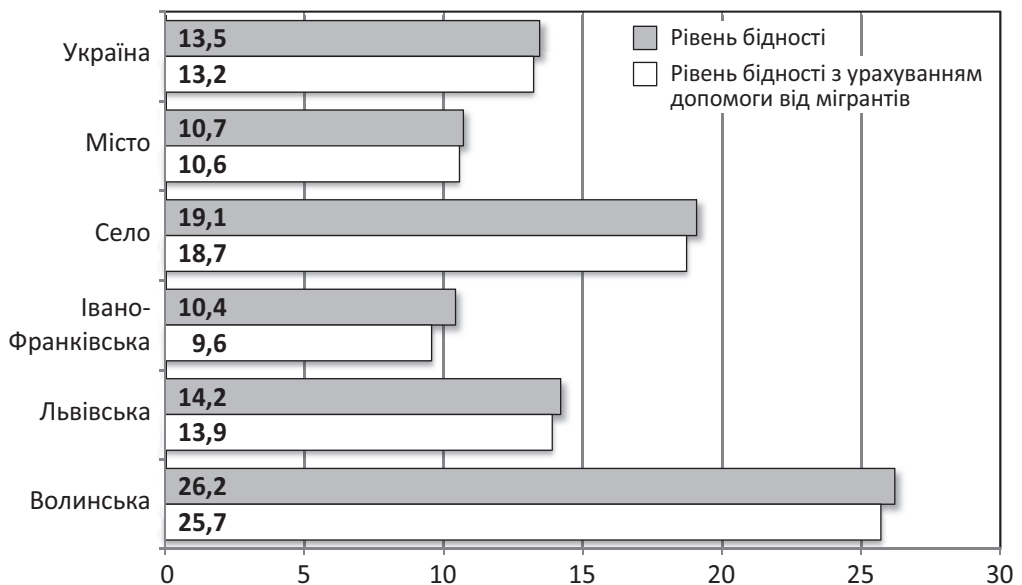
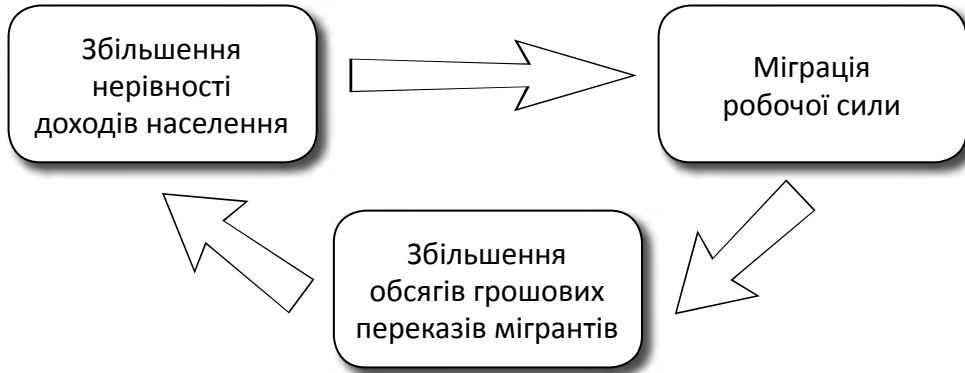


Рис. 18.5.3. Рівень бідності для України загалом та деяких західних регіонів у 2007 р.

Складено авторами.



**Рис. 18.5.4. Загальна схема взаємозв'язку міжнародної міграції робочої сили, грошових переказів мігрантів і нерівності доходів населення**

Джерело: Григорян В. А. Международная трудовая миграция и денежные переводы мигрантов: влияние на уровень бедности и неравенство доходов населения Армении : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. А. Григорян ; Ростов. гос. экон. ун-т. – Ростов н/Д, 2010. – 25 с.

ливості заробітків за кордоном, щоб забезпечити гідний рівень життя сім'ї, яка залишається на батьківщині. За великих обсягів міжнародної трудової міграції грошові перекази мігрантів, що надходять із-за кордону, можуть істотно впливати на характер розподілу доходів населення, рівень нерівності та бідності. Ці перекази також сприяють збільшенню темпу міграції, створюючи замкнутий цикл, який неможливо розірвати доти, доки різниця в альтернативній вартості між міграцією з України і можливістю займатися аналогічними видами економічної діяльності в Україні не зрівняються.

### *Інформаційно-методичне забезпечення дослідження трудових міграцій та доходів мігрантів*

Інформаційне забезпечення дослідження міграційних процесів, зокрема трудових міграцій та доходів мігрантів, складається зі статистичних даних, адміністративних даних та даних з інших джерел (рис. 18.5.5).

Статистичні дані включають статистичну звітність, дані переписів населення та офіційних вибіркового обстежень, які проводяться Державною службою статистики України.



**Рис. 18.5.5. Основні складові інформаційного забезпечення дослідження трудових міграцій та доходів мігрантів**

Складено авторами.

Дані статистичної звітності Державної служби статистики України надають інформацію:

- про кількість осіб, яких знято з обліку у зв'язку з виїздом на постійне місце проживання за кордон, – формуються на базі адміністративних даних Міністерства внутрішніх справ України про зняття з обліку за місцем постійного проживання;
- про кількість осіб, які постійно проживають у сільській місцевості України, але працювали тимчасово, сезонно або постійно на території інших країн; ці питання включені до формулярів двох регулярних державних спостережень (щорічне обстеження за формою 6-сільрада та здійснюване раз на п'ять років обстеження за формою 1-село); якість відповідної інформації залишає бажати кращого: існує очевидний недооблік трудових мігрантів, пов'язаний із тим, що збирання інформації про трудові міграції не належить до основних завдань зазначених обстежень.

Дані переписів населення необхідні для оцінки та аналізу соціально-економічних і демографічних процесів у країні, а також розроблення обґрунтованих політичних програм, спрямованих на підвищення добробуту як усього населення країни, так і окремих його верств. Переписи населення забезпечують зіставлення основних статистичних даних загалом по країні та за адміністративними одиницями, що входять до її складу. Інформація на нижчих рівнях адміністративного поділу важлива для управління соціальними програмами та для їхньої оцінки в таких напрямках, як освіта, людські ресурси, зайнятість, рівень життя, охорона здоров'я і планування сім'ї, житлове будівництво та навколишнє середовище, охорона здоров'я матерів та дітей, розвиток сільських районів, планування розвитку транспортної мережі та автошляхів, урбанізація,



соціальне забезпечення тощо<sup>1</sup>. На сьогодні в Україні проведено лише один перепис населення – Всеукраїнський перепис населення 2001 р., але його дані є неповними (щодо трудових міграцій) і до того ж застарілими.

Вибіркове обстеження домогосподарств із питань економічної активності населення (ОЕАН) є головним джерелом інформації про стан ринку праці в Україні<sup>2</sup>. Починаючи з 1995 р., ОЕАН проводиться органами державної статистики на постійній основі. У 1995–1998 рр. обстеження проводилося один раз на рік, у 1999–2003 рр. – щоквартально, а з січня 2004 р. ОЕАН проводиться за оновленою щомісячною програмою. В ОЕАН обстежується все населення віком 15–70 років. Загальний обсяг щомісячної вибірки для опитування за анкетю ОЕАН респондентів віком 15–70 років становить близько 18 тис. домогосподарств. У 1999–2003 рр. для підвищення якості результатів обстеження відбувалася щоквартальна ротація домогосподарств у вибірці протягом року. Вибіркова сукупність обстеження складалася з чотирьох ротаційних груп домогосподарств. Щокварталу одна ротаційна група вибувала з вибірки, і її місце заступала нова ротаційна група, тобто вибіркова сукупність оновлювалася на 25 % домогосподарств. Починаючи з 2004 р., в ОЕАН використовується нова схема ротації домогосподарств: кожне домогосподарство обстежується всього шість періодів: три місяці поспіль, потім дев'ять місяців “відпочиває” (не опитується), після чого опитується ще три місяці. Методологія обстеження ґрунтується на концепціях та визначеннях Міжнародної організації праці (МОП). Дані обстеження необхідні для: аналізу й оцінки тенденцій ринку праці; розроблення державної та регіональних програм зайнятості населення, інших соціальних програм, а також аналізу їх виконання; планування соціально-економічного розвитку регіонів; визначення розмірів зайнятості у зареєстрованому та неформальному секторах економіки; розроблення щорічних законів про державний та

---

<sup>1</sup> Перший Всеукраїнський перепис населення: історичні, методологічні, соціальні, економічні, етнічні аспекти / Н. С. Власенко, Е. М. Лібанова, О. Г. Осауленко та ін. – К. : Держкомстат : Ін-т демогр. та соціальних досліджень НАН України, 2004. – 558 с. ; Про Всеукраїнський перепис населення : закон України від 19.10.2000 № 2058-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrcensus.gov.ua/law/census>.

<sup>2</sup> Економічна активність населення України 2004 : стат. зб. / відп. за вип. Н. В. Григорович. – К. : Держкомстат, 2005. – 256 с.

місцеві бюджети; розрахунку макроекономічних показників на державному та місцевому рівнях; проведення міжнародних порівнянь показників зайнятості та безробіття населення тощо. Починаючи з 2009 р., на базі обстеження ОЕАН проводиться модульне обстеження щодо трудової міграції населення (внутрішня та зовнішня). За анкетною модульного обстеження всі домогосподарства опитуються двічі – спочатку при першій участі домогосподарства у ОЕАН, потім через дев'ять місяців “відпочинку”. Інформація, яка фіксується у модульному обстеженні щодо трудової міграції населення: наявність у домогосподарстві осіб, які працюють в іншому регіоні або іншій країні, період перебування, причини працевлаштування в іншому регіоні або іншій країні тощо, а також інформація щодо майбутніх планів виїзду на роботу в інший регіон або іншу країну.

Перше загальнонаціональне обстеження трудової міграції (ОТМ), проведене у 2008 р., є повномасштабним спостереженням, спрямованим на визначення масштабів трудової міграції та соціально-демографічних характеристик її учасників. Обстеження здійснювали Український центр соціальних реформ та Державний комітет статистики України (нині – Державна служба статистики України) за підтримки Фонду Арсенія Яценюка “Open Ukraine”, Представництва Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні, Представництва Світового банку. Мета обстеження полягала в оцінці масштабів, поширеності явища, географічної спрямованості потоків зовнішніх трудових міграцій, соціально-демографічного складу мігрантів, видів їх діяльності, умов їх праці та рівня доходів, впливу закордонних заробітків на добробут домогосподарств, що залишилися в Україні, частоти, тривалості поїздок тощо. Обстеження базувалося на вибірковій сукупності домогосподарств, яка застосовується для проведення державних обстежень економічної активності населення та умов життя домогосподарств. Розмір вибіркової сукупності забезпечив отримання репрезентативних даних для населення всієї країни та визначених п'яти основних територіальних зон (Схід, Захід, Центр, Південь, Північ). Період спостереження охоплював три з половиною роки: з 1 січня 2005 р. до 1 червня 2008 р. Під час обстеження було опитано понад 48 тис. осіб працездатного віку (жінки 15–54 роки, чоловіки 15–59 років) – представників 22 тис. домогосподарств усіх регіонів країни<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Зовнішня трудова міграція населення : звіт / Український центр соціальних реформ ; Держкомстат України. – К., 2009.

За сім років до першого загальнонаціонального обстеження з питань трудових міграцій (у березні 2001 р.) було проведено подібне спостереження – “Життєві шляхи населення України”, яке охопило вісім областей Західного регіону України та Донбасу – Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську, Чернівецьку, Донецьку та Луганську області<sup>1</sup>. Це обстеження здійснювалося на засадах додаткового модуля до обстеження з питань економічної активності населення. Воно стало першою спробою виявити справжні масштаби трудових міграцій населення.

Медико-демографічне обстеження населення України (2007 р.) – це вибіркове обстеження, спрямоване на забезпечення інформацією стосовно населення України та його здоров'я. Обстеження проведене у другій половині 2007 р., його метою було надання оновленої інформації про народжуваність, планування сім'ї, дитячу смертність, годування немовлят і дітей на практиці, здоров'я матері та дитини, обізнаність про туберкульоз і ВІЛ/СНІД, а також про насильство у родині, статус жінки у родині, торгівлю людьми й охорону здоров'я. Обстеження охоплювало 6841 жінку і 3178 чоловіків віком від 15 до 49 років<sup>2</sup>. Вибіркова сукупність обстеження забезпечила отримання репрезентативних даних для національного рівня та п'яти основних територіальних районів. Також фіксувалася інформація про наявність у домогосподарстві осіб, які працювали за кордоном на момент обстеження або у будь-який час за останні три роки.

Адміністративні дані з міграції населення збирають МВС України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна служба зайнятості Міністерства соціальної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Збір даних про міграційні процеси цими відомствами регулюється внутрішніми наказами та розпорядженнями.

Дані Міністерства внутрішніх справ України показують кількість громадян України, яким видано дозвіл для виїзду на постійне місце про-

<sup>1</sup> Зовнішні трудові міграції населення України / за ред. Е. М. Лібанової, О. В. Позняка. – К. : РВПС України : НАН України, 2002. – 206 с.

<sup>2</sup> Медико-демографічне обстеження населення України 2007 року / Український центр соціальних реформ, Державний комітет статистики України, Міністерство охорони здоров'я України, Macro International Inc. – Calverton, MD, 2008. – 336 с.

живання за кордон. Джерелом статистичних даних щодо міграції населення є адміністративні дані територіальних підрозділів (органів) служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС. Зокрема, на підставі зазначеної інформації отримують дані про кількість громадян України, які виїхали за кордон на постійне місце проживання. Відповідна інформація стосується потенційних постійних емігрантів і не має стосунку до учасників трудової міграції.

Дані Державної прикордонної служби України відображають кількість громадян України, які виїжджали за кордон. При цьому реально фіксується не кількість осіб, а кількість перетинів кордону, тобто одна й та сама особа може бути зафіксована декілька разів. Ці дані не дають можливості виокремити трудових мігрантів із загальної маси переїжджаючих, оскільки реальні цілі осіб часто відрізняються від декларованих.

Дані Державної служби зайнятості Міністерства соціальної політики України фіксують лише тих українських трудових мігрантів, які були працевлаштовані за допомогою офіційних посередницьких структур, – це кілька відсотків реальної чисельності зовнішніх трудових мігрантів.

Дані Міністерства закордонних справ України про кількість громадян України, які перебувають та/або яких взято на консульський облік, стосується не стільки трудових мігрантів, скільки осіб, які постійно мешкають за кордоном, зберігаючи українське громадянство.

Дані Національного банку України щодо обсягів приватних грошових переказів із-за кордону отримують на основі платіжного балансу. Грошові перекази (за методологією КПББ – приватні перекази) становлять дохід домашніх господарств, що надходить від інших домогосподарств з-за кордону, та пов'язані з тимчасовою або постійною міграцією населення. Перекази можуть здійснюватись як за офіційними каналами – через банки, міжнародні системи грошових переказів, поштові відділення, так і шляхом передачі наявних грошей та інших матеріальних цінностей від одного домогосподарства іншому.

Приватні перекази включають:

- чисту оплату праці – частину заробітку членів родини за кордоном, яку вони передають домашньому господарству на території своєї економіки; вона дорівнює різниці між оплатою праці, отриманій робітником від тимчасового працевлаштування за кордоном, і його витратами в країні перебування;
- приватні трансферти – операції між домашніми господарствами-резидентами та домашніми господарствами-нерезидентами. Вони

складаються з грошових переказів робітників, які працюють більше року, та інших приватних переказів між резидентами та нерезидентами<sup>1</sup>.

НБУ фіксує перекази, здійснені через банківську систему і через міжнародні системи переказу коштів. Також здійснюється оцінка грошових коштів, ввезених неформальними каналами, однак адекватність цих оцінок викликає сумніви – співвідношення між переказами, здійсненими офіційними і неформальними каналами, за даними статистики платіжного балансу не відповідає результатам проведених в Україні обстежень і експертних оцінок.

Міністерство інфраструктури України фіксує кількість працівників транспорту та зв'язку, специфіка роботи яких пов'язана з постійним перетином кордону, однак відповідна інформація не стосується трудової міграції.

Серед даних інших джерел слід насамперед згадати Соціологічне опитування населення, регулярно здійснюване Інститутом соціології НАН України в рамках дослідження “Українське суспільство: моніторинг соціальних змін”, дослідження трудової міграції населення Тернопільської області, кілька разів здійснене Тернопільським обласним центром зайнятості населення. Важливе значення також має інформація, що акумулюється за межами нашої країни, зокрема дані Статистичного комітету США (за даними міграційних служб) про кількість громадян України, що працюють у країнах США, – ці дані отримуються нерегулярно та включають не лише трудових мігрантів, а й громадян України, які проживають за кордоном постійно. Корисними є також дані країн – реципієнтів української робочої сили та міжнародних організацій (зокрема, Євростату) щодо українських громадян, які працюють за кордоном на основі дозволів про працевлаштування в іноземних країнах.

У листопаді – грудні 2010 р. відділом міграційних досліджень ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України було проведено дослідження “Формування потенціалу дій, спрямованих на розширення можливостей місцевих органів влади України по удосконаленню міграційної та соціально-освітньої політики в інтересах дітей, жінок та місцевих громад”. Мета дослідження полягала в оцінці обсягів і частоти грошових переказів,

---

<sup>1</sup> Огляд приватних грошових переказів в Україну / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; Динаміка грошових переказів в Україну / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

що надходять від трудових мігрантів, а також можливостей інвестування частини цих коштів у створення малих підприємств як спільного бізнесу дітей трудових мігрантів, які перебувають в Україні, та самих заробітчан, котрі працюють за кордоном. Основна увага була приділена українській трудовій міграції до Італії, передусім міграції українських жінок.

Дослідження охопило чотири регіони Західної України: Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську, які утворюють історичний регіон Галичина, а також Чернівецьку область (історичний регіон Північна Буковина). Це регіон підвищеної інтенсивності зовнішніх трудових міграцій, який, зокрема, забезпечує 2/3 потоку українських заробітчан до Італії.

Об'єктом спостереження стали, по-перше, діти трудових мігрантів, котрі досягли повнолітнього віку (18 років) і мають право фінансового підпису, по-друге, представники ділових кіл регіонів та місцевих органів влади, відповідальні за соціально-економічний розвиток. У рамках дослідження проведено два обстеження у зазначених областях Західної України:

- 1) анкетування дітей трудових мігрантів, які досягли 18 років і мають право фінансового підпису (опитано 345 осіб);
- 2) напівструктуровані інтерв'ю з експертами – представниками місцевих ділових кіл та чиновниками, відповідальними за місцевий розвиток (опитано 43 особи).

Дослідники здійснили анкетування експертів із питань грошових переказів мігрантів та міграційної політики. Анкета опитування експертів складалася з дев'яти питань. Першими йшли питання щодо оцінки обсягів трудової міграції з України та впливу на неї світової фінансово-економічної кризи. Далі, спеціалісти мали вказати, яка частка мігрантів, за їх підрахунками, здійснює перекази в Україну, яка регулярність таких переказів та яка частина останніх переказується через офіційні канали. Ще один блок питань стосувався доцільності та можливості оподаткування доходів трудових мігрантів. Наостанок експертів просили визначити заходи держави, які сприяли б залученню переказаних мігрантами коштів в економіку України.

Основною проблемою опитування стала обмеженість кола потенційних респондентів. Оскільки ключові питання опитувальника стосувалися оцінки можливостей оподаткування доходів трудових мігрантів та підвищення рівня використання останніми офіційних каналів переказування коштів, було вирішено відмовитися від опитування представни-

ків сторін, зацікавлених у тому чи іншому результаті дослідження, – державних службовців – представників урядових структур України та працівників банківських установ, з одного боку, та представників громадських організацій мігрантів, з другого боку. Кількість осіб, які, з одного боку, є знаними експертами з міграційних питань, а з другого – не мають особистої зацікавленості, в Україні небагато, до того ж деякі потенційні респонденти відмовилися або не змогли взяти участь в опитуванні. У підсумку дослідники опитали лише шість осіб – трьох представників наукових установ (Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту соціології НАН України та Інституту регіональних досліджень НАН України), голову комісії УГКЦ у справах мігрантів та двох представників міжнародних організацій (МОП та МОМ). Один з опитаних не є громадянином України. За такої кількості опитаних неможливе застосування статистичних методів аналізу експертних оцінок, опитування слід розглядати як виявлення якісних характеристик процесу трудової міграції на основі думок експертів.

*Розроблення моделей (включаючи моделі мікрорівня)  
для оцінки доходів трудових мігрантів*

Доходи трудових мігрантів та грошові перекази мігрантів є прикладом явищ та процесів, що неадекватно відображаються наявними статистичними та адміністративними даними. Наприклад, національні рахунки в Україні та в інших країнах надають оцінку доходу від грошових переказів з інших країн світу у формі відшкодування за роботу працівників, які офіційно працюють у зарубіжних країнах, а також у формі перерахування поточного доходу для домогосподарств, що складається переважно із грошових переказів від робітників-іммігрантів, котрі працюють упродовж короткого терміну, та українських резидентів, які проживають за кордоном понад один рік. В Україні в обох зазначених випадках національні рахунки оцінюють цей показник на основі офіційних даних, взятих із платіжного балансу та отриманих від Національного банку України.

Дані, взяті з обстежень бюджетів (доходів та витрат) домогосподарств – в Україні це вибіркове обстеження умов життя домогосподарств – також містять інформацію про розмір грошового доходу домогосподарств у формі допомоги від родичів та друзів, а також у формі витрат на допомогу родичам та друзям. Стаття офіційного доходу включає як допомогу від родичів та друзів, які працюють за кордоном, так і допомогу від міс-

цевих робітників-мігрантів. Останні мають стосунок виключно до витрат на надання допомоги домогосподарствам, оскільки наявні дані про допомогу домогосподарствам, які перебувають поза межами країни, фактично не враховуються. Беручи до уваги ці міркування, доцільно припустити, що щонайменше на загальному рівні допомога від родичів та друзів як джерело доходу для домогосподарств може бути розподілена за внутрішнім та зовнішнім походженням, якщо витрати на допомогу для домогосподарств, вказаних у публікаціях за результатами ОУЖД, відняти від загальної допомоги, отриманої від родичів та друзів.

З огляду на це міркування, доходи від закордонних мігрантів можна змоделювати за методом невідповідності: оцінюється потенційна різниця між даними національних рахунків та даними ОУЖД як перше наближене значення обсягу неофіційного доходу домогосподарств від цього джерела. Однак найважливіше питання полягає в тому, що жодний із цих двох наборів даних, які базуються на офіційних джерелах, не підходить для вимірювання розміру неофіційно отриманого доходу від грошових переказів, оскільки є непідтвердженим свідченням, отриманим із інших джерел інформації. З цих причин та з огляду на результати вибіркового опитування стосовно зовнішньої трудової міграції українців, яке надало необхідні дані та інформацію, яку можна застосувати на практиці, доцільно здійснити спробу використання прямого підходу до вимірювання розміру неофіційного доходу домогосподарств від грошових переказів.

**Теоретичні та емпіричні визначення грошових переказів.** Як і в багатьох країнах, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою, за минулий період в Україні значно зросли офіційно зареєстровані обсяги вхідних грошових переказів. Відповідно до останнього звіту, наданого Економічною комісією Організації Об'єднаних Націй для Європи, вхідні грошові перекази в країну збільшилися з 33 млн дол. США у 2000 р. до понад 830 млн дол. США у 2006 р. Таке бурхливе зростання привернуло увагу до вхідних грошових потоків як потенційного інструменту заохочення економічного зростання та подолання бідності. Більше того, важливість цього виду надходжень посилюватиметься і надалі, з огляду на те, що наявна статистика, швидше за все, суттєво занижує обсяги грошових переказів, оскільки значна їхня частка надходить через неофіційні канали.

Отримання надійних даних про грошові перекази є серйозною проблемою для всіх країн, оскільки лише частина цих потоків проходить



через офіційні фінансові канали або підпадає під інший тип офіційної звітності. Наприклад, багато робітників-мігрантів є нелегалами, отже, вони не надають інформацію про отриманий дохід у відповідні органи країни, де працюють, і в податкові органи країни, звідки походять, для сплати податків. Коли вони перераховують дохід до країни походження, то він може потрапити до звітності, якщо кошти перераховуються через банк або телеграф, але дуже часто гроші передаються через друзів, працівників транспорту або їх привозять самі мігранти. З огляду на це, є потреба в детальному перегляді офіційних цифр та розробленні необхідних методологічних підходів для того, щоб отримати відсутні дані про вхідні грошові перекази.

У фаховій літературі існує певна плутанина щодо грошових переказів в аспекті того, яким повинно бути визначення грошових переказів, що могло б пояснити, щонайменше частково, різницю стосовно розмірів грошових переказів, дані про які надаються різними дослідницькими установами та статистичними організаціями. У найширшому розумінні, грошові перекази традиційно визначаються як “грошові кошти, що надсилаються фізичними особами, які працюють за кордоном, для реципієнтів із країни їхнього походження”. Стосовно цього визначення є декілька теоретичних тлумачень, що обґрунтовують, які вхідні грошові потоки необхідно включити. Перше тлумачення пов’язано з відправником коштів. Грошові перекази можуть охоплювати лише кошти від тих осіб, які тимчасово працюють за кордоном, або/та тих, хто виїхав на постійне місце проживання та став легальним резидентом іншої країни. Доцільно вважати, що кошти, надіслані особою з-за кордону для домогосподарства в Україні, повинні включатися в обсяг грошових переказів незалежно від того, хто їх надсилає, та того, чи є отримувач членом тієї самої родини, чи ні.

Інший аспект стосується особливостей використання коштів. Гроші, надіслані тим чи іншим чином, повинні вважатися грошовими переказами лише в тому випадку, якщо домогосподарство, що отримує кошти, має повне право вирішувати, як використати ці кошти. Це визначення охоплює випадки, коли відправник є членом домогосподарства, котре отримує кошти, та бере участь у прийнятті рішень. Сюди також належать кошти, надіслані безпосередньо до українських домогосподарств мігрантами, які проживають за кордоном, навіть якщо вони стали постійними резидентами іншої країни, але виключається посередницька допомога організацій та/або відповідних благодійних організацій, що

беруть участь у виділенні каналу для цих коштів та прийнятті рішень стосовно них.

З операційної позиції грошові кошти взагалі визначаються як сума трьох проведень у стандартному представленні Міжнародного валютного фонду в статистиці платіжного балансу, зокрема:

- компенсаційна винагорода робітникам на поточний рахунок, куди входить дохід, отриманий за кордоном сезонними робітниками або тими, які працюють короткий термін;
- грошові перекази робітників на поточні рахунки, куди входять доходи, отримані за кордоном та надіслані додому мігрантами-резидентами з інших країн, які перебувають там понад один рік;
- грошові перекази мігрантів на рахунок капіталовкладень, які складаються переважно з репатріації фінансових активів, коли мігранти повертаються додому.

Перша категорія – це вимірювання грошових переказів, що зробили резиденти України, які тимчасово працюють за кордоном. Інакше кажучи, це переказ грошових коштів, надісланих робітниками, котрі не стали резидентами країни, в якій вони тимчасово працюють. Більшість визначень грошових переказів, наведених у спеціальній літературі, виключають ці потоки, можливо, тому, що вони не вважаються грошовими переказами між особами, відокремленими на довгий час. Частина переказів неемігрантів фактично складається з таких потоків, перерахованих до сім'ї в країні походження, а частина такими не є, оскільки вони просто представлені та фактично з'являються на національних рахунках як винагорода робітників, отримана з інших країн світу. Але навіть ці грошові потоки необхідно розглядати та включати у визначення грошових потоків, які мають теоретичний зміст і є операційно правильними для вимірювання, зважаючи на те коротке пояснення, що ми надали.

Друга категорія грошових переказів, яку слід включити у визначення грошових переказів, зазвичай називається “емігрантські перекази”, що надсилаються людьми, котрі працюють в інших країнах і класифікуються як резиденти цих країн. Очевидно, що грошові перекази від мігрантів, які працюють короткий строк, або безпосередня допомога від іноземних домогосподарств та благодійних організацій, не повинні входити в це визначення. Обчислити кількість коштів, що надходять від мігрантів, фактично неможливо. Ця категорія переважно складається з готівкових коштів, інших фінансових активів та реального майна, яке мігранти та сезонні працівники, що повертаються додому, привозять із

собою. Такий потік коштів потенційно значний, і припускається, що він враховується на рахунках капіталовкладень у платіжному балансі як “грошові перекази мігрантів”. На практиці загальноновизнано, що моніторинг цих потоків – складна проблема в рамках балансу платежів не лише тому, що це не зовсім переказ від одного члена домогосподарства іншому члену тієї самої родини, а й у зв’язку з тим, що це пов’язано з доходом, отриманим за кордоном, який фактично використовується для фінансування споживання та інвестицій у країну проживання.

**Вимірювання розміру грошових переказів.** Основна складність вимірювання майже для всіх країн, що розвиваються, та країн із перехідною економікою полягає в недостатності релевантних та достовірних даних. Навіть коли такі дані є, вони охоплюють лише один або два компоненти, про які йшлося вище, або ці оцінки розглядаються, головним чином, як недооцінка фактичних грошових потоків від переказу коштів. У випадку з Україною, наприклад, немає даних, що публікуються офіційно, стосовно компонента переказів мігрантів, а звітні дані щодо грошових переказів робітників і мігрантів включають лише ті, які проходять через офіційні канали банківської системи та подаються в офіційних звітах Національного банку України.

Звичайно, визначити грошові потоки надійним способом важко. Більшість аналітиків використовують офіційний платіжний баланс або дані центрального банку стосовно грошових переказів, що базуються на інформації про телеграфні перекази та фінансові потоки, про які офіційно звітують банківські установи. Водночас вони намагаються застосувати різні непрямі підходи (моделі), щоб визначити грошові перекази, не охоплені офіційною статистикою. Такі грошові потоки від переказів здебільшого відносять до неофіційних переказів та детермінуються різними наявними пояснювальними факторами, які є достовірними стосовно каналів перерахування коштів, при цьому кошти транзакцій вважаються найбільш визначеними для вимірювання розміру та методу перерахування коштів.

Фактично в багатьох країнах СНД найпопулярнішим механізмом, що наразі використовується для переказу коштів, є переказ через кабельні мережі, наприклад Western Union. Загалом комісійні є низькими і становлять лише декілька відсотків від суми переказу. Можна переказати декілька варіантів готівки, а швидкість переказу висока. На відміну від цього переказ коштів через банківську систему, як правило, дорожчий, до того ж багато мігрантів не мають банківських рахунків там, де пра-

цюють, так само, як і члени їхньої родини вдома. Однак переказ грошових коштів через офіційні банківські канали збільшується протягом останніх років, оскільки фінансова система в країнах міграції розвинута і довіра резидентів до банківської системи відновлюється після колапсу, спричиненого фінансовою кризою. Хоча, незважаючи на це, офіційні оцінки грошових переказів, як зазначалося, залишаються недооціненими з низки причин.

Щодо України, то НБУ надає дані за кожною з описаних категорій платіжного балансу, яка належить виключно до грошових переказів через фінансові установи. Більше того, розмір потоків грошових переказів від робітників, які працюють упродовж короткострокового періоду, та сезонних працівників, що оцінюється з цього джерела, не перераховується у валовий показник, як мало б бути для відображення загального доходу із заробітної плати, отриманої за кордоном. Крім того, багато сезонних робітників не перераховують усі заощадження своїм родинам в Україні, працюючи за кордоном, а привозять солідні суми коштів, що не охоплюються офіційною статистикою банківської системи. І, нарешті, широковідомо, що мігранти надсилають гроші до України через інші канали, такі, наприклад, як інші кабельні системи переказу коштів, наразі не охоплені наявними статистичними даними.

У літературі запропоновано два основних способи приблизного розрахунку загального розміру потоків грошових переказів: офіційний та неофіційний. Перший був розроблений Економічною комісією ООН для Європи в документі, що називається "Грошові перекази в країни СНД: їх економічний вплив та нові процедури оцінки". Він базується на даних стосовно двосторонніх переказів грошових потоків платіжних балансів, оскільки враховує дані торговельного балансу загалом, якщо певна країна не надає свої дані за певними статтями (такими, наприклад, як грошові перекази). Це дає можливість оцінити відсутні дані, спираючись на статистику торгових партнерів. Інакше кажучи, при моделюванні вважається, що необхідні дані завжди надаються на двосторонній основі, що насправді не обов'язково властиве офіційним даним про грошові перекази багатьох країн. Наприклад, МВФ надає запит зібрати інформацію про дані щодо двосторонніх грошових переказів не з 33 країн, що розвиваються, а лише з 11. Винятком також є офіційна статистика України та Росії, яка публікується і де вказується розбиття платежів із/до країн СНД та до країн, що не належать до СНД.

Зокрема, НБУ опублікував дані про двосторонні грошові перекази за період 2004–2006 рр. до/з інших країн СНД та інших 15 найбільш еко-

номічно розвинутих країн для кожного з трьох компонентів грошових переказів у рамках згаданого дослідження ООН. Відповідно до цих даних, у 2006 р. вхідні грошові потоки в Україну в 25 разів перевищували вихідні. Однак переважна більшість вихідних грошових потоків (88 %) спрямовувалася до Росії, водночас менше ніж 10 % було отримано з інших країн СНД, та переважна їхня більшість (90 % у 2006 р.) – з Росії.

Відповідно до цих даних, регіональний розподіл грошових переказів у країні значно відрізняється за кожним із трьох компонентів. До вхідних потоків в Україну від СНД надходило менш ніж 2 % виплат працівникам, тоді як перекази емігрантів становили майже 23 %, а перекази капіталу мігрантів – понад 70 %. Оскільки останні дві категорії є грошовими переказами від мігрантів, які працювали тривалий час за кордоном, то це означає, що українці мігрують до Росії на довший час, ніж до країн, які не входять до СНД. У протилежному випадку більш реалістично припустити, що компенсації працівникам залишаються значною мірою статистично не врахованими, беручи до уваги близькість, легкість та частоту подорожей для тимчасових робітників.

Українські дані щодо грошових переказів, отриманих з Росії, з аналогічною інформацією, яка публікується в цій країні важко зіставити. Насправді російські дані безпосередньо стосуються не грошових переказів, а двосторонніх платежів, зроблених фізичними особами через різні канали, такі як пошта, компанії, що перераховують кошти, та, скоріше, тісно пов'язані з грошовими переказами, ніж з платежами через банківську систему, охоплену українською статистикою. У будь-якому випадку українські вхідні грошові перекази, про які надає дані НБУ, становили лише 7,3 % грошових коштів, надісланих в Україну з Росії через поштові відділення та послуги з переказу коштів, як про це повідомляється російськими органами.

Подібні зауваження можна зробити, порівнюючи двосторонні дані про перекази з України та в Україну з даними, наведеними Світовим банком стосовно грошових переказів з України в інші країни СНД. Джерело останніх фактично оцінює грошові перекази до дев'яти країн СНД на суму 1,6 млрд дол. США, тоді як попередні оцінки вказували на грошові потоки на суму 17,2 млрд дол. США, або менше ніж 1 % бюджету СНД. Ці порівняння підсилюють перше враження, що наявні дані про грошові перекази надзвичайно занижені. Є велика невідповідність між тим, про що звітують різні країни, та тим, що оцінюється завдяки двосторонньому підходу до оцінки грошових переказів. Цю проблему необхідно вирішити, щоб отримати достовірні та реалістичні результати.

Другий підхід до визначення грошових переказів базується на безпосередній оцінці доходу, який працівники-мігранти отримують за кордоном після вирахування витрат у країні перебування. Насправді цей метод не зовсім спрямований на визначення потоку коштів у рамках рахунків платіжного балансу. Він, швидше, намагається визначити винагороду за працю сезонних робітників та мігрантів як джерело доходу домогосподарств, отриманого в інших країнах світу в рамках національних рахунків. У такому разі будь-які офіційні перекази грошових потоків, зареєстровані на рахунках платіжного балансу як такі, про котрі повідомляє НБУ у випадку з Україною, можна відняти для отримання розміру неофіційних грошових переказів, що на них очікують у країні постійного проживання від сезонних працівників та робітників-мігрантів.

Необхідно нагадати, що оцінки винагороди за роботу сезонних працівників реєструються на національних рахунках України як компенсація робітникам, надана з інших країн світу. В ті самі національні рахунки слід включити відповідні оцінки витрат робітників у країнах їхнього перебування на подорож та бізнес, а також варто брати до уваги податки та соціальні платежі, сплачені в країні перебування як поточні платежі до центрального уряду, і обидва ці компоненти потрібно враховувати в платіжному балансі вихідних грошових потоків. Поки що таких даних стосовно доходів та витрат робітників немає. Для оцінки національних рахунків регулярно збирають лише дані, що базуються на грошових переказах через офіційний фінансовий сектор.

Грошові перекази мігрантів також оцінюються та повідомляються у статистиці національних рахунків як поточні перекази з інших країн світу разом з аналогічними грошовими переказами, такими як допомога родичів та друзів, які проживають в інших країнах. У цьому випадку оцінки також базуються на даних про грошові перекази, отримані через офіційний фінансовий сектор, не враховуючи неофіційні грошові перекази, які надходять у країну через інші канали. Ще однією складністю є неможливість чітко відокремити дохід мігрантів від грошових переказів іноземних резидентів.

Альтернативний підхід до вимірювання розміру грошових переказів – збирати інформацію від тих, хто отримує грошові платежі, замість тих, хто їх надсилає. Як зазначалося, в ОУЖД збираються дані стосовно потоків перерахованих коштів, отриманих домогосподарствами від родичів та друзів, які працюють та/або проживають за кордоном, включаючи також допомогу у вигляді готівкових коштів. Це джерело інформа-

ції може охопити лише частину неофіційних переказів. Сюди також належить допомога від родичів та друзів, отримана з локальних джерел, що можуть зробити нечітким реальний зміст відповідних даних. На нашу думку, дані ОУЖД є кращою основою для розподілу загальної суми неофіційних переказів та відповідних переказів між домогосподарствами-реципієнтами, ніж засобом для розрахунку їхнього загального розміру.

Водночас оцінку доходу працівників-мігрантів, отриманого за кордоном, та розміру відповідних переказів можна отримати безпосередньо з даних щодо кількості мігрантів у країнах перебування, відповідної демографічної інформації та даних про зайнятість, які отримують шляхом різних опитувань. Цілком доцільно зробити припущення, наприклад, що збільшення грошових переказів останніми роками зумовлено переважно зростанням кількості мігрантів, поряд зі зростанням часу перебування та більшими ставками заробітку в цих країнах. Такі дані нещодавно стали доступними в Україні, що уможливило спробу оцінити розмір та розподіл грошових переказів.

**Визначення розміру доходу мігрантів та їх витрат.** Відповідно до даних ОТМ, 1,5 млн українських робітників-мігрантів у цей період працювали за кордоном, при цьому близько 1,3 млн осіб виїхали на роботу в інші країни, починаючи з 2007 р. до червня 2008 р. Ці цифри становлять відповідно 5,1 та 4,4 % загальної української робочої сили (населення працездатного віку).

За даними, отриманими під час ОТМ, ключовою мотивацією для трудових мігрантів було покращання їх економічного статусу та умов життя членів їх родин, які залишилися в Україні, завдяки грошовим переказам. Хоча запитання стосовно доходу найважчі при опитуванні домогосподарств, інформація, зібрана в процесі обстеження, свідчить про те, що середньомісячний дохід мігрантів становив 817 дол. США, втричі перевищуючи середньомісячний дохід на батьківщині. Очевидно, що дохід мігрантів залежить від країни їхнього перебування, легальності статусу, трудової зайнятості та характеру виконуваних робіт.

Інформація, зібрана стосовно загальних споживчих витрат, свідчить, що більшість робітників-мігрантів (66 %) витрачали менше ніж четверту частину свого доходу, проживаючи в країні перебування, а 30 % – від чверті до половини заробітку. Лише 4 % витрачали понад половину свого заробітку. Крім коштів на проживання у країні перебування, фактичний розмір витрат залежав, очевидно, від легальності статусу робітни-

ків-мігрантів, оскільки особи, які мають право на проживання та дозвіл на роботу, витрачали за кордоном найбільшу частину свого доходу, а нелегальні мігранти – найменшу. Споживання більше ніж половини доходу можна розглядати як показник наміру робітників-мігрантів перебувати довше та/або залишитися для постійного проживання в країні перебування.

Ця інформація вказує на розмір заощадженого доходу як потенційно доступного для підтримки родин мігрантів на батьківщині. Фактично результати дослідження показали, що переважна більшість робітників-мігрантів (понад 60 %) надсилали кошти родинам із-за кордону. Це не означає, що ті 40 % коштів, які залишилися, не були спрямовані на підтримку сімей. Зокрема, було виявлено, що кошти додому надсилали мігранти з дуже віддалених країн, таких, наприклад, як Іспанія (82 %), Італія (79 %) та Португалія (71 %). І, навпаки, більшість мігрантів, котрі працювали в сусідніх країнах, таких як Угорщина або Польща, переважно привозили свої заощадження тоді, коли поверталися додому, зважаючи на частоту поїздок та досить короткий період міграції.

Як і в усіх аналогічних випадках, визначення розміру доходів мігрантів є дуже складним і делікатним завданням для вибіркового обстеження, здебільшого тому, що мігранти та їх родичі відмовляються відповісти відверто й точно на такі питання. Ця тенденція надалі посилюється, оскільки значна частина робітників-мігрантів працювала та отримувала доходи нелегально. Незважаючи на це, оцінку точних сум доходів мігрантів та розмір очікуваних грошових переказів можна визначити безпосередньо з отриманих даних. Зокрема, розмір отриманих доходів за цей час можна розрахувати з достатньою точністю за наявності такої інформації:

- загальна кількість робітників-мігрантів, їх розподіл у країні перебування та сфера економічної діяльності;
- середня тривалість праці та відповідні умови оплати в кожній країні й сфера діяльності робітника-мігранта (кількість робочих днів, тижнів, місяців тощо);
- середній дохід українських робітників за кордоном за певний проміжок часу.

Таку інформацію загалом можна отримати з вибіркового обстеження за формулою для розрахунку доходів українських трудових мігрантів:

$$W = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J n_{ij} \cdot w_{ij} \cdot d_{ij}, \quad (18.5.5)$$



де  $W$  – сукупний дохід мігрантів за певний рік;  $n$  – кількість українських трудових мігрантів;  $w$  – середні доходи українців, які працювали за кордоном у році, що розглядається;  $d$  – середня тривалість робочого часу одного українського робітника-мігранта у відповідній країні перебування;  $i = 1, 2, \dots, I$  – підрядковий індекс, який вказує на країни працевлаштування українських трудових мігрантів;  $j = 1, 2, \dots, J$  – підрядковий індекс, який вказує на вид економічної діяльності, до якої були залучені українські трудові мігранти.

Аналогічно можна побудувати моделі для розрахунку сукупного розміру витрат робітників-мігрантів у країнах їхнього перебування як крок для отримання розміру їх заощаджень, які можуть бути надіслані додому або у формі грошових переказів, або іншим чином. Водночас, інформація, зібрана під час обстеження дає змогу провести безпосередні розрахунки загального розміру грошових переказів, отриманих домогосподарствами та родичами від робітників-мігрантів. Попередні оцінки свідчать, наприклад, про те, що 1144 тис. домогосподарств вказали на середню грошову допомогу в розмірі 2207 дол. США, отриману в 2007 р. Ці значення відповідають загальній сумі 2,5 млрд дол. США, отриманій у цьому році, і це щонайменше втричі більше, ніж розмір офіційних грошових переказів, про які повідомив НБУ в 2006 р. Крім того, розрахунки на основі зібраних під час обстеження даних демонструють, що 1186 тис. робітників-мігрантів повідомили про середньомісячний дохід у розмірі 817 дол. США за період 2007–2008 рр., а це вказує на загальний дохід у розмірі 970 млн дол. США на місяць. Інформація стосовно витрат робітників-мігрантів у країнах перебування, як зазначалося, також свідчить, що 66 % від їх загальної кількості витрачали менше ніж 25 %; інші 30 % – від 25 до 50 %, і лише 4 % тих, хто залишився, витрачали понад 50 % свого місячного доходу, отриманого в країні перебування. Прості розрахунки на основі цих даних показують, що загальна сума заощадженого доходу мігрантів на місяць становила щонайменше 735 млн дол. США, і треба було перебувати в середньому 3,5 міс. за кордоном, щоб покрити суму грошових переказів, зазначених домогосподарствами на батьківщині та зазначених в офіційній звітності.

Варто підкреслити, що такі грубі підрахунки є лише індикативними стосовно достовірного розміру доходів мігрантів, їх витрат і грошових переказів. Без сумнівів, для точнішого визначення необхідно мати детальнішу інформацію, ніж середньостатистичні дані для розрахунку змінних, та сформувані відповідний підхід до оцінки важливості отри-

маних результатів для індивідуальних домогосподарств. Наша мета наразі – показати, що наявні дані, отримані від дослідження міграції українців за кордон, надають цінну інформацію для того, щоб зробити спробу виміряти неофіційні грошові надходження в країну з цього джерела доходів, окрім тих, які вказані в офіційних даних.

Очевидно, що в цьому процесі необхідно визначити й адаптувати грошові перекази та доходи мігрантів, а також їх витрати за результатом досліджень та зробити перехресну перевірку їх достовірності, враховуючи наявну оцінку, отриману з інших джерел. Найслабшим місцем цього вибіркового обстеження є те, що воно не охоплює допомогу від родичів та друзів, які не підпадають під адаптоване визначення робітників-мігрантів. Також слід внести абсолютну ясність щодо припущень, на яких базуватимуться оцінки неофіційних грошових переказів, особливо у випадках, коли грошові кошти привозяться додому тимчасовими робітниками після закінчення строку їх перебування за кордоном.

Для оцінки доходів домогосподарств, що отримуються від трудових мігрантів, можна застосувати також моделі мікрорівня, зокрема просту лінійну ймовірнісну модель, логарифмічну ймовірнісну модель, логіт-модель у таких формах<sup>1</sup>:

– лінійна ймовірнісна модель:

$$p_i = \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n; \quad (18.5.6)$$

– логарифмічна ймовірнісна модель:

$$\begin{aligned} \log(p_i) &= \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n, \\ \text{або } p_i &= \exp(\beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n); \end{aligned} \quad (18.5.7)$$

– логіт-модель:

$$\begin{aligned} \text{logit}(p_i) &= \log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n, \\ \text{або } p_i &= \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n)}, \end{aligned} \quad (18.5.8)$$

де  $p_i$  – ймовірність (або частка домогосподарств) наявності в  $i$ -го домогосподарства певної характеристики, пов'язаної з отриманням грошової

<sup>1</sup> Куссулакос Я. Неофіційна економіка в Україні: вимірювання та оцінка впливу на доходи населення : навч. посіб. / Я. Куссулакос, В. Саріогло, Г. Терещенко. – К. : Дух і літера, 2010. – 136 с.

допомоги від трудових мігрантів (наприклад, наявність дітей, регіон проживання тощо);  $\beta_0$  – вільний член;  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$  – коефіцієнти, які відображають ефекти незалежних змінних (вони отримані кодуванням виділених рівнів факторів із використанням структурних змінних).

Вибір конкретної форми моделі визначається, головним чином, статистичними властивостями даних: приймається найбільш адекватна та надійна модель.

Процес побудови моделей у формах (18.5.6–18.5.8) з використанням даних мікрорівня забезпечує ідентифікацію набору факторів та їх рівнів, тобто параметрів для групування домогосподарств, та рівнів імовірності отримання грошової допомоги від трудових мігрантів для кожної групи.

Далі з використанням цих імовірнісних моделей з'являється можливість статистично обґрунтованого імпутування (приписування) ознаки отримання грошової допомоги від трудових мігрантів (як бінарної змінної – “0” не отримують допомогу від мігрантів, “1” – отримують) будь-якій групі домогосподарств, для котрих відомі необхідні факторні ознаки у масиві ОУЖД. Потенційно можуть бути використані файли мікроданих не лише ОУЖД, а й обстеження з питань економічної активності населення та інших обстежень, а також інтегровані файли мікроданих різних обстежень.

Якщо оцінено загальну кількість домогосподарств, що отримують допомогу від мігрантів (на макрорівні), та ця кількість є більшою за кількість, отриману з мікрофайлу, то з використанням імовірнісних моделей (18.5.6–18.5.8) відповідні ознаки домогосподарств можна імпутувати певній кількості “нових” домогосподарств на мікрорівні.

На другому етапі кожному домогосподарству (на мікрорівні), для яких на основі моделі визначена ймовірність отримувати допомогу від трудових мігрантів, додається певна сума доходу. Її величина визначається на основі загальної оцінки суми грошової допомоги від мігрантів на макрорівні та особливостей розподілу для цієї групи домогосподарств. Додатковий дохід може бути пропорційним загальному доходу (сукупним витратам) домогосподарств або доходу з певного джерела.

Наприклад, якщо доходи, що отримує  $i$ -те домогосподарство від мігрантів, пропорційні сумі грошового доходу (грошових витрат) за певний період  $c_i$ , грошовий дохід цього домогосподарства необхідно перерахувати за формулою:

$$c_i^* = c_i(1 + g_1 + g_2 + \dots + g_m), \quad (18.5.9)$$

де  $g_1, g_2, \dots, g_m$  – коефіцієнти пропорційності для кожного типу доходу.

На основі модифікованої змінної грошового доходу у мікрофайлі загальні доходи або сукупні витрати домогосподарств можуть бути перераховані для кожного домогосподарства з використанням статистичних моделей взаємозв'язку між грошовими доходами та зазначеними змінними.

Після перерахунку основних змінних, які характеризують доходи або витрати домогосподарств на мікрорівні, будь-які індикатори бідності, нерівності або диференціації та їх зміни можна оцінити з використанням файлу мікроданих, а також визначити характеристики надійності оцінювання.

### **18.5.2. Оцінка доходів трудових мігрантів та грошових переказів**

#### *Масштаби трудових міграцій в Україні*

Соціально-економічна ситуація в сучасній Україні характеризується низькими заробітними платами в зареєстрованому секторі економіки, підвищеним рівнем безробіття, поширенням бідності та посиленням майнової диференціації тощо. Особливостями демографічної ситуації в Україні є: скорочення чисельності населення, посилення процесів його старіння, особливо трудоактивного контингенту, збільшення демографічного навантаження на населення працездатного віку тощо.

Україна – одна з найбільших країн – донорів робочої сили в Європі, де зовнішня трудова міграція стала об'єктивною реальністю сьогодення. Потоки заробітчанства сформувалися в умовах складної соціально-економічної ситуації, значного розриву у рівнях оплати праці в Україні і зарубіжних країнах (особливо в перерахунку на іноземну валюту за офіційним курсом). Навіть економічний підйом, що певний час тривав в Україні з 2000 р., не зумовив ні покращання умов життя широких верств населення, ні зростання попиту на робочу силу. Більшість показників соціально-економічного розвитку все ще далекі від європейських стандартів. Можливості працевлаштування на офіційному ринку праці України залишилися обмеженими, до того ж зайнятість у зареєстрованому секторі економіки держави не тільки не гарантує добробуту, а часто й не забезпечує потреб відтворення робочої сили працюючого.

Згідно з даними першого загальнонаціонального вибіркового обстеження з питань трудових міграцій (2008 р.), протягом 2005 – першої по-

ловини 2008 рр. за кордоном працювали 1,5 млн мешканців України, або 5,1 % населення України працездатного віку<sup>1</sup>.

Методологія ОТМ відповідає загальноприйнятій міжнародній статистичній практиці. У ході обстеження до зовнішніх трудових мігрантів були віднесені громадяни України працездатного віку, які займалися оплачуваною економічною діяльністю на території інших країн постійно, сезонно або тимчасово (включаючи тих, які працювали без офіційного статусу). До них не було зараховано прикордонних маятникових трудових мігрантів. Під час ОТМ фіксувалися особи, які перебували за кордоном на момент опитування, та особи, які раніше перебували за кордоном, починаючи з 2005 р.

Інформаційні джерела, які надають відомості про той самий (або зіставний) контингент учасників трудових міграцій, фіксують дані про кількість трудових мігрантів того ж порядку, що й вибіркове обстеження 2008 р.<sup>2</sup> Разом з тим, з огляду на особливості методології зазначеного обстеження, слід констатувати, що до цієї чисельності не входять такі категорії трудових мігрантів:

- особи, які виїхали працювати за кордон до 2005 р. і з того часу не поверталися в Україну;
- трудові мігранти віком старше працездатного;
- члени домогосподарств, які в повному складі виїхали за кордон (такі домогосподарства не могли бути охоплені обстеженням);
- прикордонні маятникові мігранти.

Оцінити обсяги трудової міграції осіб пенсійного віку можна на основі виявлення закономірностей зміни інтенсивності трудової міграції з віком. Дані обстеження 2008 р. показують, що серед чоловіків ступінь залучення до зовнішніх трудових поїздок починає стрімко падати після 50 років: кількість мігрантів чоловічої статі віком 50–54 роки у 2,5 раза менша, ніж 45–49-річних, кількість мігрантів віком 55–59 років – в 1,5 раза менша, ніж 50–54-річних. Зважаючи на припущення про збереження середніх темпів падіння обсягів трудової міграції чоловіків з віком по досягненні 50 років розраховуємо, що кількість мігрантів віком 60–64 роки становить близько 10 тис. осіб, віком 65–69 років – є майже нульовою.

Серед жінок тенденції до зниження кількості трудових мігрантів із віком після 35 років не спостерігається. Ймовірно, що у першому пен-

<sup>1</sup> Зовнішня трудова міграція населення : звіт / Український центр соціальних реформ ; Держкомстат України. – К., 2009. – С. 25.

<sup>2</sup> Там само. – С. 27.

сійному п'ятиріччі інтенсивність зовнішньої трудової міграції жінок залишається на рівні старшого працездатного віку. У подальшому, зі збільшенням віку, міграційна активність має зменшуватися з підвищенням темпів зменшення. На основі цих припущень чисельність мігрантів-жінок пенсійного віку оцінена у 165 тис. осіб, відповідно загальна кількість мігрантів пенсійного віку обох статей становить 175 тис. осіб. Розподіл за країнами працевлаштування для мігрантів пенсійного віку приймається таким же, як для мігрантів старшого працездатного віку (від 50 років) окремо за кожною статтю.

Наступним контингентом неохоплених обстеженням мігрантів є особи, які виїхали працювати за кордон до 2005 р. і з того часу не поверталися в Україну. До цих, вочевидь, входять і члени домогосподарств, які в повному складі виїхали за кордон (імовірність сімейної короткострокової міграції дуже низька).

Результати обстеження 2008 р. щодо розподілу мігрантів за країнами та періодом перебування за кордоном показують, що кількість мігрантів у сусідніх з Україною країнах (Росії, Польщі, Чехії, Угорщині) зі збільшенням тривалості поїздки зменшується, тоді як кількість мігрантів у більш віддалених країнах (Італії, Іспанії, Португалії), навпаки, зростає зі збільшенням терміну перебування (табл. 18.5.1).

При цьому, з огляду на те, що в обстеженні 2008 р. враховувалися лише мігруючі у 2005–2007 рр. та перші 5 міс. 2008 р., показник “понад

Таблиця 18.5.1

**Розподіл зовнішніх трудових мігрантів за країнами та тривалістю перебування, тис. осіб**

Країни	Тривалість перебування за кордоном				
	До 1 міс.	1–3 міс.	3–6 міс.	6–12 міс.	Понад 12 міс.
Чеська Республіка	12,6	47,1	70,4	31,0	14,0
Угорщина	7,8	25,1	3,8	6,2	4,1
Італія	1,6	9,7	10,5	98,6	77,9
Польща	15,6	69,9	21,4	9,3	1,9
Португалія	1,3	1,6	1,2	14,2	20,7
Російська Федерація	39,8	358,7	137,1	130,0	44,7
Іспанія	0,0	4,6	1,1	17,4	16,9
Інші країни	6,9	48,6	30,5	27,0	35,3

Складено за даними всеукраїнського вибіркового обстеження з питань трудової міграції 2008 р.

12 місяців” у табл. 18.5.1 слід сприймати як “12–41 місяць”. Для оцінки чисельності мігрантів, які перебувають у країнах-реципієнтах понад 3 роки 5 міс., можна використати модель, яка описує зміну кількості мігрантів в окремих країнах зі збільшенням терміну перебування. Термін перебування кожної групи мігрантів визначається як середина інтервалу періоду перебування: для групи “1–3 місяці” – 2 міс., для наступних груп – відповідно 4, 5, 9 та (див. вище) 26,5 міс. (мігранти до 1 міс. не враховуються, оскільки понадкороткострокова міграція суттєво відрізняється від триваліших виїздів). Залишилося встановити середній термін перебування понаддовгострокових мігрантів. Згідно з даними опитування повнолітніх дітей трудових мігрантів, проведеного фахівцями відділу міграційних досліджень ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України за підтримки Міжнародної організації з міграції в листопаді – грудні 2010 р. у рамках дослідження “Формування потенціалу дій, спрямованих на розширення можливостей місцевих органів влади України по удосконаленню міграційної та соціально-освітньої політики в інтересах дітей, жінок та місцевих громад”, основна маса трудових мігрантів перебуває на заробітках до 11 років. Зважаючи на те, що між двома спостереженнями минуло 2,5 року, вочевидь, на момент обстеження 2008 р. максимальний період перебування на заробітках основної маси мігрантів становив 8,5 року, тобто середина інтервалу терміну перебування за кордоном понаддовгострокових мігрантів дорівнювала 71,5 міс.

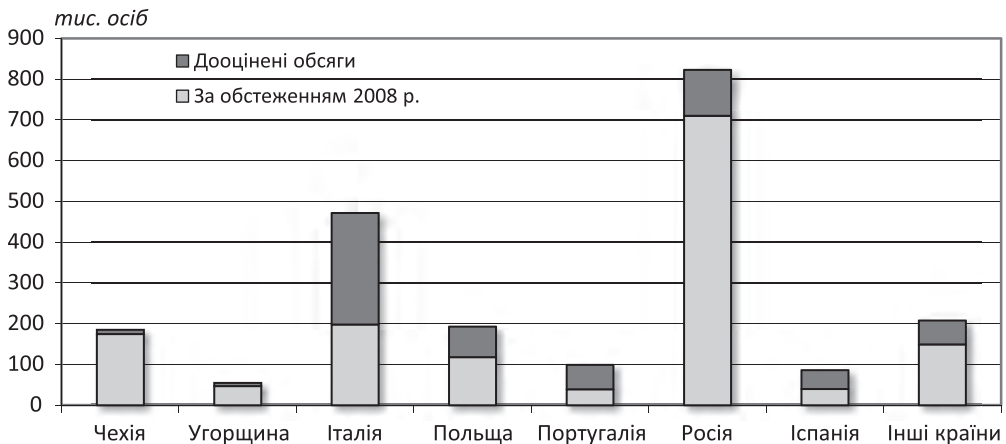
Розрахунки показують, що в найближчих до України країнах-реципієнтах (Росії, Польщі, Чехії, Угорщині) понаддовгострокові мігранти відсутні, в Італії їх кількість становить близько 208 тис. осіб, у Португалії – 58 тис., в Іспанії – 43 тис., за сукупністю країн, які не входять до першої сімки реципієнтів української робочої сили, – 23 тис. осіб.

Чисельність прикордонних маятникових мігрантів навряд чи є значною. Реально помітний розвиток таких поїздок можливий лише у 50-кілометровій прикордонній зоні областей, які межують із Польщею та Росією. Причому до участі в таких поїздках залучаються лише ті міграційно активні контингенти, які не схильні до тривалого виїзду (зауважимо, що прикордонні з Україною райони Польщі та Росії не належать до найбільш економічно розвинутих регіонів своїх країн). Кількість маятникових мігрантів до Угорщини і Словаччини не може бути великою через значні обсяги власне трудової міграції мешканців Закарпатської області (яка межує з цими країнами) – для розвитку маятникових поїздок на Закарпатті просто не залишається потенціалу. Молдова не приваблива для працевлаштування громадян України, не набагато її в цьому аспекті випереджає

Румунія. Суттєвим обмежувальним чинником розвитку маятникових поїздок до Білорусі є те, що більшість прикордонних із нею українських територій є малозаселеними, а ряд районів (які належать до зон радіоактивного забруднення) – взагалі незаселені.

Оскільки прикордонні поїздки, по-перше, поширені тільки на найближчих до державного кордону територіях, а по-друге, є заздалегідь менш вигідними, ніж власне трудова міграція, кількість маятникових мігрантів до Польщі оцінена як чверть від кількості власне трудових мігрантів Львівської та Волинської областей, до Росії – як чверть від кількості власне трудових мігрантів Чернігівської, Сумської, Харківської, Луганської та Донецької областей.

Отже, згідно зі здійсненими розрахунками загальна чисельність українських заробітчан (враховуючи дооцінені обсяги) становить 2,1 млн осіб. Розподіл мігрантів за країнами працевлаштування дещо відрізняється від виявленого в результаті обстеження 2008 р. – частка країн Південної Європи більша, натомість частка Росії та Чехії – менша (рис. 18.5.6).



**Рис. 18.5.6. Обсяги зовнішньої трудової міграції населення України за країнами-реципієнтами**

Джерело: результати всеукраїнського вибіркового обстеження з питань трудової міграції 2008 р., авторська оцінка.

### *Комплексна методика оцінки обсягів доходів трудових мігрантів*

Визначення реального обсягу заробітків трудових мігрантів та обсягів грошових переказів є чи не найскладнішою проблемою міграційних



досліджень. Фахівці ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України у 2004 р. здійснили оцінку обсягу заробітків українських громадян за кордоном. Розрахунки спиралися на оцінку масштабів зовнішньої трудової міграції у 2–2,7 млн осіб. Розподіл мігрантів за країнами докладання праці, видами діяльності та терміном перебування за кордоном було оцінено на основі узагальнення результатів опитувань, здійснених в Україні у 2001–2003 рр. Розмір місячного заробітку мігрантів залежно від країни та виду діяльності було визначено на основі даних обстеження трудової міграції молоді, здійсненого Державним інститутом проблем сім'ї та молоді у 2003 р.<sup>1</sup> Згідно з оцінкою, щорічний обсяг заробітків трудових мігрантів на початку ХХІ ст. становив 4,7–7,6 млрд дол. США<sup>2</sup> (3,8–6,1 млрд євро за курсом 2003 р.), або 7–11 % ВВП України.

За оцінкою фахівця Національного банку України А. Гайдуцького, щорічні обсяги грошових переказів українських заробітчач становлять 21,3 млрд дол. США<sup>3</sup>, або 15,5 млрд євро (за курсом 2007 р.). В основу оцінки покладено такі припущення:

- обсяги зовнішніх трудових міграцій у 4,9 млн осіб;
- усі мігранти працюють за кордоном протягом усього року;
- частка грошових переказів у обсязі заробітків українських мігрантів оцінена на основі відповідних даних за мігрантами з країн, що розвиваються.

Оцінки обсягів грошових переказів проводить Національний банк України. Однак їхні результати викликають сумніви: по-перше, частка грошових коштів, увезених неформальними шляхами, за оцінками НБУ є на порядок нижчою, ніж показують результати всіх вибіркового обстежень, де досліджувалося це питання; по-друге, виокремити грошові перекази робітників, що працюють за кордоном, із загальної маси приватних трансфертів фактично неможливо.

Українським центром соціальних реформ здійснено оцінку обсягу заробітків трудових мігрантів та грошових переказів у 2007 р. Оцінка

---

<sup>1</sup> Особливості зовнішньої трудової міграції молоді в сучасних умовах / О. М. Балакірева, О. О. Яременко, О. Г. Левцун та ін. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. – 124 с.

<sup>2</sup> Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / за ред. О. В. Позняка. – Умань, 2007. – С. 147.

<sup>3</sup> Гайдуцький А. Миграционный капитал в Украине: скрытая реальность / А. Гайдуцкий // Зеркало недели. – 2007. – № 15. – 21 апр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zn.ua/ECONOMICS/migratsionnyu\\_kapital\\_v\\_ukraine\\_skrytaya\\_realnost-49791.html](http://zn.ua/ECONOMICS/migratsionnyu_kapital_v_ukraine_skrytaya_realnost-49791.html).

спирається, з одного боку, на дані вибіркового обстеження (2008 р.) щодо чисельності українських трудових мігрантів та розподілу їх за контингентами (залежно від країни перебування та виду діяльності), а також середньої тривалості докладання праці представників кожного з виокремлених контингентів трудових мігрантів, а з другого – на інформацію МОП та Євростату щодо рівнів заробітної плати в країнах – реципієнтах української робочої сили (за окремими видами діяльності) та експертні оцінки співвідношення зарплат українських громадян і місцевих мешканців (за даними обстеження 2003 р.).

За виконаними розрахунками, сумарний обсяг заробітків українських трудових мігрантів становив за 2007 р. майже 1,9 млрд євро. З урахуванням витрат мігрантів у країні тимчасового перебування (за даними обстеження в середньому – 22,5 %) та транспортних витрат, грошові перекази (включаючи банківські перекази, передачу грошей неформальними способами та особисто привезені мігрантами кошти) становлять близько 70 % загального обсягу заробітків – понад 1,3 млрд євро.

Комплексний підхід до оцінки обсягів доходів трудових мігрантів полягає в оцінці та збалансуванні (за можливістю) грошових потоків від мігрантів від їх виникнення до досягнення пункту призначення за різними джерелами даних. Оцінюються такі основні складові процесу:

- обсяги заробітків трудових мігрантів з України за кордоном;
- обсяги грошових переказів мігрантів;
- обсяги грошової допомоги мігрантів своїм домогосподарствам.

Під час дослідження було визначено низку методів оцінки доходів трудових мігрантів та грошових переказів. *Перший* спирається на ті самі підходи і процедури, що й оцінка, здійснена у 2008 р., але з урахуванням дооцінених обсягів зовнішньої трудової міграції та більш обґрунтованих припущень щодо співвідношення заробітків українських мігрантів і місцевих жителів.

В узагальненому вигляді формула розрахунку обсягів заробітків трудових мігрантів з України за кордоном має такий вигляд:

$$W = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J n_{ij} \cdot w_{ij} \cdot l_{ij}, \quad (18.5.10)$$

де  $W$  – загальна сума заробітків українських трудових мігрантів за кордоном;  $i = 1, 2, \dots, I$  – країна докладання праці трудових мігрантів з України;  $I$  – кількість країн докладання праці трудових мігрантів з України;  $j = 1, 2, \dots, J$  – види діяльності, в яких зайняті трудові мігранти з України;  $J$  – кількість видів діяльності, в яких зайняті трудові мігран-

ти з України;  $n$  – кількість українських трудових мігрантів;  $w$  – середня заробітна плата працівника з України за кордоном за період часу (година, день, тиждень, місяць);  $l$  – середня тривалість докладання праці українського трудового мігранта за кордоном (у годинах, днях, тижнях, місяцях).

Слід зауважити, що змінні  $l$  та  $w$  повинні бути однієї розмірності, тобто при використанні даних про заробітну плату заробітчанина за місяць роботи середня тривалість перебування українських заробітчанин за кордоном має виражатися в місяцях.

З огляду на час проведення обстеження і наявність інформації про заробітки, обсяги заробітків і грошових переказів визначаються для 2007 р., при цьому враховують мігрантів, які виїздили за кордон упродовж 2007 – I половини 2008 р. (ймовірність виїзду у 2008 р. осіб, які не перебували за кордоном у 2007 р., є дуже низькою). При комбінаційному розподілі мігрантів за контингентами (відповідно до країни та виду діяльності) виокремлення всіх можливих значень ознак недоцільне – варто спинитися на обмеженій кількості країн та видів діяльності, а заробітки мігрантів в інших країнах та інших видах діяльності розрахувати як середню за сукупністю врахованих контингентів. Відповідно враховано сім основних країн – реципієнтів вітчизняної робочої сили (Росія, Італія, Чехія, Польща, Угорщина, Іспанія та Португалія) і сім основних видів діяльності (сільське господарство, промисловість, будівництво, оптова й роздрібна торгівля, діяльність готелів та ресторанів, діяльність транспорту та зв'язку, діяльність домашніх господарств). Результати вибіркового опитування з питань трудової міграції дають змогу визначити чисельність кожного контингенту та середню тривалість його перебування в країні<sup>1</sup>. На враховані контингенти припадає близько 90 % загального обсягу трудової діяльності за кордоном, виявленої обстеженням 2008 р.

За оцінками експертів, отриманими при обстеженні трудової міграції молоді 2003 р.<sup>2</sup>, розмір оплати праці українських працівників становить 30–60 % від суми, яку отримують постійні мешканці країн-реципієнтів за таку ж роботу. Проте в сучасних умовах дедалі більша кількість

<sup>1</sup> Населення України. Трудова еміграція в Україні / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2010. – С. 191.

<sup>2</sup> Особливості зовнішньої трудової міграції молоді в сучасних умовах / О. М. Балакірева, О. О. Яременко, О. Г. Левцун та ін. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. – 124 с.

заробітчани працює легально (у цьому випадку рівень оплати праці українців цілком може відповідати місцевим стандартам), частина займається за кордоном підприємницькою діяльністю. З огляду на це вірогідною є оцінка середнього заробітку українських громадян на рівні 75 % заробітку постійних мешканців відповідних країн-реципієнтів у тих самих видах діяльності.

Оскільки інформації щодо видів діяльності прикордонних та понаддовгострокових мігрантів немає, спочатку була визначена середня заробітна плата українських мігрантів по кожній країні як середня арифметична зважена із зарплат, охоплених обстеженням 2008 р. працюючих у різних видах діяльності за відповідними країнами. Такий підхід цілком виправданий, оскільки заробітні плати суттєвіше відрізняються за країнами-реципієнтами, ніж за видами діяльності: квадратичний коефіцієнт варіації заробітних плат за семи визначеними видами діяльності становить для визначених країн від 17,8 % в Угорщині до 26,9 % в Росії, натомість відповідний показник для семи визначених країн за семи видами діяльності коливається від 48 % (діяльність транспорту і зв'язку) до 60,3 % (будівництво). Після цього була оцінена загальна кількість людино-місяців докладання праці за країнами-реципієнтами з урахуванням дооцінених обсягів трудової міграції (табл. 18.5.2). Заробітна плата мігрантів, котрі працюють у країнах, які не входять до сімки основних реципієнтів, була визначена як середня арифметична зважена за цими сімома країнами.

За виконаними розрахунками, сумарний обсяг заробітків мігрантів становив у 2007 р. 11,9 млрд євро. Грошові перекази дорівнювали близько 70 % від загального обсягу заробітків – у 2007 р. 8,3 млрд євро, або 11,4 млрд дол. США (за курсом 2007 р.). Недоліком такого підходу є те, що він спирається на припущення про переказування коштів на батьківщину всіма трудовими мігрантами.

*Другий метод* є коригуванням першого з урахуванням диференціації поведінки трудових мігрантів у питаннях спрямування коштів членам домогосподарств, які залишилися в Україні. Згідно з даними першого загальнонаціонального обстеження з питань трудових міграцій 2008 р. кошти домогосподарствам надсилали 61,1 % усіх осіб, які працювали за кордоном протягом 2007 р. і першої половини 2008 р.<sup>1</sup> На жаль, підстав для того, щоб стверджувати, що ця величина реальна, небагато. Отри-

---

<sup>1</sup> Зовнішня трудова міграція населення : звіт / Український центр соціальних реформ ; Держкомстат України. – К., 2009. – С. 98.

Таблиця 18.5.2

**Середня заробітна плата та обсяг докладання праці за кордоном  
залежно від країни перебування**

Країни останнього перебування	Середня заробітна плата, євро	Докладання праці, людино-місяці
Чеська Республіка	725,9	872 500
Угорщина	567,1	217 000
Італія	1 356,2	5 030 800
Польща	505,3	1 158 900
Португалія	820,5	1 068 300
Російська Федерація	201,4	3 808 600
Іспанія	1 047,8	910 100
Інші країни	706,7	1 544 500

Складено за даними ОТМ та Євростату.

мана під час обстеження величина цілком може бути занижена. Якщо на питання щодо здійснення трудової міграції, умов праці за кордоном, планів на майбутнє тощо респонденти найвірогідніше дали адекватні відповіді, то стосовно точності відповідей на питання, пов'язані з заробітками та грошовими переказами, такої впевненості бути не може. В учасників опитування є побоювання щодо використання цієї інформації їм на шкоду. Експерти, опитані під час дослідження схилиються до думки, що частка мігрантів, які здійснюють перекази на батьківщину, є вищою (називалися цифри від 65 до 95 %), хоча й відзначають тенденцію до її зниження. Однак, не маючи більш обґрунтованих даних щодо співвідношення кількості мігрантів, які здійснювали і які не здійснювали перекази, не залишається нічого іншого, як використовувати дані обстеження 2008 р. Отже, якщо обсяг переказів, розрахований за першим методом, скоригувати на питому вагу мігрантів, які переказували кошти домогосподарствам в Україні, отримаємо 7 млрд дол. США.

*Третій метод* оцінки доходів трудових мігрантів спирається на дані Національного банку України щодо обсягів грошових переказів, здійснених офіційними каналами (2,292 млрд дол. США у 2007 р.), та відомостей обстеження 2008 р. щодо способів направлення коштів трудовими мігрантами. За даними зазначеного опитування, частка трудових мігрантів, які надсилали кошти банківським переказом, становила 31,9 % від кількості мігрантів, які здійснювали перекази, тих, хто використовував поштовий переказ, – 2,7 %, разом 34,6 %. Припускаючи, що частка

коштів, переказаних офіційними каналами, дорівнює питомій вазі мігрантів, котрі ці канали використовували, отримуємо обсяг грошових переказів у 5,38 млрд дол. США.

*Четвертий метод* враховує кількість людино-місяців обсягу докладавання праці за кордоном (розраховану на основі дооцінених масштабів трудової міграції; 14,6 млн), відомостей обстеження 2008 р. щодо частки осіб, які здійснювали грошові перекази в загальній чисельності трудових мігрантів (61,1 %), та даних опитування дітей трудових мігрантів щодо частоти та розмірів грошових переказів, проведеного відділом міграційних досліджень ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України наприкінці 2010 р.

Частка тих, хто отримує грошові перекази, в загальній чисельності опитаних повнолітніх дітей трудових мігрантів становила 90,2 %. Половина опитаних (50,2 %) отримують грошові перекази щомісячно. Для 27,5 % матеріальна допомога надходить кожні 2–3 міс. У 9,8 % випадків грошові перекази отримуються респондентами рідше, ніж раз на 2–3 міс. Решті опитаної молоді (12,5 %) батьки-мігранти надають матеріальну підтримку частіше, ніж раз на місяць.

Окрім питання про частоту грошових переказів, отримуваних безпосередньо дітьми трудових мігрантів, респондентам запропонували оцінити частоту та розміри таких переказів у регіоні взагалі. Розподіл цих відповідей у загальній чисельності тих, хто відповів на такі питання, мав трохи інший характер (табл. 18.5.3).

Згідно з відповідями респондентів, вони в середньому отримують перекази 10,6 раз на рік, натомість, за їх оцінками загалом, діти мігран-

Таблиця 18.5.3

**Розподіл респондентів за відповідями на запитання щодо частоти грошових переказів дітям трудових мігрантів, %**

Частота переказів	“Як часто батько/мати надсилають Вам перекази з-за кордону?”	“За Вашими оцінками яка частота грошових переказів, які отримують діти трудових мігрантів від своїх батьків у Вашому регіоні?”
Частіше, ніж раз на місяць	12,5	11,1
Щомісячно	50,2	60,7
Раз на два – три місяці	27,5	21,5
Рідше, ніж раз на два – три місяці	9,8	6,7

Складено за даними опитування дітей трудових мігрантів (2010 р.).

тів отримують перекази 11,2 раза на рік. Враховуючи вірогідність приховування респондентами інформації про власні доходи, другий показник видається надійнішим.

За оцінками респондентів, найчастіше діти трудових мігрантів отримують грошові перекази в розмірі до 200 євро (61,7 % опитаних) 27,3 % опитаної молоді вважає, що кошти, які надсилають дітям працюючі за кордоном батьки, коливаються в межах 200–600 євро, 8,3 % назвали суму у 600–1000 євро, 2,8 % – понад 1000 євро. Понад чверть респондентів взагалі не дали відповідь на це питання. Розрахунки на основі результатів відповідей респондентів засвідчують, що середній розмір одного переказу становить 316,5 євро. За зазначеної середньої частоти (11,2 переказу на рік), з урахуванням курсу долара до євро, середньомісячний обсяг коштів, які надходять від одного мігранта, становив у 2010 р. 392,1 дол. США. За умови незмінності цього обсягу протягом 2007–2010 рр. отримуємо суму грошових переказів у 2007 р. на рівні 3,5 млрд дол. США.

*П'ятий метод* ґрунтується на зіставленні даних державного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств та обстеження трудової міграції. Зауважимо, що в щоквартальному ОУЖД не вимірюються показники трудової міграції. ОТМ було проведено як одноразове у 2008 р.<sup>1</sup> Запропонований підхід передбачає реалізацію двох етапів: на першому етапі здійснюються процедури статистичного об'єднання даних<sup>2</sup> ОУЖД та ОТМ на мікрорівні, на другому – дооцінюються доходи домогосподарств із урахуванням доходів від трудових мігрантів.

Для реалізації процедур статистичного об'єднання даних спочатку в масиві мікроданих ОТМ будується модель залежності отримання грошової допомоги від трудових мігрантів і деяких характеристик домогосподарств (розмір, тип місцевості проживання, наявність дітей тощо). Таким чином, імовірнісні моделі є базою для “ідентифікації”, на основі процедур випадкового відбору, домогосподарств що отримують допомогу від мігрантів. У цьому випадку будується лінійна й імовірнісна модель (18.5.6), яка має загальний вигляд:

$$p_i = \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n, \quad (18.5.11)$$

<sup>1</sup> Зовнішня трудова міграція населення : звіт / Український центр соціальних реформ; Держкомстат України. – К., 2009.

<sup>2</sup> D'Orazio M. Statistical Matching: Theory and Practice / M. D'Orazio, M. Di Zio, M. Scanu. – L. : John Wiley&Sons, 2006. – 256 p.

де  $p_i$  – імовірність отримання  $i$ -м домогосподарством допомоги від мігрантів;  $b_1, b_2, \dots, b_n$  – незалежні змінні, що характеризують домогосподарство (наприклад, наявність у домогосподарстві дітей та пенсіонерів, тип місцевості та регіон проживання тощо);  $\beta_0$  – вільний член;  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$  – коефіцієнти, які відображають ефекти незалежних змінних.

Далі наведено етапи реалізації процедури оцінювання розподілу грошових доходів домогосподарств (з урахуванням доходів від трудових мігрантів) на основі даних ОУЖД і ОТМ за 2007–2009 рр.

На першому етапі для побудови моделі в масиві мікроданих ОТМ формується змінна “Отримання допомоги від мігрантів”. Ця змінна набуває значення 1, якщо домогосподарство отримує грошову допомогу від трудових мігрантів, і 0 – якщо ні. На основі цієї змінної визначається результативна ознака “Імовірність отримання допомоги від мігрантів” ( $p$ ) для окремих груп домогосподарств. Ця емпірична ймовірність для кожної групи домогосподарств розраховується як відношення кількості домогосподарств, які отримують допомогу, до всіх обстежених домогосподарств, тобто дорівнює оцінці частки домогосподарств, які отримують допомогу від мігрантів за кожною групою.

При визначенні груп домогосподарств як факторних змінних використовують бінарні ознаки, що характеризують соціально-демографічний склад домогосподарства та враховують місце проживання (1 – так, 0 – ні):

- $x_1$  – домогосподарство проживає у сільській місцевості;
- $x_2$  – домогосподарство складається з трьох та більше осіб;
- $x_3$  – у складі домогосподарства є діти;
- $x_4$  – у складі домогосподарства є пенсіонери;
- $x_5$  – у складі домогосподарства є безробітні особи;
- $x_6$  – домогосподарство проживає у Південному географічному районі;
- $x_7$  – домогосподарство проживає у Східному географічному районі;
- $x_8$  – домогосподарство проживає у Західному географічному районі;
- $x_9$  – домогосподарство проживає у Північно-Центральному географічному районі.

Зазначені географічні райони виокремлені за результатами статистичного аналізу розподілу ймовірностей отримання грошової допомоги від мігрантів за регіонами України. У табл. 18.5.4 наведено склад географічних районів.

При проведенні досліджень окрім змінних, які увійшли до кінцевої моделі, проаналізовано ряд бінарних змінних (наявність дітей до трьох років, рівень освіти голови домогосподарства, наявність земельної ді-



Таблиця 18.5.4

**Склад географічних районів України**

Географічні райони	Регіони
Північно-центральний	Сумська обл., Київська обл., Житомирська обл., Чернігівська обл., Кіровоградська обл., Вінницька обл., Полтавська обл., Черкаська обл., м. Київ
Південний	АР Крим, Миколаївська обл., Херсонська обл., Одеська обл., м. Севастополь
Східний	Донецька обл., Луганська обл., Харківська обл., Дніпропетровська обл., Запорізька обл.
Західний	Тернопільська обл., Хмельницька обл., Закарпатська обл., Івано-Франківська обл., Львівська обл., Чернівецька обл., Волинська обл., Рівненська обл.

Джерело: Схема географічного районування, розроблена для ОТМ.

лянки тощо), вплив яких на ймовірність отримання допомоги від мігрантів виявився відносно незначним.

Лінійна модель залежності ймовірності отримання допомоги від мігрантів від факторних змінних визначається рівнянням:

$$p = 0,066 + 0,039 \cdot x_1 - 0,131 \cdot x_2 + 0,143 \cdot x_3 - 0,033 \cdot x_4 + 0,034 \cdot x_5 + 0,08 \cdot x_6 - 0,041 \cdot x_7 + 0,118 \cdot x_8. \quad (18.5.12)$$

На основі цієї моделі оцінюється ймовірність отримувати допомогу від трудових мігрантів, за інших рівних умов, для будь-якого домогосподарства з усіх виокремлених груп. Інтерпретація значень параметрів моделі:

- вільний член рівняння (+0,066) дорівнює ймовірності отримання допомоги від трудових мігрантів з-за кордону, домогосподарств, що проживають у міських поселеннях Північно-Центрального географічного району, складаються з однієї або двох осіб і не мають у своєму складі дітей, пенсіонерів та безробітних осіб. Тобто 6,6 % таких домогосподарств можуть отримувати допомогу від трудових мігрантів з-за кордону;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_1$  (+0,039) означає, що в середньому на 3,9 % зростає ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств, що проживають у сільській місцевості;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_2$  (-0,131) означає, що в середньому на 13,1 % зменшується ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств, що складаються з трьох та більше осіб;

- коефіцієнт регресії при змінній  $x_3$  (+0,143) означає, що в середньому на 14,3 % зростає ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств з дітьми;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_4$  (-0,033) означає, що в середньому на 3,3 % зменшується ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств із пенсіонерами;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_5$  (+0,034) означає, що в середньому на 3,4 % зростає ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств, у складі яких є безробітні особи;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_6$  (+0,080) означає, що в середньому на 8 % зростає ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств, що проживають у Південному географічному районі;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_7$  (-0,041) означає, що в середньому на 4,1 % за зменшується ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств, що проживають у Східному географічному районі;
- коефіцієнт регресії при змінній  $x_8$  (+0,118) означає, що в середньому на 11,8 % зростає ймовірність отримання допомоги від трудових мігрантів у домогосподарств, що проживають у Західному географічному районі.

На основі лінійної ймовірнісної моделі (18.5.12) у масиві даних вибіркового обстеження умов життя домогосподарств формується бінарна змінна “Отримання допомоги від мігрантів”. При її формуванні в масиві ОУЖД певну ймовірність “отримувати допомогу від трудових мігрантів” (тобто “Отримання допомоги від мігрантів” = 1) мали лише ті домогосподарства, які вказали в ОУЖД, що вони отримують допомогу від родичів та знайомих грошима. Наприклад, у 2007 р. серед 6375 домогосподарств (що відповідає 10 556 тис. домогосподарствам генеральної сукупності), які за результатами ОУЖД вказали, що вони отримують допомогу від родичів або знайомих грошима, у межах сформованих відповідно до моделі (18.5.12) груп визначено 717 домогосподарств (що відповідає 1145 тис. домогосподарств генеральної сукупності), які отримують допомогу від трудових мігрантів.

На другому етапі на основі масиву даних ОТМ оцінюється сума коштів, що домогосподарства отримують як допомогу від трудових мігрантів з-за кордону. У 2007 р. ця сума дорівнювала 12 627 350,5 тис. грн. За масивом даних ОУЖД для домогосподарств, серед яких “Отримання допомоги від

мігрантів” = 1, сума коштів, що вони отримують як допомогу від родичів або знайомих грошима у 2007 р. становила 9 102 745 тис. грн. Таким чином, різниця між зазначеними оцінками дорівнювала 3 524 605,5 тис. грн. Приймається, що ця різниця відповідає сумі незареєстрованих доходів домогосподарств від трудової міграції.

Відповідно для дооцінювання доходів домогосподарств цю суму необхідно розподілити між домогосподарствами, які отримують допомогу від мігрантів. З цією метою в масиві ОУЖД для домогосподарств, для яких “Отримання допомоги від мігрантів” = 1, розраховується нова змінна “Допомога від родичів, знайомих та мігрантів грошима” (Допомога\_мігранти) шляхом перерахунку змінної “Допомога від родичів, знайомих грошима” (Допомога). Перерахунок здійснюється пропорційним збільшенням допомоги за кожним домогосподарством за формулою, аналогічною (18.5.9):

$$\hat{A}_{i \text{ мігранти}} = \hat{A}_i (1 + g). \quad (18.5.13)$$

Коефіцієнт коригування в цьому випадку визначається співвідношенням  $g = \frac{3\,524\,605,5}{9\,102\,745} \approx 0,387$ .

Важливо зазначити, що коефіцієнт коригування у цьому дослідженні є постійною величиною, тобто приймається незмінним у розрахунках для 2008–2009 рр. Це пов’язано з тим, що обстеження трудової міграції було проведено лише один раз.

Далі, з урахуванням значень змінної “Допомога від родичів, знайомих та мігрантів грошима”, у масиві ОУЖД перераховуються змінні “Грошовий дохід” та “Загальний дохід”. У табл. 18.5.5 наведено грошові доходи домогосподарств із урахуванням частки дооціненої на основі моделі грошової допомоги від трудових мігрантів.

Наведені в таблиці результати ілюструють, що за допомогою моделі було дооцінено близько 12 % грошових доходів домогосподарств, які, ймовірно, отримували допомогу від родичів, котрі працюють за кордоном.

На рівні України загалом дооцінка доходів домогосподарств з урахуванням грошових доходів мігрантів несуттєво вплинула на сумарний грошовий дохід. Так, частка дооцінки становила близько 1 % у грошових доходах усіх домогосподарств. Однак при цьому слід брати до уваги, що загальна кількість домогосподарств, які отримують грошову допомогу від родичів, котрі працюють за кордоном, становить лише близько 7 % усіх домогосподарств України.

Аналіз впливу грошової допомоги від мігрантів на доходи домогосподарств, чії родичі працюють за кордоном, з урахуванням доходів, дооцінених на основі моделі, дає змогу зробити такі висновки.

Обсяги доходів мігрантів мають достатній вплив на загальну суму грошового доходу домогосподарств, що отримують допомогу від трудових мігрантів. У 2007 р. обсяги грошової допомоги мігрантів своїм родинам становила в середньому 919 грн на міс., або 39,2 % від загальної суми грошових доходів (табл. 18.5.5, 18.5.6).

У 2008 р. абсолютні обсяги грошової допомоги мігрантів зросли до 1268 грн у середньому на місяць у розрахунку на одне домогосподарство. У структурі сумарного грошового доходу частка допомоги від мігрантів становила 38,1 %. У 2009 р. обсяги допомоги від мігрантів збільшилися на 10,9 % порівняно з 2008 р. і дорівнювали в середньому 1406 грн на місяць. При цьому частка доходів мігрантів у структурі загальних грошових доходів домогосподарств дещо зменшилася – до 34,6 %.

Результати дослідження дають змогу зробити висновок, що врахування допомоги від мігрантів веде до зменшення рівня бідності, тобто допомога трудових мігрантів своїм родинам має позитивний вплив на

Таблиця 18.5.5

**Середні грошові доходи домогосподарств з урахуванням допомоги з-за кордону від трудових мігрантів, грн/міс.**

Рік	Тип місцевості	Домогосподарства – отримувачі грошової допомоги з-за кордону		Всі домогосподарства України	
		Фактичні доходи	Дооцінені доходи	Фактичні доходи	Дооцінені доходи
2007	Міські поселення	2 177,5	2 475,4	1 929,9	1 946,6
	Сільська місцевість	1 958,0	2 156,4	1 484,4	1 501,9
	Все населення	2 086,4	2 343,0	1 791,6	1 808,6
2008	Міські поселення	3 128,4	3 538,7	2 766,8	2 790,5
	Сільська місцевість	2 731,1	3 000,4	2 040,2	2 063,3
	Все населення	2 969,4	3 323,3	2 541,4	2 565,0
2009	Міські поселення	4 232,3	4 739,3	2 870,7	2 898,4
	Сільська місцевість	2 773,3	3 037,0	2 219,0	2 241,7
	Все населення	3 639,5	4 061,1	2 670,0	2 696,1

Складено авторами.

Таблиця 18.5.6

**Обсяги грошової допомоги від трудових мігрантів**

Рік	Загальний обсяг грошової допомоги від мігрантів, тис. грн / рік	Обсяг допомоги від мігрантів у середньому для одного домогосподарства, грн/міс.	Кількість домогосподарств, для яких на основі моделі встановлено отримання допомоги від мігрантів, тис. од.
2007	12 627 350	919	1 145
2008	17 410 721	1 268	1 143
2009	19 203 754	1 406	1 138

Складено авторами.

рівень життя населення України. Проте поряд зі зменшенням рівня бідності, спостерігається збільшення коефіцієнта Джині, що свідчить про зростання нерівності серед населення.

*Шостий метод* спирається на розрахунок обсягів грошових переказів мігрантів на основі доходів домогосподарств на батьківщині та доходів домогосподарств у країнах перебування трудових мігрантів (інформаційною базою для розрахунків є дані ОУЖД, ОТМ та статистичні дані про доходи населення у країнах перебування трудових мігрантів).

Такий підхід запропонований Д. Рата та В. Шоу у 2006 р.<sup>1</sup> Грошові перекази одного мігранта ( $R$ ) розраховують за формулою:

$$R = Y_h + (Y_f - Y_h)^\beta, \quad (18.5.14)$$

де  $Y_h$  – дохід домогосподарств на батьківщині;  $Y_f$  – дохід домогосподарств у країнах перебування трудових мігрантів; для розрахунків пропонується приймати  $\beta = 0,75$ .

Результати розрахунків обсягів грошових переказів мігрантів у 2007 р. з використанням формули (18.5.14) наведено в табл. 18.5.7. Розмір середньомісячного грошового переказу одного українського мігранта, наприклад, з Російської Федерації дорівнює середньому доходу в Україні, який би він міг одержати, залишившись удома, плюс різниця між середніми доходами в Україні та в Росії, піднесена до ступеня 0,75.

<sup>1</sup> *Ratha D. South-South Migration and Remittances / D. Ratha, W. Shaw. – Washington, DC : World Bank. Development Prospects Group, 2006.*

Таблиця 18.5.7

**Оцінка обсягів грошових переказів мігрантів в Україну в 2007 р.  
з використанням підходу Д. Рата та В. Шоу**

Країни перебування трудових мігрантів	Кількість трудових мігрантів*, тис. осіб	Середньодушовий дохід у 2007 р., дол. США / міс.	Грошові перекази одного мігранта****, дол. США / міс.	Сума грошових переказів****, млн дол. США
Російська Федерація	317,4	323,1**	225,2	857,9
Італія	419,2	1 981,9***	460,9	2 318,9
Чеська Республіка	72,7	706,8***	294,1	256,6
Польща	96,6	477,6***	255,7	296,3
Угорщина	18,1	501,6***	260,0	56,4
Іспанія	75,8	1 570,0***	412,0	374,9
Португалія	89,0	1 141,9***	357,0	381,4
Інші	128,7	689,8***	291,5	450,2
<b>Усього</b>	×	×	×	<b>4 992,7</b>
Україна	×	185,0****	×	×

Джерело: \*за даними дооцінки масштабів трудової міграції в еквіваленті повнорічного перебування; \*\*Доходи, расходи и потребление домашних хозяйств в 2007 г. (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств) / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gks.ru/doc\\_2009/bul\\_dr/dox-rasx07.zip](http://www.gks.ru/doc_2009/bul_dr/dox-rasx07.zip); \*\*\*EU-SILC Dataset: European Union Statistics on Income and Living Conditions / Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di04&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di04&lang=en); \*\*\*\*за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств (2007 р.); \*\*\*\*\* розрахунки авторів.

Зрозуміло, що різниця, яка додається до середнього доходу в Україні, може збільшуватися чи зменшуватися залежно від ситуації у країні перебування трудових мігрантів. Отже, за допомогою формули (18.5.14) можна розраховувати не лише обсяги грошових переказів мігрантів, а й вплив змін у країнах перебування трудових мігрантів (наприклад, економічної кризи або зростання доходів) на розмір грошових переказів мігрантів.

Обсяг грошових переказів трудових мігрантів становив у 2007 р. за шістьма методами оцінки 11,37; 7; 5,38; 3,5; 2,5 та 4,99 млрд дол. США відповідно. Причому третій та два останні методи, на відміну від інших, дають

змогу оцінити динаміку показників. При узагальненні результатів оцінювання обсягів грошових переказів трудових мігрантів на цьому етапі вважається за доцільне вилучити з подальших процедур результати, отримані за першим методом, як такі, що суттєво відрізняються від інших величин.

Комплексна оцінка сукупного обсягу грошових переказів трудових мігрантів визначається за формулою:

$$\bar{P} = \sum_i P_i \cdot \varphi_i, \quad (18.5.15)$$

де  $P_i$  – обсяг переказів за  $i$ -м методом оцінювання;  $\varphi_i$  – вагові коефіцієнти, що визначається з урахуванням ступеня надійності даних за  $i$ -м методом оцінювання. При цьому має виконуватися рівняння  $\sum_i \varphi_i = 1$ .

Визначення вагових коефіцієнтів – найскладніший елемент оцінювання. Оскільки даних щодо співвідношення ступенів надійності розглянутих методів оцінювання немає, на цьому етапі дослідження доцільно вважати вагові коефіцієнти для п'яти розглянутих методів оцінювання такими, що мають однаковий ступінь надійності. Тоді середня оцінка загального обсягу грошових переказів  $\bar{P}$  становитиме у 2007 р.:

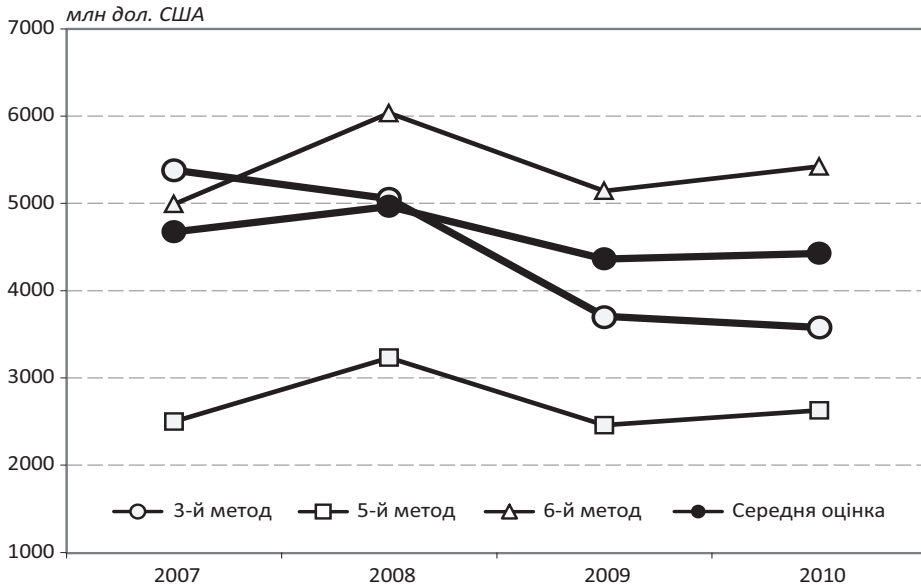
$$\begin{aligned} \bar{P} &= 7 \cdot 0,2 + 6,62 \cdot 0,2 + 3,5 \cdot 0,2 + 2,5 \cdot 0,2 + 4,99 \cdot 0,2 = \\ &= 24,61 \cdot 0,2 = 4,67 \text{ млрд дол. США.} \end{aligned} \quad (18.5.16)$$

Обсяг доходів трудових мігрантів (враховуючи співвідношення між обсягами грошових переказів мігрантів та їх витратами в країнах перебування за даними обстеження 2008 р.) становив у 2007 р. 6,68 млрд дол. США.

Для аналізу динаміки обсягів грошових переказів трудових мігрантів пропонується використати дані, отримані за третім, п'ятим і шостим методами, за якими є можливість розрахувати оцінки по роках (рис. 18.5.7), з припущенням, що оцінки за другим і четвертим методами залишаються незмінними.

За таких умов середня оцінка загального обсягу грошових переказів  $\bar{P}$  становитиме у 2010 р.\* 4,43 млрд дол. США, а обсяг доходів трудових мігрантів (враховуючи співвідношення між обсягами грошових переказів мігрантів та їх витратами в країнах перебування) – 6,32 млрд дол. США.

\* На час підготовки монографії не було наявності усіх даних, необхідних для розрахунку показників за 2011 р.



**Рис. 18.5.7. Динаміка оцінок обсягів грошових переказів мігрантів за різними методами**

Складено авторами.

### **18.5.3. Напрями залучення трудових мігрантів до інвестування в економіку та оцінка можливих соціально-економічних ефектів**

#### *Державна політика у сфері трудових міграцій та формування рекомендацій щодо її вдосконалення*

Трудова міграція громадян України набула значного масштабу і пов'язана з численними суспільними викликами, проте цілісна політика щодо неї дотепер не сформована. Регуляторна діяльність держави у цій сфері реалізується за кількома напрямами різними державними агентствами. Головні з напрямів: контроль за діяльністю кадрових агентств, які надають послуги з працевлаштування за кордоном; дипломатичні зусилля з укладення міждержавних договорів із працевлаштування та соціального забезпечення; протидія торгівлі людьми.

Заохочення циркулярної міграції серед названих пріоритетів немає. Це поняття лише входить до лексики державних службовців та осіб, які приймають політичні рішення. Разом з тим значний сегмент як зовнішньої, так і внутрішньої трудової міграції в Україні має саме циркулярний характер. Дослідження Держстату 2008 р., на яке у тексті міс-



тяться неодноразові посилання, продемонструвало, що впродовж трьох років до обстеження в середньому один мігрант здійснив 3,4 виїзди на заробітки за кордон, які тривали 7 міс. На короткі терміни двічі – тричі на рік виїжджає більшість українців, які працюють у сусідніх Угорщині, Польщі. Сезонні роботи тривалістю 1–3 міс. виконує майже половина мігрантів до Російської Федерації<sup>1</sup>.

Не викликає сумнівів, що впорядкована циркулярна міграція, на відміну від тієї, що відбувається стихійно, потребує надійної договірно-правової бази. Поки що жодних міждержавних угод відповідного змісту не укладено. Разом з тим намір сприяти циркулярній міграції висловлено в проекті угоди про працевлаштування з Італією, підготовленому італійською стороною і переданому в Україну для вивчення й обговорення.

Перша практична спроба організації міграції на циркулярній основі була здійснена 2008 р. у формі пілотного проекту “Тимчасова та циркулярна міграція між Україною та Португалією”. Проект, запропонований португальською стороною, реалізовувався за підтримки МОМ, Світового банку та Єврокомісії. Ідея проекту виникла у зв’язку з тим, що підписана ще 2003 р. угода про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці на практиці не діяла, необхідно було відпрацювати механізм, закладений у ній. Конкретні завдання полягали у розвитку операційної бази та логістичного плану дій для програми циркулярної міграції між Україною та Португалією і зводилися до: підвищення обопільного розуміння національних потреб та пріоритетів України та Португалії стосовно трудової міграції; визначення мотивації португальських роботодавців наймати українських працівників і пропонуванних умов працевлаштування; оцінки ефективності процедур добору працівників для роботодавців шляхом зіставлення вакантних місць у Португалії з українськими базами даних про безробітних; розроблення пакета заходів для стимулювання циркулярного характеру міграції.

У рамках проекту впродовж 2009–2010 рр. у Португалії було працевлаштовано 50 українських працівників-мігрантів. Португальські роботодавці запропонували робочі місця переважно в сільському господарстві, на збиранні ягід та фруктів, для роботи в теплицях.

Логістику, тобто, організацію перевезення, сприяння в оформленні віз, страховки взяло на себе Представництво МОМ в Україні. МОМ також створила інструкцію щодо конкретних кроків, які необхідно здій-

<sup>1</sup> Зовнішня трудова міграція населення : звіт / Український центр соціальних реформ, Держкомстат України. – К., 2009. – С. 35.

снити партнерам для організації працевлаштування в Португалії, що є вкрай корисним документом, котрий можна буде використовувати і при реалізації інших міждержавних угод про працевлаштування.

Квитки й оформлення документів оплачувалися з коштів проекту, який фінансувався Єврокомісією. Відбір кандидатів здійснювався Центром зайнятості Хмельницької області, визначеної для участі в проекті, оскільки рівень безробіття в ній був одним із найвищих: обрахований за методологією МОП у 2009 р. становив 10,8 % населення у працездатному віці при середньоукраїнському показнику 9,9 %, зареєстроване безробіття сягало 4 % працездатного населення, тоді як у середньому по Україні – 3 %.

Інтерес до участі в проекті був надзвичайно високим: на одну вакансію зголосилися три кандидати. Після первинного відбору службою зайнятості на Хмельниччині остаточне рішення приймала португальська сторона.

Учасники проекту умовами роботи та проживання в Португалії були цілком задоволені. У середньому вони заробляли по 600 євро на місяць, притому що житло та харчування були для них безкоштовними, могли працювати позаурочно, що давало додатковий заробіток. У результаті за 6 міс. роботи працівники накопичили до 4 тис. євро. Це, звичайно, недостатньо для серйозних інвестицій. Проте, зважаючи на те, що середньомісячна заробітна плата в Хмельницькій області в 2010 р. становила 1786 грн, або 162 євро, і була на 20 % нижчою, ніж у середньому по Україні, заробітки в Португалії помітно покращили матеріальний стан сімей учасників проекту. Як успіх розцінювали також учасники проекту отримання “шенгенської” візи та перспективу подальших виїздів на заробітки, що передбачалося принципом циркулярності.

Результати проекту офіційними структурами також було оцінено позитивно. Хоча не обійшлося без певних проблем. По-перше, як зазначали працівники Міністерства соціальної політики України, українські мігранти, які вже перебували в Португалії, поставилися до проекту без розуміння, розцінивши прибуття нових працівників як порушення своїх інтересів. По-друге, хоча переважна більшість працевлаштованих у Португалії в рамках проекту вчасно повернулася додому, двоє працівників самовільно і без жодних правових підстав залишилися в країні.

Незважаючи на загалом позитивну оцінку, пілотний проект подальшого розширення не набув, хоча для цього були всі передумови: зацікав-

леність української сторони; зацікавленість португальських роботодавців, які не могли віднайти працівників для виконання відповідних робіт не лише серед безробітних громадян Португалії, а й іммігрантів, які проживали на її території; готовність Єврокомісії і в подальшому його підтримувати. Внаслідок розгортання фінансово-економічної кризи уряд Португалії прийняв рішення про зупинення залучення робочої сили з-за кордону.

Попри це, набутий у ході пілотного проекту досвід доводить, що подібні програми мають значний потенціал і можуть у подальшому, з покращанням економічної кон'юнктури в зацікавлених країнах-реципієнтах, отримати розвиток.

Масовий виїзд на роботу за кордон завжди сприймався українським суспільством та владою як показник внутрішнього неблагополуччя в державі, тому в численних політичних заявах недвозначно вказувалося на необхідність скорочення еміграції, сприяння поверненню мігрантів додому. Так, на спеціальних слуханнях із правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції, що відбулися в парламенті 17 жовтня 2004 р.<sup>1</sup> підкреслювалося, що метою державної політики у сфері трудової міграції має бути сприяння зворотності зовнішніх трудових поїздок, стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України.

У Концепції демографічного розвитку України, затвердженій постановою уряду<sup>2</sup>, питання щодо забезпечення зворотності трудової міграції було конкретизовано. Зокрема, ставилося завдання розробити та виконати програму соціальної та професійної адаптації заробітчани, які повертаються, підвищення кваліфікації та перекваліфікації, розширення можливостей працевлаштування на батьківщині шляхом розвитку малого бізнесу, створення нових робочих місць, поширення інформації про вільні робочі місця за допомогою загальнодержавної бази даних вакансій, сприяння внутрішній міграції населення як альтернативі зовнішній тощо. Серед важливих положень Стратегії була також вимога здешевлення послуг із переказу мігрантами коштів в Україну.

<sup>1</sup> Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції : парламентські слухання від 17.11.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

<sup>2</sup> Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 № 879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>.

Однак конкретний документ щодо реінтеграції мігрантів було розроблено лише у 2010 р., що стало відповіддю на план Ради Європи щодо України та рекомендації Європейського комітету з питань міграції, який пропонував Україні розробити заходи із заохочення повернення та адаптації мігрантів, котрі повертаються, до соціального, економічного й культурного середовища в Україні, що змінилося за час їхньої відсутності, а також орієнтування на ринку праці<sup>1</sup>.

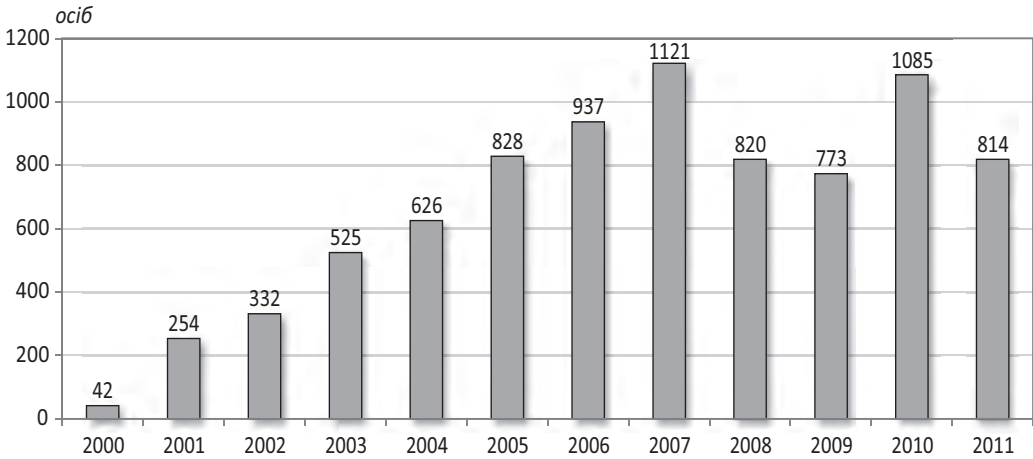
Після низки міжвідомчих консультацій та роботи з європейськими експертами Міністерство соціальної політики України підготувало проекти Стратегії та Плану дій з розвитку національної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011–2015 рр. Основний зміст пропозицій – інформаційно-освітній. Вони передбачають забезпечення мігрантів, які повертаються, необхідною інформацією про ситуацію в Україні, можливості працевлаштування, соціальне та пенсійне забезпечення, а також створення умов для продовження дітьми мігрантів навчання в загальноосвітніх закладах. З цією метою планується: інформувати українських мігрантів, зокрема через інтернет, з питань започаткування власної справи, інвестиційних можливостей, зайнятості, соціального забезпечення та охорони здоров'я; розробити методичні рекомендації та запровадити курси надолуження шкільних знань для дітей українських мігрантів, які повернулися на батьківщину; впровадити надання психологічної підтримки мігрантам, які повертаються; розробити механізм підтвердження професійних знань мігрантів, набутих за кордоном.

Допоки ці плани не затверджені, певні проекти щодо реінтеграції мігрантів, які повертаються, здійснюються лише міжнародними та неурядовими організаціями. Передовсім вони спрямовані на надання допомоги особливо вразливим категоріям – жертвам торгівлі людьми та українцям, депортованим в Україну відповідно до угод про реадмісію.

Основний виконавець таких проектів – Представництво МОМ в Україні. Ним та його партнерами з-поміж місцевих неурядових організацій та державних структур накопичено значний досвід надання допомоги жертвам торгівлі людьми. Лише у 2011 р. різними формами допомоги було охоплено 814 осіб (рис. 18.5.8). Після проходження медичної, психологічної реабілітації ці особи отримують допомогу в набутті кваліфікації, працевлаштуванні, можуть скористатися з матеріальної допо-

---

<sup>1</sup> Схема політики інтеграції та реінтеграції для України / Європейський комітет з питань міграції. – Страсбург, 2009.



**Рис. 18.5.8. Чисельність постраждалих від торгівлі людьми, які отримали допомогу від Представництва МОМ в Україні**

Джерело: інформація Представництва МОМ в Україні.

моги у розмірі до 3 тис. дол. США, використавши її на відкриття власної справи, розвиток сільгоспвиробництва на власній земельній ділянці. Ці витрати фінансуються урядами Швейцарії, Данії, США, раніше у фінансуванні проекту брала участь Єврокомісія.

Представництво МОМ в Україні здійснює також спільний з англійським урядом проект щодо добровільного повернення українців із невизначеним правовим статусом із Великобританії, який охоплює 20–30 осіб на рік. МОМ здійснює організацію переїзду, а також передає громадянину інтеграційні кошти в розмірі 3–4 тис. дол. США, які сплачуються британською стороною, надає рекомендації щодо раціонального їх використання, наприклад, купівлі товарів виробничого призначення для забезпечення самозайнятості.

Щойно МОМ розпочинає пілотний проект із реінтеграції осіб, повернутих в Україну відповідно до угод з реадмісії. Передбачається надати допомогу 50 таким особам. За кошти ЄС на кожного буде витрачено 1–2 тис. дол. США. Проте основна мета – разом з Міністерством соціальної політики України розробити дієвий план дій з надання допомоги цій категорії мігрантів, які повертаються.

Досить активно надають допомогу в реінтеграції мігрантів неурядові організації. Провідна роль належить Українській греко-католицькій церкві та “Карітас-Україна”. Зокрема, український “Карітас” є членом міжнародної мережі ERSO з надання допомоги в реінтеграції мігрантів.

В Україні “Карітас” виконує роль координатора в проекті повернення, до якого залучено 30 неурядових організацій у 15 регіонах країни. Вони надають юридичні консультації, допомагають у переоформленні документів, забезпечують необхідний психологічний та медичний супровід, сприяють у пошуках роботи тощо. Вкрай важливий висновок з накопиченого досвіду – сприяння реінтеграції необхідно розпочинати ще під час перебування за кордоном, готуючи її психологічно та інформаційно озброюючись. Разом з тим, охоплення цим проектом незначне й обчислюється лише кількома десятками осіб<sup>1</sup>.

Уперше Україна наблизилася до підписання договору про інформаційний обмін з Росією. Готуються договори про гарантії соціального захисту вітчизняних трудових мігрантів з Росією та шістьма країнами ЄС, які є основними центрами тяжіння для українців. Власне кажучи, саме соціальний захист громадян України, котрі працюють за кордоном, є тим місточком, через який їх можна буде в майбутньому повернути на батьківщину<sup>2</sup>.

Взагалі, оцінюючи перспективи повернення українських громадян, які працюють за кордоном, слід зазначити, що першим кроком має стати створення умов життя та оплати праці, за яких у наших співгромадян сформується таке бажання. Але водночас влада має здійснити ряд цілеспрямованих кроків у регіонах найбільшої концентрації українців.

Перший і головний регіон – Російська Федерація. На користь цієї тези можна висунути принаймні два міркування. По-перше, саме там працює найбільше українців, по-друге, працюючі в Росії більше схильні до повернення, тому що можуть без проблем в’їхати туди знову, і фактично міграційний обмін з РФ має виражений циркулярний характер, чого не можна сказати про обмін з країнами ЄС, звідки наші співгромадяни не схильні повертатися навіть на короткий час.

Щодо РФ, то розв’язанню цього завдання посприяла влада сусідньої країни, яка зробила значно жорсткішою систему контролю при отриманні та використанні тимчасового дозволу на роботу для громадян України.

Другий і третій за важливістю напрями повернення трудових мігрантів – Італія та Португалія. І в цьому контексті варто згадати досвід

<sup>1</sup> Що і хто чекає на мігрантів після повернення в Україну: огляд ситуації та потреб повертанців в Україну. – Caritas, 2009.

<sup>2</sup> *Надрага В.* Трудова міграція: виклики для України / В. Надрага // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – 11 февр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/trudova\\_migratsiya\\_vikliki\\_dlya\\_ukrayini-75323.html](http://dt.ua/ECONOMICS/trudova_migratsiya_vikliki_dlya_ukrayini-75323.html).

Польщі, влада якої переконала Іспанію та Португалію розмістити на їхній території біл-борди з фотографіями реальних поляків та підписами під ними польською мовою, наприклад: “Я, Анджей Ковальські, слюсар. Я працював тут 15 років. Але економіка Польщі розвивається. Я хочу жити зі своєю родиною. Я повертаюся”.

Ми вже маємо достатньо прикладів повернення трудових мігрантів, наприклад, до західних областей. Завдяки заробленим коштам вони мають змогу відкрити малі підприємства, переважно у сфері обслуговування: готелі, ресторани, транспортні перевезення тощо. Необхідно знаходити, вивчати, підтримувати і всіляко рекламувати такі приклади, зокрема і серед співвітчизників за кордоном.

Але, безперечно, цього замало. Необхідно враховувати завдання повернення трудових мігрантів з-за кордону та зниження обсягів їх виїзду при формуванні сучасної регіональної політики, зокрема в контексті подолання подальшого поглиблення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів. Це має стосуватися передусім економічних процесів, визначення пріоритетів економічного розвитку кожного конкретного регіону (бажано, на рівні області) відповідно до наявного ресурсного потенціалу. Більшість регіонів масового відпливу робочої сили розташовані в західній і північно-західній частинах України, де ніколи не було великого промислового виробництва, але є непогані умови для розвитку різноманітних форм туризму (природні та ландшафтні, географічні, дорожні тощо). Відповідно видається доцільним сприяння розвитку туристичної галузі (зокрема так званого зеленого туризму, зимових курортів, використання природних мінеральних вод, відвідування історичних пам'яток, культурного та клерикального туризму тощо). Додатково до природної, культурної та історичної бази регіон після проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу (Євро-2012) матиме належні готельні, ресторани та – що особливо важливо для України – дорожньо-транспортні передумови. Зазначений пріоритет економічного розвитку забезпечить необхідне створення робочих місць у споріднених галузях та видах економічної діяльності: харчовій та легкій промисловості, різноманітних видах сервісу тощо. По-перше, розміщення саме таких видів діяльності максимально ефективно в малих та середніх містах, поширених у цій частині України. По-друге, вони є максимально трудомісткими. По-третє, мале і середнє підприємництво мешканцями західних регіонів ментально краще сприймається, ніж велике, і саме перспективи його розвитку можуть спонукати повернутися в Україну частину заробітчан із країн ЄС.

Водночас варто розвивати вже започатковану Центром зайнятості України загальнонаціональну базу даних, що сприятиме своєчасному переміщенню вільної робочої сили з одних регіонів до інших.

Достатньо перспективним є також проведення саме в трудонадлишкових регіонах ярмарків вакансій з інших регіонів, що прискорюватиме та спрощуватиме контакти роботодавців з потенційними найманими працівниками.

З огляду на необхідність працевлаштування економічно активного населення сільської місцевості з одного боку і вкрай обмежену місткість локальних ринків праці, додатково слід усіляко сприяти розвиткові мятникової трудової міграції. Часом це роблять самі роботодавці, організовуючи доведення працівників з місця проживання до місця роботи і назад. Але вкрай важливою видається діяльність у цьому напрямі місцевої влади, що поширюватиметься на більшість населення.

Основною проблемою регіонів припливу мігрантів (*netmigrationgain-regions*) є створення мінімально сприятливих житлових умов для маси людей, які приїжджають на відносно короткий термін. Видається, що вирішення цієї проблеми пов'язано із будівництвом так званого тимчасового житла – частково за рахунок введення спеціального місцевого податку. Розселення мігрантів у такому житлі краще захищатиме їх права (нині в Україні орендар житла є абсолютно незахищеним ані щодо підвищення ціни, ані щодо раптового виселення) і водночас сприятиме легалізації їх перебування.

Виклики, пов'язані з міграцією, простежуються в демографічній, соціально-економічній, психологічній сферах. Найсерйозніший із них – втрата Україною внаслідок виїзду за кордон найбільш активного і підприємливого населення. Чисельно еміграція є більшою, ніж фіксує статистика. Вона призводить до загострення демографічних проблем, погіршення освітнього рівня населення, оскільки особи з високим освітнім рівнем становлять значну частку емігрантів, дефіциту спеціалістів у певних регіонах та професіях, зокрема технічних, медичних. Навіть у разі повернення мігрантів в Україну ці втрати не будуть компенсовані: внаслідок тривалого виконання за кордоном малокваліфікованої роботи мігранти втрачають кваліфікацію; повертаються насамперед особи старшого віку, які в Україні залишаються економічно неактивними.

Еміграція зростає в результаті перетворення частини тимчасової трудової міграції на постійну. Зокрема, майже третина жінок – трудових мігранток не планує повертатися на батьківщину. Збільшення частки жі-



нок серед трудових мігрантів та їхня орієнтація на продовження перебування за кордоном – одна з причин кризи та руйнування сімей, проблем, що виникають із вихованням залишених в Україні дітей, особливо гострих у регіонах, охоплених масовою міграцією.

Хоча заробітки мігрантів мають велике значення для добробуту їхніх сімей, вони сприяють зростанню цін на житло і споживчі товари, посилюють інфляцію, що особливо болюче відчують найменш захищені категорії населення, збільшують майнове розшарування населення.

Внутрішня міграція, спрямована на перспективніші з точки зору умов життя та працевлаштування регіони, формується з найвітальніших представників мешканців сільських поселень та депресивних регіонів, що звужує можливості їх розвитку, посилює регіональні диспропорції.

Серйозну проблему становить неналежний соціальний захист трудових мігрантів, значна частина яких працює за кордоном, а також в інших регіонах України неофіційно. Це не лише загрожує їм особисто, а й лягає додатковим тягарем на систему соціального захисту країни, оскільки члени сімей мігрантів, які залишаються вдома, а також самі мігранти після повернення користуються гарантованими соціальними виплатами, хоча відповідних соціальних внесків не робили.

Відсутність такої міграційної політики, яка б забезпечила адекватні відповіді на проблеми, що виникають, а також сприяла використанню позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку також можна зарахувати до основних суспільних викликів у сфері міграції. Серйозні вади має міграційне законодавство.

Основним завданням щодо мінімізації негативних та максимізації позитивних результатів міграції має бути вдосконалення державної політики в цій сфері. Це є обов'язковою передумовою і для розвитку міжнародного співробітництва, і для продуктивної співпраці між державними органами та неурядовими акторами, діаспорами.

Дії держави повинні спрямовуватися передусім на:

- забезпечення умов для скорочення виїзду на заробітки за кордон, тобто створення нових робочих місць, підвищення рівня оплати праці, інтенсифікації розвитку депресивних регіонів;
- захист прав громадян, які працюють за кордоном, підтримку сімей мігрантів, які залишаються вдома;
- заохочення повернення мігрантів на Батьківщину шляхом максимального використання результатів трудової міграції в інтересах розвитку;

- розвиток організованої й безпечної внутрішньої міграції громадян з метою задоволення потреб ринку праці України та як альтернативи виїзду на заробітки за кордон.

Такі цілі мають бути закріплені в законодавстві. На новостворену Державну міграційну службу доцільно покласти не лише питання реєстрації, визначення правового статусу та контролю за перебуванням іноземців в Україні, як передбачається нині, а й регулювання трудової міграції громадян. У разі залишення цього питання в компетенції Міністерства соціальної політики України, як це є на сьогодні, необхідно створити в його структурі спеціальний підрозділ, розширити його повноваження та кадрове забезпечення.

Найважливішим завданням уряду залишається забезпечення легальної та регульованої міграції, яка сприятиме поступальному розвитку країни. У зв'язку з цим першочергова увага має приділятися укладенню дво- та багатосторонніх угод з країнами працевлаштування українських мігрантів, передовсім угод про соціальне та пенсійне забезпечення, результативність яких та значення для мігрантів, вочевидь, є вищим, ніж угод про працевлаштування. Перспективним є досягнення домовленостей про розвиток циркулярної моделі міграції.

Подальшого розвитку потребує система добровільного пенсійного страхування мігрантів в Україні, про можливість якої потрібно інформувати потенційних користувачів. Водночас варто вивчити доцільність започаткування системи спеціального страхування для громадян, які виїжджають на роботу за кордон.

З метою покращання умов для акумуляції заробітків мігрантів в українських банках слід запровадити державні гарантії на валютні депозити заробітчани, вивчити можливість поширення серед мігрантів спеціальних державних облігацій, встановлення підвищеної процентної ставки за вкладомі мігрантів (це виправдано, оскільки, якщо кошти працюючих в Україні так чи інакше працюють на вітчизняну економіку, то заробітки мігрантів можуть бути витрачені як в Україні, так і в країні-реципієнті).

Варто вивчити можливість зменшення мита на ввезення мігрантами інструментів та устаткування з метою започаткування власного бізнесу в Україні, запровадити схеми надання дешевих кредитів на основі накопичувальних рахунків мігрантів для здобуття освіти, розв'язання житлового питання, відкриття малого бізнесу, продумати систему податкових пільг для мігрантів, які повертаються та вкладають зароблені за кордоном кошти у власну справу.

З метою заохочення повернення заробітчанин на Батьківщину, сприяння їх реінтеграції необхідно розробити загальнодержавну, а також регіональні, для регіонів, охоплених наймасовішою міграцією, програми конкретних дій, де передбачити: різні форми надання мігрантам необхідної інформації та консультацій щодо працевлаштування, започаткування бізнесу, інших питань; процедури визнання набутої за кордоном кваліфікації; програми для учнів та студентів, спрямовані на полегшення для них продовження навчання в Україні, тощо.

Посиленої уваги потребують зв'язки з новими діаспорами, що сформувалися в результаті новітньої трудової міграції українців. Необхідно всіляко підтримувати їхнє національно-культурне життя за кордоном, організацію клубів, бібліотек, громадських об'єднань. На окрему підтримку заслуговують українські школи, створені в низці країн перебування мігрантів, які є могутнім важелем повернення заробітчанин на Батьківщину. Доцільно у співпраці з діаспорами поширювати інформацію щодо можливостей працевлаштування чи відкриття власного бізнесу на батьківщині.

Окрема увага має приділятися сім'ям мігрантів, які залишаються на батьківщині, передусім дітям. У вирішенні проблем, що виникають, місцеві органи влади, соціальні служби повинні діяти в тісній співпраці з неурядовими організаціями, церквою.

І для розроблення, і для реалізації міграційної політики надзвичайне значення має вдосконалення міграційної статистики, поглиблення наукових досліджень. З цією метою необхідно запровадити регулярні вибіркові обстеження населення для з'ясування обсягів, спрямованості, складу трудової міграції громадян; створити спеціалізований науковий центр, де б на міждисциплінарній основі систематично здійснювалися наукові дослідження міграцій, налагодити постійний інформаційний обмін з країнами – реципієнтами українських працівників-мігрантів.

Проблеми врегулювання наслідків міграції мають розв'язуватися органами влади всіх рівнів та в тісній співпраці з неурядовими акторами. Політичні рішення центрального керівництва повинні зорієнтувати суспільство щодо основних завдань у цій сфері, створити умови для їх виконання, тоді як основними організаторами передбачених заходів мають стати державні органи на місцях, а у їх виконанні активну участь взяти неурядові організації.

Важливим чинником виконання цих та інших завдань може бути також міжнародне співробітництво. Зокрема, співпраця з країнами при-

значення щодо соціального захисту працівників-мігрантів з України; вивчення можливостей підготовки фахівців певного профілю, наприклад, медичних сестер, навчальними закладами України за фінансової підтримки країн, зацікавлених у їхньому працевлаштуванні; досягнення домовленостей про запровадження різноманітних схем циркулярної міграції; надання країнами працевлаштування допомоги в реінтеграції мігрантів, які повертаються.

Вирішенню міграційних проблем в Україні сприятиме подальший розвиток співпраці з Євросоюзом у рамках політики східного партнерства, зокрема надання українцям безвізового режиму, що стане могутнім чинником розвитку циркулярної моделі міграції.

Лише наприкінці 2010 р. – на початку 2011 р. діяльність держави у міграційній сфері активізувалася. На початку 2011 р. уряд України виявляв неабияку зацікавленість у розробленні політики регулювання трудової міграції та захисту прав мігрантів, зокрема заохочення їх повернення на Батьківщину. Було проведено кілька нарад із цього питання, на які запрошувалися, крім державних службовців з різних міністерств та відомств, представники МОМ, МОП, УВКБ ООН, об'єднань мігрантів. Неодноразово наголошувалося, що регулювання міграції має стати одним із пріоритетів діяльності Міністерства соціальної політики України. Після тривалого перебування у невизначеному статусі розпочалася фактична діяльність Державної міграційної служби, створеної на базі державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України і департаменту у справах біженців Державного комітету у справах національностей та релігій. Державна міграційна служба визначена правонаступником обох відомств у частині наданих їм повноважень у сфері міграції, громадянства та імміграції (крім протидії нелегальній міграції та контролю за додержанням громадянами і службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи – ці питання залишилися у компетенції МВС України). Регулювання міграційних процесів у рамках своєї компетенції здійснюють також Міністерство соціальної політики України (у віданні якого перебувають питання трудової міграції), Державна служба зайнятості, Міністерство закордонних справ України, Державна прикордонна служба України і Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Підготовлено і затверджено указом Президента України Концепцію міграційної політики України, розроблено і прийнято План заходів з її реалізації. Зокрема, Планом поставлено такі завдання, виконання яких дасть змогу досягти якісно нового рівня регулювання трудових міграцій:

- вжити заходів щодо збільшення штату консульських установ України в державах, де постійно проживає або тимчасово перебуває велика кількість громадян України, визначення в таких установах посадових осіб, відповідальних за вирішення питань трудової міграції, протидії торгівлі людьми, проведення моніторингу ринку праці в державах перебування, надання відповідних роз'яснень громадянам України, які перебувають за її межами з метою працевлаштування, та сприяння реалізації їх прав у повному обсязі;
- вивчити питання щодо звільнення від окремих форм митного контролю громадян України, які протягом шести і більше місяців перебували за межами держави й повертаються в Україну, та за результатами розробити і подати Кабінетові Міністрів України відповідні пропозиції;
- підвищити рівень поінформованості населення щодо порядку вирішення питань, пов'язаних із працевлаштуванням на роботу за кордоном і ризиками трудової міграції, особливостями міграційного законодавства країн-реципієнтів, зокрема шляхом використання офіційних веб-сайтів зацікавлених органів, створення соціальної реклами, розповсюдження друкованої продукції;
- розробити механізм здійснення у разі необхідності консульськими установами України обміну паспортів громадянина України для виїзду за кордон старого зразка для громадян, які перебувають за межами держави, на паспорти громадянина України для виїзду за кордон нового зразка;
- удосконалити процедуру надання послуг громадянам України консульськими установами в іноземних державах;
- визначити процедуру обміну інформацією між органами виконавчої влади, відповідальними за формування та реалізацію державної політики у міграційній сфері, та забезпечити такий обмін в установленому порядку;
- забезпечити співпрацю з питань обміну інформацією про трудових мігрантів з країнами-реципієнтами;
- вивчити питання щодо доцільності запровадження механізму підготовки громадян для працевлаштування на роботу за кордоном шляхом надання їм відповідної допомоги у професійній підготовці або перепідготовці, подоланні мовного бар'єра, а також інформації про країну перебування.

На сьогодні актуальною стає проблема виконання затвердженого Плану заходів з реалізації Концепції міграційної політики України, що

сприятиме покращанню ситуації в міграційній сфері. На доповнення до визначених заходів міграційної політики дослідники пропонують:

- створити при дипломатичних установах інформаційно-консультаційні пункти, у тому числі на громадських засадах;
- здійснювати моніторинг становища сімей мігрантів, передусім з неповнолітніми та непрацевдатними членами, організувати підтримку та допомогу сім'ям, які опинилися у важких життєвих обставинах;
- передбачити в новій редакції Закону України “Про вибори” положення щодо забезпечення виборчих прав громадян України, які перебувають за межами держави.

### *Перспективи та напрями залучення трудових мігрантів до інвестування у вітчизняну економіку*

Взаємозв'язки між міграціями населення та економічним розвитком двосторонні, оскільки як економічний розвиток впливає на особливості міграцій, так і перебіг міграцій населення позначається на рівні економічного розвитку країни-донора. Останній із зазначених впливів може бути як негативним, що ослаблює економічну систему держави, так і позитивним, сприяючи її розвитку, в чому зацікавлені уряди держав, у яких міграції населення досить масштабні. Однак для того, щоб міграції почали “працювати” на користь держави та суспільства, необхідно розробити та запровадити дієві механізми у вигляді політики, спрямованої на заохочення мігрантів до повернення на Батьківщину, залучення осіб, які повернулися після працевлаштування за кордоном, до підприємницької діяльності. Розроблення таких механізмів повинне мати міждисциплінарний характер, об'єднуючи світовий досвід та українські особливості міграційних процесів.

Збільшення бюджетних надходжень за рахунок заробітків трудових мігрантів можна досягти двома шляхами:

- надходження від податку на доходи від трудової діяльності за кордоном;
- залучення “міграційних” грошей до інвестування в економіку країни з відповідним подальшим отриманням надходжень від оподаткування доходів від цієї діяльності.

Здійснений аналіз тенденцій трудової міграції та оцінки експертів, отримані під час НДР, свідчать про недоцільність запровадження прямого оподаткування доходів зовнішніх трудових мігрантів. На думку экс-

пертів, морально-психологічні негативні наслідки набагато перевищать будь-які фінансові вигоди. До того ж, якщо говорити про доходи, отримані українськими громадянами за кордоном офіційно, то з них стягується податок у країні перебування, а подвійне оподаткування заборонене законодавством України та міжнародними угодами. Щодо неофіційних доходів, то їх оподаткування, по суті, можливе лише на добровільній основі. Єдина країна, яка намагалася запровадити оподаткування доходів мігрантів, – це Еритрея. Мігрантам у цій країні пропонувалося платити 2 % від доходів, проте впровадження цього заходу успіху не мало.

Можливі напрями залучення “міграційних” коштів в економіку країни такі:

- грошові перекази мігрантів офіційними каналами;
- відкриття мігрантами рахунків у вітчизняних банках;
- випуск спеціальних облігацій і поширення їх серед мігрантів;
- залучення мігрантів до підприємницької діяльності;
- споживання членами домогосподарств мігрантів та самими мігрантами по поверненні товарів і послуг українських виробників.

Останній напрям реалізовується незалежно від дій державних органів, однак є менш вигідним для економіки країни на тлі інших. При виїзді мігрант вкладає певні кошти у поїздку, після того як вони окупляться, домогосподарства мігрантів зазвичай починають реалізовувати свої потреби у нормальному харчуванні, одягу, медичному обслуговуванні, освіті дітей, відпочинку, житлових умовах. Лише за наявності реальних можливостей започаткування рентабельного бізнесу, який почне приносити прибуток у допустимі строки, ймовірним є обмеження поточного споживання.

Щодо переказів мігрантів, то нині основна їх маса пересилається до України неформальними каналами. Підвищення рівня використання офіційних каналів переказу коштів можливе завдяки зниженню процентної ставки за перекази, відновленню довіри до комерційних фінансових установ серед населення, забезпеченню гарантії швидкого та якісного надання послуг із переказів.

Населення України не схильне демонструвати свої доходи, зважаючи як на недовіру до банківської системи країни, так і на криміногенну ситуацію. Саме недовіра до фінансових установ значно обмежує можливу ефективність упровадження заходів не тільки щодо підвищення рівня використання офіційних каналів переказів, а й щодо відкриття мігрантами рахунків у вітчизняних банках та випуску облігацій. Крім

того, частина мігрантів перебуває за кордоном у нерегульованому статусі, а отже, не може бути залучена до подібних схем. Слід також визнати, що неофіційні канали переказу коштів дешевші для мігрантів і банківські системи навряд чи зможуть знизити процентну ставку до конкурентного рівня. Хоча, водночас, величина вартості переказів не є вирішальною при виборі мігрантом того чи іншого каналу – основну роль відіграє впевненість, що гроші дійдуть до адресатів.

На жаль, навряд чи можна запропонувати дієві заходи, які могли б швидко підвищити довіру населення і мігрантів до банківської системи України. Окремі дії не змінять ситуацію. Як зазначив один з опитаних під час цього дослідження експертів, “жодна схема не спрацює за нинішнього рівня довіри”. Будь-якого ефекту можна досягти лише шляхом тривалих систематичних зусиль. Необхідні розвиток діалогу з мігрантськими організаціями, пояснювальна робота як серед мігрантів, так і серед населення загалом. По досягненні перших позитивних результатів потрібні їх демонстрація та популяризація.

Отже, пріоритетним напрямом політики у сфері залучення заробітків трудових мігрантів в економіку є поліпшення можливостей підприємництва в Україні. На думку одного з експертів, “уряд має дивитися на мігрантів як на клієнтів та підприємців, а не як на жертв, гроші яких десь губляться”. Урядовим структурам України слід розглядати малий бізнес насамперед не як базу оподаткування, а як джерело створення робочих місць, зниження напруженості на ринку праці та навантаження на соціальну систему країни. На жаль, як зазначалося, умови для здійснення підприємницької діяльності в Україні не найкращі, зокрема для розвитку сектору малого та середнього бізнесу.

Трудові мігранти можуть залучатися до підприємництва в Україні у двох формах:

- 1) безпосередньо (заснування власної справи колишніми трудовими мігрантами після повернення в Україну з-за кордону);
- 2) опосередковано, через родичів, друзів (шляхом інвестування зароблених за кордоном коштів у ведення бізнесу).

При дослідженні можливих шляхів безпосереднього залучення трудових мігрантів до підприємницької діяльності в Україні необхідно брати до уваги, по-перше, заохочення заробітчани до повернення на Батьківщину, і, по-друге, визначення шляхів залучення осіб, що повернулися після працевлаштування за кордоном, до підприємництва. Група ірландських дослідників запропонувала оцінювати вплив від повернення мі-



грантів на батьківщину на розвиток бізнесу за допомогою економетричної моделі, що включає дві латентні змінні  $B^*$  та  $R^*$ , які обумовлюють рішення щодо створення бізнесу ( $B$ ) та повернення на батьківщину ( $R$ ). Згадані латентні змінні діють водночас таким чином<sup>1</sup>:

$$B_i = 1 \quad (B_i^* \geq 0), \quad \text{де } B_i^* = \alpha_0 + \alpha_1 R_i^* + \alpha_2 X_i + \varepsilon_{B_i}; \quad (18.5.17)$$

$$R_i = 1 \quad (R_i^* \geq 0), \quad \text{де } R_i^* = \beta_0 + \beta_1 B_i^* + \beta_2 Y_i + \varepsilon_{R_i}. \quad (18.5.18)$$

Основна ідея, закладена у формулах (18.5.17) та (18.5.18), полягає в тому, що особа  $i$  водночас приймає два рішення: *перше* – повернутися на батьківщину або залишитися за кордоном, *друге* – відкривати власну справу чи ні. У такому разі нове підприємство буде створено ( $B_i = 1$ ) коли відповідна латентна змінна набудатиме додатних значень ( $B_i^* \geq 0$ ), а рішення про повернення на батьківщину буде прийнято ( $R_i = 1$ ), коли латентна змінна ( $R_i^*$ ) набудатиме додатних значень. Латентна змінна, що визначає створення власного бізнесу ( $B_i^*$ ), залежить від ряду факторів ( $X_i$ ), які розрізняються на регіональному рівні та рівні окремих домогосподарств, так само як і фактори, що визначають бажання мігранта повернутися на батьківщину. Таким чином, для безпосереднього залучення українських мігрантів до підприємницької діяльності на батьківщині, державі необхідно розробити низку заходів, що включатимуть 1) мотивацію заробітчан до повернення в Україну; 2) мотивацію мігрантів, які повернулися, до заняття підприємницькою діяльністю.

Заходи, спрямовані на заохочення мігрантів до повернення на батьківщину, як зазначалося, матимуть найбільший ефект, якщо здійснюватимуться у співпраці з країнами – реципієнтами української робочої сили<sup>2</sup>.

Заходи державної політики, спрямовані на підвищення інвестиційного потенціалу міграційних переказів, необхідно розглядати крізь призму різних вимірів. Насамперед політичні заходи повинні розрізнятися залежно від цільової групи, на яку вони спрямовані (наприклад, самі мі-

<sup>1</sup> *Batista C.* Return migration and entrepreneurship in Mozambique / C. Batista, T. McIndoe-Calder, C. Vicente [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csaе.ox.ac.uk/conferences/2011-EDiA/papers/616-Batista.pdf>.

<sup>2</sup> *Надрага В.* Трудова міграція: виклики для України / В. Надрага // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – 11 февр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/trudova\\_migratsiya\\_vikliki\\_dlya\\_ukrayini-75323.html](http://dt.ua/ECONOMICS/trudova_migratsiya_vikliki_dlya_ukrayini-75323.html).

гранти або їх родичі)<sup>1</sup>. Певними прикладами явно визначеної цільової групи є створення спеціальних банківських рахунків для мігрантів, відкриття державних бюро, які обслуговують мігрантів. Держава також може вживати заходи, що не спрямовані безпосередньо на мігрантів, а впливають на них опосередковано. До таких заходів варто віднести вивчення параметрів, що обмежують інвестування мігрантів. Ці ініціативи можуть націлюватися на регіони, з яких походить найбільша кількість мігрантів. Особливу увагу слід звернути на використання тих соціальних арен, де відчутна присутність мігрантів (залежно від конкретної країни це може бути Інтернет, місцеві зібрання тощо). Є також низка заходів державної політики, спрямованої на розвиток, яка взагалі не стосується мігрантів, але може мати додатковий ефект через вплив на сукупність міграційних та транснаціональних практик, поширених у країні чи регіоні.

Країни – донори робочої сили розробили низку заходів, спрямованих на посилення інвестиційного потенціалу міграційних переказів. Міжнародні організації, такі як Світовий банк, Міжнародна організація з міграції тощо, також приділяють увагу розробленню відповідних рекомендацій. У табл. 18.5.8 надано перелік напрямів державної політики, використовуваних низкою зарубіжних країн. Необхідно зауважити, що використовуватися зазначені заходи мають обережно, з урахуванням міграційної ситуації в Україні. Перелік, запропонований у таблиці, застосовується в різних країнах із неоднаковою модифікацією складових. Він може слугувати для визначення можливих орієнтовних напрямів політики з метою стимулювання економічного розвитку України. Використання заходів має базуватися на критичному аналізі особливостей міграцій українців та дотриманні прав людини. Від вжиття того чи іншого заходу слід утриматися, якщо це призведе до зменшення бажання українських мігрантів повернутися на Батьківщину.

В Україні було реалізовано поодинокі ініціативи, спрямовані на залучення трудових мігрантів до підприємницької діяльності. Як приклад успішних заходів у цій сфері слід назвати курс навчання “Основи малого підприємництва”, проведений у травні – серпні 2011 р. Всеукраїнським благодійним фондом “Запорука” в рамках двостороннього українсько-італійського проекту підтримки мігрантів в Італії та членів їх сімей в

---

<sup>1</sup> *Carling J. Policy Options for Increasing the Benefits of Remittances / J. Carling [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling\\_benefits-remittances.pdf](http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling_benefits-remittances.pdf).*

Таблиця 18.5.8

**Орієнтовний перелік заходів державної політики для покращання впливу міграційних переказів на економічний розвиток**

Мета	Напрями діяльності
Залучення частини переказів у розвиток	Оподаткування мігрантів. Регулювання зборів чи податків на перекази. Добровільні відрахування мігрантів на благодійність
Стимулювання переказів через офіційні канали	Відкриття банківських рахунків в іноземній валюті. Рахунки з підвищеною процентною ставкою. Сприяння переказам через мікрофінансові інституції. Сприяння фінансовій грамотності населення. Розширення охоплення населення банківськими послугами
Стимулювання інвестування переказів	Програми підтримки через мікрофінансові інституції. Програми підтримки через бюро з обслуговування мігрантів. Податкові пільги на імпорт товарів виробничого призначення. Схеми розвитку малого та середнього бізнесу (фінансові, інфраструктурні тощо). Тренінгові програми
Підтримка об'єднань мігрантів	Спільне фінансування. Державно-приватні підприємства. Тендери для розроблення проектів, що стимулюють розвиток
Вплив на зразки споживання	Сприяння споживанню місцевих товарів та послуг
Гарантування майбутніх переказів	Сприяння продовженню міграцій населення. Сприяння розвитку транснаціоналізму. Сприяння зв'язкам із діаспорою

Джерело: *Carling J. Policy Options for Increasing the Benefits of Remittances / J. Carling* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling\\_benefits-remittances.pdf](http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling_benefits-remittances.pdf).

Україні<sup>1</sup>. Цей захід мав позитивний вплив на пряме та опосередковане залучення мігрантів до підприємницької діяльності в Україні, оскільки навчання орієнтувалося на дві групи людей, які мають бажання започаткувати власний бізнес: членів сімей трудових мігрантів, які працюють в Італії, та заробітчан, які нещодавно повернулися з Італії. Програма кур-

<sup>1</sup> Проект підтримки мігрантів / Всеукраїнський благодійний фонд “Запорука” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zaporuka.com.ua/ukr/nashi-proekty/proekt-pidtrimki-migrantiv-ta-ih-rodin>.

су передбачала висвітлення широкого кола питань, важливих для підприємців-початківців, а саме: роль та місце малого бізнесу в економіці України, психологічні аспекти ведення бізнесу, правові основи підприємницької діяльності, техніко-економічне обґрунтування бізнес-діяльності, юридичне оформлення малого підприємства, менеджмент у малому бізнесі, організація виробництва і збуту товарів та послуг, бухгалтерський облік та звітність у діяльності малого підприємства, оподаткування та спрощені системи обліку і звітності, бізнес-планування в малому підприємстві. Такі проекти необхідно здійснювати на постійній основі за державної підтримки, у такому разі це суттєво впливатиме на розвиток економіки через надання зацікавленим мігрантам і членам їх сімей інформаційних та освітніх ресурсів, що стануть у пригоді при започаткуванні та веденні підприємницької діяльності.

Особливо важливим при визначенні напрямів і перспектив залучення українських мігрантів до підприємницької діяльності є досвід країн із подібними характеристиками соціально-економічної ситуації, історичного минулого, менталітету та міграційної поведінки населення, зокрема Молдови. Дослідження в цій країні у 2010 р. стосовно виявлення можливостей для посилення взаємозв'язків між міграціями та розвитком<sup>1</sup> показує, що велика частина підприємств, створених колишніми мігрантами на батьківщині, працює в неформальному секторі. Деякі види бізнесу організовані на основі неформальних домовленостей між мігрантами, які повернулися після працевлаштування за кордоном, та іноземцями (часто колишніми роботодавцями) у тих країнах, де вони працювали.

Ведення підприємницької діяльності колишніми мігрантами у неформальному секторі, хоч і не в повному обсязі, відповідає інтересам держави, однак містить низку позитивних моментів для її розвитку: по-перше, такі підприємства зумовлюють приплив реляційного капіталу (відносини, які залучають до діяльності підприємства внутрішніх і зовнішніх зацікавлених осіб та структури) у країну, по-друге, є можливість переходу підприємств, які працюють у неформальному секторі, у формальний. За таких умов перед державою постає виклик щодо залучення підприємців до формального сектору. Для цього потрібно максимально спростити процедуру реєстрації бізнесу. Запровадження податкових ка-

---

<sup>1</sup> Укрепление взаимосвязи миграции и развития в Молдове / Центр анализа и исследований социологии, политологии и психологии, International Agency for Source Country Information. – Кишинев, 2010. – 65 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mirpal.org/files/files/Укрепление миграции.pdf>.

нікул для новостворених підприємств також сприятиме досягненню цієї цілі.

Під час дослідження в Молдові було виявлено основні фактори, що стримують підприємництво мігрантів, серед яких головними є:

- обмежений доступ до інформації;
- недостатні фінансові ресурси;
- обмежений доступ до кредитів;
- нестача відповідальних та кваліфікованих працівників;
- надмірна бюрократична тяганина;
- неослабна корупція;
- недостатньо розвинуті підприємницькі навички;
- несприятлива податкова політика;
- відсутність інфраструктури для підприємництва;
- незахищеність внутрішнього ринку<sup>1</sup>.

Усунення факторів, що заважають підприємницькій діяльності трудових мігрантів, має бути покладено в основу політики залучення заробітчан до відкриття власного бізнесу. Однак паралельно створенню сприятливих бізнес-можливостей для колишніх мігрантів необхідно також стимулювати підприємництво осіб, які не мають міграційного досвіду, оскільки це покращуватиме можливості працевлаштування на національному ринку праці і зменшуватиме масштаби вибуття населення за кордон.

Залучення колишніх мігрантів до підприємницької діяльності повинне відбуватися за рахунок взаємодії різних структур. Рекомендації для покращання їх роботи в цій сфері є такими:

*1) уряду України:*

- зміцнювати контакти з українською діаспорою за кордоном через організації мігрантів, мережу посольств та консульств. Надавати українцям за кордоном інформацію про можливості інвестування грошей на батьківщині;
- продовжити заходи з реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Укрепление взаимосвязи миграции и развития в Молдове / Центр анализа и исследований социологии, политологии и психологии, International Agency for Source Country Information. – Кишинев, 2010. – 65 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mirpal.org/files/files/Укрепление миграции.pdf>.

<sup>2</sup> Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні : закон України від 21.12.2000 № 2157-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2157-14>.

- стимулювати поширення інформації про започаткування підприємницької діяльності, а саме відомостей щодо процедур, пов'язаних із відкриттям бізнесу, визначення пріоритетних секторів економіки з потенційними можливостями майбутнього зростання, отримання необхідних для підприємницької діяльності знань і навичок;
- залучати грошові перекази трудових мігрантів на підприємництво, здійснювати підтримку новостворених підприємств за рахунок надання податкових пільг, зменшення кількості перевірок, надання кредитів на пільгових умовах тощо;
- зменшити адміністративні бар'єри у процесі реєстрації нового підприємства;
- подолати корупцію у підприємницькій сфері;
- стимулювати імпорт товарів виробничого призначення, інструментів та сировини через дозвіл увезення їх за пільговими митними тарифами;

2) *банкам:*

- підвищувати рівень фінансової грамотності населення, зокрема мігрантів та членів їх сімей;
- підвищувати рівень довіри населення до банківської системи;
- знижувати вартість грошових переказів;
- удосконалювати та диверсифікувати можливості й канали грошових переказів;
- знижувати вартість кредитів на відкриття власної справи;
- надавати кредити на триваліший час.

3) *засобам масової інформації:*

- інформувати населення про можливості набуття підприємницьких навичок;
- поширювати інформацію про успішні ініціативи мігрантів у створенні власної справи на батьківщині.

З огляду на важливість залучення в економіку України “міграційних” грошей (як зазначалося, заробітки немігрантів тією чи іншою мірою все одно працюють на вітчизняну економіку) варто як експеримент (можливо, спочатку – лише в західних областях та на Луганщині) встановити сприятливіший режим підприємницької діяльності для мігрантів та членів їх родин, включаючи спрощення процедури реєстрації й пільгове оподаткування суб'єктів підприємництва, у розвиток діяльності яких вкладаються кошти трудових мігрантів. Критерієм відбору бене-

фіціантів такої системи є факт відкриття у вітчизняному банку рахунку особою, яка не менше 6 міс. перебуває за межами країни (попередньо слід провести тендер між банками для визначення банківських установ, задіяних у цій схемі підтримки підприємництва). Користуватися коштами на рахунку для здійснення операцій, пов'язаних із підприємницькою діяльністю, може як сам мігрант, так і родичі, які постійно проживають в Україні. Для підприємців, які підпадають під цю систему, встановлюється річний період податкових канікул, після завершення якого вони переходять на спрощену систему оподаткування зі ставкою єдиного податку на рівні 80 % від встановленого в цій місцевості для того ж виду діяльності.

Забезпечення сприятливих умов для підприємницької діяльності в Україні, крім економічного ефекту, сприятиме підвищенню рівня зворотності трудових поїздок та інтеграції довгострокових мігрантів у суспільство, яке змінилося за період їхньої відсутності. Впровадження цих заходів повинно супроводжуватися потужною інформаційно-рекламною кампанією в країнах-реципієнтах. Функціонування такої схеми підприємницької діяльності мігрантів має бути оцінено через 2–2,5 роки, і в разі визнання успішною слід розглянути можливість її поширення на інші регіони та інші категорії підприємців.

Ще одним механізмом залучення “міграційних” коштів в економіку України є підтримка колективних грошових переказів. Слід запровадити процедуру, згідно з якою у випадку переказу коштів групою трудових мігрантів-земляків на вирішення конкретної проблеми міста (або села) їх походження (реставрація пам'ятки архітектури, закупівля комп'ютерів для школи тощо) з місцевого бюджету здійснюється трансферт на ті самі цілі в розмірі 25–35 % суми колективного переказу. В такому разі частину необхідних бюджетних витрат беруть на себе трудові мігранти, що сприятиме економії коштів бюджету.

### *Оцінка соціально-економічних ефектів від зовнішніх трудових міграцій*

На сучасному етапі важливим напрямом державної політики України у сфері трудової міграції є розроблення механізму інвестування коштів трудових мігрантів в економіку. Проте цьому перешкоджають несприятливі умови для ведення бізнесу, відсутність гарантії соціальної захищеності, корупція тощо.

За даними першого загальнонаціонального вибіркового обстеження з питань трудових міграцій (2008 р.), серед осіб, які виїздили працювати за кордон у 2005–2007 рр. та в першій половині 2008 р., майже немає підприємців-роботодавців та самозайнятих (поза особистим підсобним господарством). При цьому 16 % під час перебування за кордоном працювали як самозайняті, а 4,7 % – як підприємці-роботодавці<sup>1</sup>. Розроблено пропозиції щодо покращання можливостей здійснення підприємницької діяльності в Україні та залучення трудових мігрантів до підприємницької діяльності. Реалізація зворотними трудовими мігрантами підприємницьких настанов на тому самому рівні, що й під час перебування за кордоном, матиме принаймні три фінансові ефекти:

- податкові надходження від підприємницької діяльності зворотних мігрантів;
- надходження податків на доходи працівників підприємств, організованих мігрантами;
- зменшення навантаження на Фонд соціального страхування на випадок безробіття за рахунок збільшення кількості робочих місць і відповідного зниження чисельності безробітних.

Науковці ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України під час дослідження трудових міграцій (2008 р.) розробили методикку оцінки впливу трудової міграції на рівень безробіття, включаючи ефект від можливої реалізації зворотними мігрантами настанов на підприємницьку діяльність. Зокрема виявлено, що за відсутності можливості здійснення трудових міграцій рівень безробіття в Україні був би в 1,6 раза вищим від фактично зафіксованого рівня<sup>2</sup>. Можливе набуття після повернення мігрантами-підприємцями того ж статусу зайнятості, який вони мали за кордоном, дало б змогу зменшити кількість безробітних більш як на 10 % у випадку найму в середньому одним роботодавцем із числа зворотних мігрантів трьох працівників і майже на 14 % – у разі найму п'яти працівників.

Отже, за умови сприятливого мікроклімату для розвитку підприємництва в Україні ми мали б додатково майже 23 тис. підприємців-роботодавців та майже 77 тис. самозайнятих осіб. За даними ОУЖД України середній річний дохід від підприємницької діяльності (у розрахунку на

---

<sup>1</sup> Становлення середнього класу в Україні: домінанта національної стратегії України / В. В. Каліцька, В. В. Близнюк, О. І. Крикун та ін. – К. : Четверта хвиля, 2009. – 640 с.

<sup>2</sup> Населення України. Трудова еміграція в Україні / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2010. – 233 с.



одну особу, яка її здійснює) становив у 2010 р. понад 44 тис. грн, середній річний дохід самозайнятих – понад 21 тис. грн. За такого рівня доходів зворотні мігранти, які не змогли реалізувати підприємницькі настанови, протягом 2010 р. за умови сплати податків на загальних принципах сплатили б до бюджету 395,6 млн грн (потенційні роботодавці – 151,3 млн грн, потенційні самозайняті – 244,3 млн грн), за умови використання спрощеної системи оподаткування (при середньому розмірі єдиного податку 150 грн) – 179,4 млн грн (відповідно 41,1 та 138,3 млн грн). Працевлаштування кожним таким роботодавцем у середньому трьох осіб додатково принесло б державному бюджету у 2010 р. (зважаючи на середню заробітну плату осіб, які працюють на приватних підприємствах або у приватних осіб, – 18,8 тис. грн за рік за даними ОУЖД) 241,3 млн грн, а працевлаштування кожним роботодавцем п'яти осіб – 402,1 млн грн.

Крім збільшення дохідної частини бюджету, як зазначалося, наймення працівників підприємцями-роботодавцями зменшує навантаження на Фонд соціального страхування на випадок безробіття, сприяє економії коштів Фонду. Можливе набуття мігрантами, котрі працювали за кордоном як роботодавці, такого ж статусу на батьківщині дало б змогу забезпечити роботою від 15,2 % (при наймі в середньому трьох працівників одним роботодавцем) до 25,3 % (при наймі п'яти працівників) від загальної кількості зареєстрованих безробітних в Україні (у середньому за 2010 р.). За умови реалізації припущення, що частка отримувачів допомоги по безробіттю та середній її розмір для цієї категорії були б такі самі, як і по загальній масі безробітних, обсяг можливої економії коштів Фонду становив би 430,8–718 млн грн.

У процесі дослідження (з урахуванням здійсненої дооцінки обсягів трудової міграції) було визначено також можливий обсяг надходжень до державного бюджету від податків на діяльність потенційних підприємців, чії батьки працюють за кордоном.

За даними першого загальнонаціонального обстеження з питань трудової міграції 2008 р., 27,6 % мігрантів мають вік 45 років і старше. Можна стверджувати, що кількість трудових мігрантів, які мають повнолітніх дітей, становить не менше чверті від загалу. За результатами опитування повнолітніх дітей трудових мігрантів, здійсненого відділом міграційних досліджень ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України наприкінці 2010 р., майже третина таких дітей здатна обійтися без кредитів для започаткування власної справи.

Згідно з даними обстеження 2008 р. майже 800 тис. трудових мігрантів перебували в Україні на момент спостереження. Враховуючи дооцінені обсяги зовнішньої трудової міграції (2,1 млн осіб), визначаємо кількість мігрантів, які перебувають за кордоном у випадково обраний день року, в 1,3 млн осіб. Тоді кількість потенційних підприємців з повнолітніх дітей трудових мігрантів дорівнюватиме  $(1300 \cdot 0,25 / 3)$  більш як 108 тис. осіб. За рівня середнього річного доходу від підприємницької діяльності та від самостійної трудової діяльності у 25,2 тис. грн (у середньому за обома напрямками реалізації економічної активності) обсяг потенційних податків на доходи від діяльності підприємців з дітей трудових мігрантів становив би у 2010 р. 408,8 млн грн при сплаті податків на загальних принципах та 195 млн грн при розмірі єдиного внеску у 150 грн.

Таким чином, сумарна фінансова вигода від можливої реалізації трудовими мігрантами та їхніми дітьми, які залишилися в Україні, підприємницьких настанов перевищує 1 млрд грн в умовах 2010 р.

Отже, зовнішня трудова міграція є важливим джерелом інвестицій в економіку України – як прямих (через вкладення заробітків мігрантів у розвиток власного бізнесу), так і опосередкованих (через збільшення дохідної частини бюджету). Досягнення високого рівня ефективності підприємництва трудових мігрантів та їх дітей потребує розроблення спеціалізованих програм захисту інвестицій, а також надання консультаційної допомоги потенційним підприємцям. Суттєве ж розширення практики залучення коштів трудових мігрантів у розвиток підприємництва можливе за умови забезпечення політичної та економічної стабільності в регіонах та країні загалом, а також покращання законодавства у сфері підтримки підприємництва на загальнодержавному рівні.

Ідеї трудових мігрантів, навички, яких вони набули за кордоном, зв'язки та контакти, встановлені за межами України значно сприятимуть розвитку малого підприємництва в Україні. Крім того, наявність спільного бізнесу трудових мігрантів та їхніх дітей сприятиме зміцненню сімейних стосунків та зворотності трудових поїздок.

Урядовим структурам України варто розглядати малий бізнес насамперед як джерело створення робочих місць, зниження напруженості на ринку праці та послаблення навантаження на соціальну систему країни.

## 18.6. ІННОВАЦІЙНІ ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ

Інтеграція України в Європейське співтовариство, вплив глобалізаційних процесів на конкурентоспроможність національної економіки актуалізують пошук нових шляхів й інструментів соціально-економічного розвитку. Важливим чинником забезпечення успішного розвитку складних соціальних систем є ефективне функціонування підсистеми соціальних відносин, що організує розподіл відповідальності та обов'язків соціальних суб'єктів і забезпечує їх необхідну мотивацію. Дефіцит соціальної відповідальності та низька якість виконання соціальних обов'язків унеможливають формування позитивного іміджу країни як соціальної держави, реалізацію ефективної соціальної політики, етичне ведення бізнесу.

Актуальність проблематики соціальної відповідальності бізнесу (СВБ) в Україні зростає у зв'язку з вичерпанням екстенсивних резервів функціонування економічної системи та соціальної інфраструктури й необхідністю їх докорінної модернізації в найближчій перспективі з метою забезпечення відповідності новим викликам і завданням в умовах посилення впливу зовнішнього середовища, зростання вимог до якості продукції та послуг, сучасним екологічним та споживчим стандартам тощо. Все це зумовлює практичне значення наукового обґрунтування й дослідження інноваційних фінансових механізмів упровадження стандартів соціальної відповідальності бізнесу в Україні.

Стандарти соціальної відповідальності становлять сукупність неформальних інструментів регулювання соціально-трудова відносин – на противагу законодавчому забезпеченню такого регулювання. За авторським спостереженням стандартизація у сфері СВБ здійснюється через:

- 1) кодекси етичної корпоративної поведінки;
- 2) власне стандарти СВБ, сукупність яких доцільно поділити на стандарти – регулятори СВБ та стандарти звітності з СВБ.

Кодекси та стандарти, зокрема у процесах управління та реалізації корпоративної соціальної відповідальності, – категорії, надзвичайно близькі семантично. Обидва ці регулятивні інструменти визначають і фіксують норми корпоративної політики. Дуже часто ці поняття вживаються як синоніми. Проте можна назвати щонайменше дві важливі відмінності, які дають можливість розмежувати кодекси та стандарти як два окремі регулятори СВБ. По-перше, кодекс – це документ, де фіксуються загальні принципи корпоративної соціальної політики, ідеологія та філософські мірку-

вання, якими керуються комерційні організації у внутрішніх та зовнішніх комунікаціях. Кодекс може обмежуватися декларацією готовності бізнесу до СВБ та запевненням суспільства у тому, що компанія є та залишатиметься зразковим – з точки зору етики – підприємством.

Стандарт СВБ – нормативний документ, який конкретизує характеристики діяльності, котра може вважатися соціально відповідальною, а також характеристики суб'єктів господарювання як відповідальних суб'єктів бізнесу. Стандарти містять чіткий перелік вимог та показників, дотримання яких обов'язкове у сфері СВБ. Вони визначають критерії відповідності бізнесу встановленим нормативним вимогам стосовно застосування СВБ-підходів. Як правило, стандарти передбачають можливість безперешкодного і коректного порівняння різних підприємств однієї чи різних галузей, а міжнародні стандарти – також порівняння підприємств різних країн. Стандарт є інструментом оцінювання діяльності компанії, її поступу у справі інтеграції СВБ у корпоративну структуру, політику, відносини. З одного боку, стандарти є інструментом та орієнтиром дотримання того чи іншого кодексу, з другого – добровільне зобов'язання бізнесу відповідати не лише принципам кодексу, а й стандартам СВБ – це свідчення серйозності його намірів застосовувати механізми та технології СВБ у своїй діяльності. Деякі дослідники, міркуючи про співвідношення стандартів і кодексів, іменують перші кодексами правил та регулювання, на противагу кодексам поведінки чи етичним кодексам<sup>1</sup>. Із практики відомо, що часто кодекс як ідеологія і стандарти як критерії СВБ об'єднуються в єдиний документ, логічно поділений на відповідні змістові частини з очевидним зв'язком між ними.

Друга важлива відмінність між кодексом та стандартом полягає в тому, що кодекс – це переважно документ певної конкретної корпорації (не плутати з внутрішніми документами – наприклад, статутом, посадовими інструкціями тощо), де викладено її власне бачення аспектів СВБ. Від внутрішнього документообігу кодекс етичної компанії відрізняється гласністю і доступністю. Корпоративний кодекс – це сукупність цінностей, норм і правил, моделей поведінки, яких окрема компанія зобов'язується дотримуватися у внутрішніх та зовнішніх комунікаціях.

Стандарти СВБ – це здебільшого універсальні документи для потреб та оцінювання різноманітних підприємств. Крім того, вони є професій-

---

<sup>1</sup> *Moilanen T.* The Adoption of the Ethics Framework in EU Member States / T. Moilanen ; University of Helsinki [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/41/39267206.pdf>.

ними нормативними інструментами, які напрацьовані спеціалізованими агенціями. Хоч у світовій практиці відомі успішні спроби універсалізації та професіоналізації власне кодексів етики бізнесу, про які йти-меться далі, переважна більшість етичних кодексів – ініціатива та доробок довільного формату кожної окремої бізнес-організації (на відміну від стандартів – всезагального керівництва до дії визначеного формату).

Окремою групою стандартів СВБ є стандарти соціальної звітності. Вони деталізують порядок інформування суспільства та його визначених груп про СВБ організації. У них відображаються результати її діяльності і характер впливу на різні аспекти суспільного життя. Саме стандарти соціальної звітності “задають планку”, матеріалізуючи положення будь-яких інших стандартів СВБ в індикаторах, забезпечують можливість оцінювання СВБ компаній.

Корпоративний кодекс у сучасному світі використовується як інструмент управління (регулює поведінку співробітників, менеджменту, постачальників), розвитку (підтримки) корпоративної культури (визначає основні цілі й цінності компанії та посилює корпоративну ідентичність, підкреслює статус і роль учасників корпорації всіх рівнів – акціонерів, керівництва, персоналу), підвищення інвестиційної привабливості та нарощування “репутаційного капіталу”. Він визначає пріоритети в діяльності компанії, фіксує “правила гри”, регламентує робочий процес, тлумачить та аргументує необхідність тієї чи іншої поведінки, сприяє корпоративній згуртованості.

Корпоративні кодекси етики стали широко застосовувати в розвинутих країнах з 80-х років ХХ ст. Власні кодекси мають 80 % компаній, що входять до списку кращих компаній світу журналу “Fortune 500”<sup>1</sup>. Зміст і структура кодексу компанії визначаються насамперед її особливостями, структурою, завданнями розвитку, позицією керівництва.

Як правило, в корпоративних кодексах містяться такі розділи:

- ідеологічна частина, де відображаються місія, цінності та цілі компанії (стратегічні, тактичні, оперативні, локальні);
- нормативна частина, де описуються:
  - структура компанії, основні принципи менеджменту;
  - очікування компанії від співробітників;
  - норми поведінки в робочий час на робочому місці;
  - норми взаємодії з колегами, керівниками й підлеглими;

---

<sup>1</sup> Герчикова И. Н. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики : учеб. пособие / И. Н. Герчикова. – М. : Консалт-банк, 2002. – 576 с.

- система заохочення й покарання, що діє в компанії;
- відносини компанії із зовнішнім середовищем;
- імідж компанії, правила забезпечення комерційної таємниці;
- використання службового становища;
- робота й особисте життя співробітників;
- прийняті в компанії стилі поведінки, спілкування, форма одягу.

Урахування в тексті кодексу цих основних позицій гарантуватиме, що документ належним чином інформуватиме співробітників компанії про традиції і стосунки на підприємстві; топ-менеджмент компанії – про те, які способи досягнення цілей є бажаними, а які неприпустимими; клієнта – про те, що і яким чином компанія робить для нього, чим керується, які цінності, крім максимізації прибутку, визнає; партнера компанії – про те, наскільки вона чесна, чи зацікавлена в довгострокових відносинах; суспільство – про користь, яку компанія створює не лише для своїх власників, менеджменту, співробітників, а й для соціуму загалом<sup>1</sup>.

Для аналізу змісту сучасних корпоративних кодексів, експерти ОЕСР розглянули 250 кодексів у компаніях з її країн-членів. Аналізом було охоплено організації практично всіх галузей економіки з Північної Америки, Європи, Австралії, Нової Зеландії, Японії й Південної Кореї. Згідно з дослідженням, у 148 кодексах описувалися аспекти трудових відносин, у 145 – екологічної політики компанії, у 117 – захисту прав споживачів, у 56 – протидії хабарництву, у 50 – відносин із конкурентами. У 45 кодексах містилися розділи щодо політики публічності та розкриття інформації, у 26 документах відображався внесок компанії в розвиток науки й технології<sup>2</sup>.

У вітчизняних умовах корпоративні кодекси можуть стати важливим інструментом саморегулювання ділового середовища. Значне поширення практики кодифікації корпоративної поведінки, створення норм, виписаних і прийнятих на рівні менеджменту компанії, а також реакція основних її груп впливу на дотримання чи недотримання цих норм може зменшити потребу у втручанні державних органів у регулятивну сферу. А це, у свою чергу, дасть змогу дещо скоротити пов'язані з

<sup>1</sup> Корпоративный кодекс / Department of Mystery Shopping [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://d-ms.com.ua/articles/view/14>; Бахарев А. Корпоративный кодекс: регламент внутреннего имиджа / А. Бахарев; Национальный союз кадровиков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6417>.

<sup>2</sup> Лучко М. А. Этика бизнеса – фактор успеха / М. А. Лучко. – М. : Эксмо, 2006. – 320 с.

функціонуванням таких органів витрати державного й місцевих бюджетів, що наразі надзвичайно актуальне завдання в контексті адміністративної реформи, що триває.

Окремі організації в Україні вже мають певний досвід розроблення та застосування етичних кодексів, спрямованих на регулювання різних аспектів внутрішніх і зовнішніх комунікацій. На деяких підприємствах України створено етичні й протокольні служби, які забезпечують дотримання етикету в стосунках з іноземцями, особливо під час установлення контактів та проведення офіційних переговорів. Проте наразі такий досвід впроваджується повільно. Як правило, етичні кодекси певного змісту – це практика філій та представництв іноземних компаній, які під впливом запитів із боку інвесторів, акціонерів, громадськості країни походження змушені брати до уваги тенденцію кодифікації корпоративних етичних зобов'язань. Велика частина вітчизняних власників та керівників (особливо, у середовищі малого та середнього бізнесу) ще не усвідомили необхідності формування морально-ціннісного профілю компанії. До того ж для реалізації таких цілей часто не вистачає коштів, бракує відповідних методичних розробок. Важливу роль відіграє позиція організацій громадянського суспільства, які з багатьох причин неготові впливати на бізнес із метою активізації його СВБ.

Незважаючи на те, що розроблення й прийняття корпоративного кодексу – “справа честі” кожної компанії, не можна ігнорувати того факту, що є прецеденти створення галузевих і навіть універсальних міжнародних кодексів. Одним із таких загальновідомих міжнародних кодексів (також одним із перших кодексів СВБ) можна вважати “Принципи міжнародного бізнесу”. У 1986 р. з ініціативи представників європейського бізнесу було створено неформальну організацію лідерів бізнесу Японії, Західної Європи й США – “Круглий стіл Ко” (“Caux Round Table”). Спочатку основна мета цієї організації визначалась як сприяння лібералізації міжнародних торгово-економічних відносин в умовах загострення конкуренції на світових ринках. Згодом, під впливом японських учасників, “Круглий стіл Ко” долучився до розроблення питань етики й соціальної відповідальності. У результаті члени цієї ініціативи напрацювали і проголосили “Принципи міжнародного бізнесу”, спрямовані на посилення ролі комерційних організацій у поліпшенні економічних і соціальних умов життя<sup>1</sup> (табл. 18.6.1). За задумом активістів “Круглого столу

<sup>1</sup> CRT Principles for Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cauxroundtable.org/index.cfm?&menuid=125&parentid=8>.

Таблиця 18.6.1

**Принципи міжнародного бізнесу “Круглого столу Ко”**

Принцип 1	Відповідальність бізнесу не тільки перед акціонерами, а й перед усіма, хто прямо або опосередковано впливає на діяльність компанії: цінність бізнесу полягає в тому, що він забезпечує добробут і зайнятість населення, якісні товари й послуги за прийнятними цінами; підприємства повинні забезпечувати справедливий розподіл прибутку, створеного разом із співробітниками, партнерами, інвесторами, клієнтами, а також дотримуватися правил чесної конкуренції, піклуватися про майбутнє місцевого, національного й світового співтовариства
Принцип 2	Економічний і соціальний вплив бізнесу, спрямований на забезпечення прогресу, справедливості й єднання: компанії, створені в зарубіжних країнах, повинні сприяти соціальному розвитку цих країн, забезпечуючи ефективну виробничу діяльність і допомагаючи підвищувати купівельну спроможність громадян, дбаючи про освіту, права людини, добробут і загальне благополуччя; компанії мають сприяти економічному й соціальному розвитку не тільки в країнах, де вони функціонують, а й в усьому світі
Принцип 3	Етика бізнесу: від інструкцій, вказівок і формулярів – до атмосфери довіри: визнаючи, що комерційна таємниця має право на існування, бізнесмен повинен розуміти, що щирість, доброзичливість, чесність і відкритість не тільки сприяють зміцненню репутації та стабільності бізнесу, а й забезпечують ефективність комерційних угод, особливо на міжнародному рівні
Принцип 4	Повага до законів: щоб уникнути суперечностей і для забезпечення вільної торгівлі, а також створення рівних можливостей для конкуренції, справедливого ставлення до всіх учасників бізнесу, бізнесмен має поважати закони своєї та інших країн; крім того, він повинен визнавати, що окремі його дії, навіть якщо вони законні, можуть мати непередбачувані та негативні наслідки
Принцип 5	Сприяння багатосторонній торгівлі: компанії повинні підтримувати систему багатосторонньої – міжнародної – торгівлі; вони мають об'єднати зусилля для забезпечення прогресивної лібералізації торгівлі, а також ослаблення місцевих обмежень, які невиправдано гальмують торгівлю загалом, при цьому поважаючи політичні цілі кожної країни
Принцип 6	Повага до навколишнього середовища: підприємства повинні захищати й поліпшувати стан екологічної системи, запобігати недбайливому використанню природних ресурсів
Принцип 7	Уникнення протизаконних практик: компанія не повинна брати участі в діях, пов'язаних із хабарництвом, відмиванням грошей або іншими проявами корупції, торгівлею зброєю, наркотиками, тероризмом, організованою злочинністю в цілому; корпораціям слід об'єднувати свої зусилля з іншими учасниками ринку для боротьби з цими явищами

Складено за: CRT Principles for Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cauxroundtable.org/index.cfm?&menuid=125&parentid=8>.



Ко”, цей документ мав дати поштовх процесові вироблення єдиного світового орієнтира, відповідно до якого можна було б регулювати поведінку у сфері бізнесу.

Принципи позиціонувались як універсальні цінності, що покликані зблизити різноманітні моделі ділової культури та визнавалися б повсюдно. Вони базуються на двох основних етичних ідеалах: східної концепції “кіюсей” і західної традиції поцінювання людської гідності. Японська концепція “кіюсей” означає “спільно жити й працювати задля досягнення загального блага”<sup>1</sup>. Як ідейна платформа бізнесу у поширенні СВБ вона не тільки передбачає активну позицію фірми щодо своїх працівників, управлінців, постачальників, а й пропагування її на міжнародному рівні й навіть діалог з національними урядами щодо включення її в політичні пріоритети.

Людська гідність при цьому тлумачиться як цінність кожної окремої особистості. Неприпустиме сприйняття людини, незалежно від її походження, достатку, віросповідання чи здібностей, як засобу для досягнення іншими людьми своїх особистих чи колективних цілей: більшість не може ігнорувати прав та інтересів меншості. Таким чином, принципи “Круглого столу Ко” – це спроба виробити єдиний кодекс етики для ділових людей, що належать до різних традицій та систем господарювання – західної й східної.

У документі сім загальних принципів етичного бізнесу доповнювалися правилами, відповідно до яких компанії взаємодіють із кожною групою зацікавлених сторін – клієнтами, працівниками, власниками/інвесторами, постачальниками, конкурентами, суспільством загалом. У них, зокрема, корпорації зобов’язуються співпрацювати з усіма суб’єктами соціальних відносин, діяльність яких спрямована на підвищення рівня розвитку системи охорони здоров’я, освіти, безпеки робочого місця. Компанії повинні брати участь у спонсорській діяльності, особливо стосовно різноманітних соціальних установ. З огляду на хронічну нестачу коштів державного і місцевих бюджетів для потреб ефективної соціальної політики в Україні, можна зробити висновок, що дотримання вітчизняним бізнесом принципів “Круглого столу Ко” до певної міри сприятиме оптимізації державних соціальних видатків, утверджуючи полісуб’єктність як необхідну характеристику соціальної політики сучасної європейської держави.

<sup>1</sup> Философия Kyosei / Canon [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.canon.ru/About\\_Us/About\\_Canon/Philosophy/Index.aspx](http://www.canon.ru/About_Us/About_Canon/Philosophy/Index.aspx).

Найбільш визначним і найвідомішим нині прикладом міжнародної кодифікації корпоративної поведінки є ініціатива Глобального договору ООН. Етап його виконання було розпочато у Штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку 26 липня 2000 р.

Мета Договору – сприяти формуванню загальних цінностей, які б “гуманізували” глобальний ринок. Договір пропонує бізнесу приєднатися до десяти базових принципів і так засвідчити готовність брати участь у вирішенні глобальних проблем цивілізації. Як зазначалося, ці принципи стосуються проблем дотримання прав людини, трудових відносин, охорони навколишнього середовища й боротьби з корупцією. Основою їх розроблення стали положення Загальної декларації прав людини, Декларації Міжнародної організації праці про основні принципи й права у сфері праці, Декларації із захисту навколишнього середовища й розвитку, Конвенції ООН проти корупції<sup>1</sup>. У сфері дотримання прав людини Договір висуває два принципи, у сфері трудових відносин – чотири, в екологічній сфері – три, у сфері протидії корупції – один універсальний принцип (табл. 18.6.2).

Участь у Глобальному договорі передбачає щорічне публічне підтвердження компаніями відповідності його принципам шляхом публікації Повідомлення про досягнутий прогрес (ПДП), адресованого зацікавленим сторонам. У ньому відображаються заходи та партнерські проекти, здійснені за участю компанії після приєднання до ініціативи або публікації попереднього ПДП у напрямі реалізації цілей Глобального договору, а також досягнуті результати. Учасники повинні розмістити електронну версію свого ПДП на спеціалізованому веб-сайті. До публікації приймаються ПДП різними мовами<sup>2</sup>.

Компанії, які долучилися до Договору, зобов'язані опублікувати перше ПДП протягом двох років з моменту приєднання. Кожна наступна публікація ПДП має здійснюватися протягом одного року з часу попереднього ПДП. У разі недотримання компанією цього строку або строку публікації першого ПДП у базі даних учасників на веб-сайті Глобального договору вона буде значитись як “така, що не комунікує”. Якщо компанія взагалі припинить публікацію ПДП, її буде виключено з числа

---

<sup>1</sup> Українська мережа Глобального договору ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://globalcompact.org.ua>.

<sup>2</sup> UN Global Compact Policy on Communicating Progress [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/docs/communication\\_on\\_progress/COP\\_Policy\\_Feb11.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/communication_on_progress/COP_Policy_Feb11.pdf).

Таблиця 18.6.2

**Принципи Глобального договору ООН**

<i>Права людини</i>	
Принцип 1	Ділові кола повинні підтримувати та поважати дотримання прав людини, проголошених міжнародним співтовариством
Принцип 2	Ділові кола повинні забезпечити власну непричетність до порушень прав людини
<i>Трудові відносини</i>	
Принцип 3	Ділові кола повинні підтримувати свободу асоціацій та на практиці визнавати право на укладення колективних договорів
Принцип 4	Ділові кола повинні виступати за ліквідацію всіх форм примусової й обов'язкової праці
Принцип 5	Ділові кола повинні виступати за повне викорінення дитячої праці
Принцип 6	Ділові кола повинні виступати за ліквідацію дискримінації у сфері праці й зайнятості
<i>Навколишнє середовище</i>	
Принцип 7	Ділові кола повинні дотримуватись превентивного підходу до вирішення екологічних проблем
Принцип 8	Ділові кола повинні здійснювати ініціативи, спрямовані на підвищення відповідальності за стан навколишнього середовища
Принцип 9	Ділові кола повинні сприяти розвитку та поширенню екологічно безпечних технологій
<i>Протидія корупції</i>	
Принцип 10	Ділові кола повинні протидіяти будь-яким формам корупції, включаючи здирицтво і хабарництво

Складено за: Українська мережа Глобального договору ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://globalcompact.org.ua>.

діючих учасників Договору, проте її назву буде зафіксовано у відповідному переліку на веб-сайті Договору.

Глобальний договір як такий не оцінює діяльності компаній, обмежуючись суспільною консенсусною платформом, яка дає змогу зацікавленим сторонам сформулювати загальне враження про СВБ корпорації-учасника. З метою забезпечення власне оцінки діяльності компаній і, тим самим, усебічного дотримання ними принципів Договору з 2011 р.

запроваджується Програма диференціації Глобального договору<sup>1</sup>, яка повніше інформує зацікавлені сторони про рівень дотримання компаніями цінностей Договору із застосуванням відповідної системи параметрів і – на цій основі – групування підприємств за ознакою більшого/меншого прогресу. Диференціація здійснюється щорічно за даними опублікованих ПДП. При цьому очікується, що імплементація принципів Договору супроводжується постійним прямим діалогом із зацікавленими сторонами, а також дотриманням компаніями прозорості при наданні інформації про політику і процедури управління ризиками й можливостями у сфері сталого розвитку.

Диференціація передбачає виокремлення двох груп компаній: активних і прогресивних. Для набуття статусу активного члена Договору компанії достатньо заявити про незмінну підтримку його принципів (таку заяву в обов'язковому порядку повинна офіційно зробити керівна посадова особа – виконавчий директор, голова та ін.), описати практичні дії щодо їх імплементації в кожному сегменті (прав людини, трудових відносин і т. ін.) у межах компанії, а також забезпечити достовірність і порівнянність даних про досягнуті нею результати (у ретроспективі, у розрізі галузі діяльності компанії або економіки країни базування загалом). Рекомендується використовувати будь-які релевантні якісні й кількісні (але достатньо інформативні) показники на вибір аплікатора. У розроблених зразках заявки наводяться приклади показників та індикаторів прогресу, які той може використати для відображення відповідності компанії принципам Договору<sup>2</sup>.

Фахівцями Глобального договору розроблено документи-керівництва та методичні рекомендації щодо різних аспектів соціально відповідальної політики та підготовки ПДВ. Основні з переліку таких документів – План лідерства у сфері корпоративної сталості<sup>3</sup> та Модель менеджменту Глобального договору<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> The Global Compact Differentiation Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/COP/differentiation\\_programme.html](http://www.unglobalcompact.org/COP/differentiation_programme.html).

<sup>2</sup> Basic Online COP Template [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/docs/communication\\_on\\_progress/templates/Basic/Basic\\_COP\\_RU.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/communication_on_progress/templates/Basic/Basic_COP_RU.pdf).

<sup>3</sup> Blueprint for Corporate Sustainability Leadership [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/HowToParticipate/Business\\_Participation/blueprint\\_for\\_corporate\\_sustainability\\_leadership.html](http://www.unglobalcompact.org/HowToParticipate/Business_Participation/blueprint_for_corporate_sustainability_leadership.html).

<sup>4</sup> UN Global Compact Management Model [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/docs/news\\_events/9.1\\_news\\_archives/2010\\_06\\_17/UN\\_Global\\_Compact\\_Management\\_Model.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2010_06_17/UN_Global_Compact_Management_Model.pdf).

Ті компанії, чий ПДП не повністю відповідають мінімальним вимогам участі у Глобальному договорі, отримують статус “новачка”, пільговий 12-місячний термін для внесення змін до ПДП та всебічну технічну й консультативну підтримку в процесі їх підготовки<sup>1</sup>.

Активні учасники Договору, які прагнуть набути прогресивного статусу, повинні довести свою відповідність конкретним критеріям, описавши один або більше заходів стосовно кожного з них із використанням відповідних показників. З урахуванням положень і рекомендацій Плану лідерства у сфері корпоративної сталості та Моделі менеджменту Глобального договору прогресивні критерії згруповано в категорії: критерії відповідно до яких, здійснюється інтеграція принципів Договору у стратегію та оперативну діяльність компанії; критерії для заходів з підтримки цілей і проблемних питань ООН в цілому; критерії ефективної політики безпосередньої імплементації принципів кожного з основних розділів Договору (права людини, трудові відносини, екологія, боротьба з корупцією); критерії для впровадження цих принципів у “ланцюг створення вартості” – відносини з постачальниками та підрядниками; критерії прозорості та верифікації (табл. 18.6.3).

Таким чином, Глобальний договір, започаткований як кодекс етичної поведінки компанії, сьогодні доповнений Програмою диференціації і стає своєрідним прототипом стандарту у сфері СВБ. При цьому стандартом у повному розумінні він не є, оскільки рекомендує учасникам використовувати і сам посилається на положення інших незалежних стандартів, наприклад SA 8000, а також інтегрує у свою методологію низку стандартів соціально відповідальної звітності, таких як AA 1000 і GRI, котрі становлять основу окремої групи стандартів СВБ, про що йтиметься далі.

Учасниками Глобального договору сьогодні є близько 6500 організацій з понад 130 країн світу. В Україні презентація Глобального договору відбулася 26 квітня 2006 р. Українська мережа Договору нині об'єднує 149 організацій із різних сфер діяльності з середовища бізнес-компаній та неурядових інституцій (громадських і благодійних організацій, профспілок)<sup>2</sup>. Характерно, що серед членів української мережі немає жодної

<sup>1</sup> The Learner Platform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/COP/differentiation/the\\_learner\\_platform.html](http://www.unglobalcompact.org/COP/differentiation/the_learner_platform.html).

<sup>2</sup> Українська мережа Глобального Договору ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalcompact.org.ua/ua/how2join/participants?order=kind&direction=asc>.

**Прогресивні критерії Програми диференціації  
Глобального договору ООН**

Критерії	Індикатори
<p align="center"><i>Критерій 1</i> Стратегічні аспекти запровадження принципів Глобального договору ООН</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Вплив тенденцій сталого розвитку на стратегічні пріоритети і фінансову стабільність компанії;</li> <li>– ризики та можливості сталого розвитку в середньостроковій перспективі (3–5 років);</li> <li>– соціальний та екологічний вплив компанії;</li> <li>– загальна стратегія управління впливом, ризиками та можливостями сталого розвитку в середньостроковій перспективі (3–5 років);</li> <li>– ключові показники результативності для визначення прогресу;</li> <li>– основні досягнення та невдачі у звітному періоді</li> </ul>
<p align="center"><i>Критерій 2</i> Процеси прийняття рішень та управління задля сталого розвитку</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Залучення та підзвітність керівництва стосовно стратегії та втілення принципів Глобального договору;</li> <li>– структура корпоративного управління (Рада директорів або її еквівалент) та її роль у нагляді за втіленням принципів Глобального договору;</li> <li>– наявна система заохочення, пов'язана зі стратегією та втіленням принципів Глобального договору</li> </ul>
<p align="center"><i>Критерій 3</i> Процеси та результати залучення зацікавлених сторін</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Перелік зацікавлених сторін, залучених організацією;</li> <li>– процес визначення та залучення зацікавлених сторін;</li> <li>– результати залучення зацікавлених сторін;</li> <li>– процес інтеграції внеску зацікавлених сторін у бізнес-стратегію компанії та прийняття ділових рішень</li> </ul>
<p align="center"><i>Критерій 4</i> Заходи для забезпечення широких цілей та питань ООН</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Приведення основної бізнес-стратегії у відповідність до однієї чи більше ключових цілей/питань ООН;</li> <li>– соціальні інвестиції та благодійні внески, пов'язані з основною діяльністю компанії;</li> <li>– участь топ-менеджменту в самітах, конференціях чи інших заходах;</li> <li>– проекти співробітництва з державними або приватними організаціями</li> </ul>
<p align="center"><i>Критерії 5–8</i> Забезпечення прав людини</p>	<p>Окремі індикатори*:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– наявність офіційного кодексу поведінки;</li> <li>– консультації із зацікавленими сторонами щодо дотримання прав людини;</li> <li>– система внутрішньої комунікації в компанії;</li> <li>– дотримання та захист прав людини при укладенні контрактів з постачальниками та іншими діловими партнерами тощо, %</li> </ul>

Закінчення табл. 18.6.3

Критерії	Індикатори
<i>Критерії 9–12</i> Принципи Глобального договору у сфері трудоких відносин	Окремі індикатори: – наявність офіційної політики найму й зайнятості; – дотримання міжнародних конвенцій та інших стандартів у сфері праці; – процес залагодження виробничих конфліктів; – система розподілу повноважень та відповідальності тощо
<i>Критерії 13–16</i> Захист довкілля	Окремі індикатори: – наявність офіційної економічної політики; – екологічні ризики та їх оцінка; – система екологічного моніторингу компанії; – відсоток контрактів з діловими партнерами, де гарантовано дотримання екологічних норм тощо
<i>Критерії 17–20</i> Антикорупційна політика	Окремі індикатори: – задекларована офіційна позиція компанії стосовно корупції та боротьби з нею; – консультації із зацікавленими сторонами з приводу антикорупційних заходів; – тренінги для менеджменту та співробітників з питань боротьби з корупційними діями; – моніторинг постачальників
<i>Критерій 21</i> Ланцюг створення вартості	– Сировина та продукція, що використовуються у виробництві; – ключові постачальники та субпідрядники; – оцінка ризиків у мережі постачальників для виявлення потенційних проблем із постачальниками чи продукцією; – принципи взаємодії з постачальниками, підрядниками; – інформування постачальників про відповідні принципи, правила та позицій компанії; – аудити/перевірки в мережі постачальників; – розподіл відповідальності у мережі постачальників і процедури подолання невідповідності встановленим правилам та нормам
<i>Критерії 22–24</i> Прозорість та верифікація	Окремі індикатори: – інформація щодо сталого розвитку, надана зацікавленим сторонам через основні комунікативні канали; – порівняння показників діяльності компаніями з відповідними показниками інших організацій; – ретроспективні порівняння – за попередні 2–3 роки; – свідчення незалежного аудиту, перевірок комісією зацікавлених сторін, партнерами тощо

\* Повний перелік див.: Criteria for the GC Advanced Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unglobalcompact.org/docs/communication\\_on\\_progress/GC\\_Advanced\\_Level\\_Criteria.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/communication_on_progress/GC_Advanced_Level_Criteria.pdf).

Складено за матеріалами мережі Глобального договору [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unglobalcompact.org>.

бюджетної установи чи іншої організації державного сектору, що, на наш погляд, є суттєвим недоліком.

Першим повноцінним стандартом – регулятором СББ можна вважати стандарт SA 8000. Його розроблено Міжнародною організацією соціальної підзвітності (США) у 2000 р. Стандарт SA 8000 позиціонується як універсальний стандарт СББ у сфері праці, покликаний продемонструвати споживачам, що товари, які вони купують і споживають, вироблено без порушення загальноприйнятих норм охорони праці. За формою він схожий на серію стандартів якості ISO 9000, які на той час уже широко використовувалися. Проте, на відміну від них, стандарт SA 8000 містить чітку процедуру дотримання викладених у ньому положень.

Стандарт SA 8000 базується на низці конвенцій МОП, положеннях Загальної декларації прав людини та Конвенції ООН з прав дітей. Стандарт поділяється на дев'ять основних частин, кожна з яких стосується певної головної проблеми трудових відносин, а саме: 1) дитяча праця; 2) примусова праця; 3) охорона здоров'я працівників та безпека праці; 4) свобода об'єднання і право на переговори та укладення колективного договору; 5) дискримінація на робочому місці; 6) дисциплінарні заходи; 7) нормування робочого часу; 8) оплата праці; 9) системи управління.

Згідно з нормами стандарту, підприємства не можуть використовувати працю дітей. Не допускаються будь-які форми примусової роботи. Роботодавці мають гарантувати своїм працівникам безпечні умови праці, поважати їх право об'єднуватися у профспілки. Категорично застуджується будь-яка дискримінація за ознакою кольору шкіри, статі, фізичних можливостей, політичних уподобань. Не дозволяються покарання, а також принизливі висловлювання на адресу працівників. Компанії повинні стежити за тим, щоб жоден із їхніх працівників, працівників організацій-постачальників або партнерів не працював більш ніж 48 годин, або шість днів на тиждень. Заробітна плата працівників має щонайменше відповідати реальному прожитковому мінімуму. У категорії “Системи управління” надається опис конкретних інструментів реалізації соціальної політики компанії.

Міжнародна організація соціальної підзвітності як розробник стандарту пропонує компаніям на вибір два способи засвідчення своєї відповідності його нормам. Перший розрахований на компанії, які працюють у роздрібній торгівлі. Вони зобов'язуються повідомити своїх партнерів та постачальників про намір відповідати SA 8000 і припинити від-



носини з партнерами, які не дотримуються викладених у ньому вимог. Крім того, компанії публікують щорічні звіти про свої досягнення у процесі реалізації його норм.

Інший шлях декларації відповідності SA 8000 пропонується компаніям-виробникам, а саме офіційна сертифікація підприємств. Цей процес розпочинається зверненням компанії до акредитованого “Міжнародною організацією соціальної підзвітності” аудитора з офіційним запитом. Після перевірки ним компанії на предмет дотримання вимог стандарту, фірма отримує статус апліката та ініціює розроблення персонального плану реалізації положень SA 8000. На підставі виконання цього плану, усунення всіх виявлених під час аудиту недоліків, зафіксованого повторною перевіркою та схваленого аудиторами, компанія отримує офіційний сертифікат відповідності SA 8000, який діє протягом трьох років<sup>1</sup>.

Найбільш новим і комплексним стандартом у сфері СВБ сьогодні визнано розробку Міжнародної організації стандартизації ISO 26000 “Керівництво з соціальної відповідальності”, що встановлює основні принципи й рекомендації щодо соціально відповідальної політики організації і розроблений за участю широкого кола залучених експертів.

Ще на початку 2003 р. Міжнародна організація стандартизації сформувала Стратегічну консультативну групу з питань соціальної відповідальності, до складу якої увійшли представники різних країн і зацікавлених груп, включаючи бізнес, державні структури, об’єднання споживачів та профспілки, недержавні організації, дослідні інституції та міжнародні структури. Головне завдання, поставлене перед Групою, полягало у визначенні можливого внеску Міжнародної організації стандартизації у розвиток наявних ініціатив і програм із соціальної відповідальності. У результаті багатомісячної роботи Група підготувала звіт, який містив огляд світової практики у сфері СВБ і дав змогу дійти висновку про необхідність розроблення стандарту із СВБ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Данілін О. Міжнародний стандарт Social Accountability 8000: коротка історія та головна інформація / О. Данілін ; Центр Корпоративного Громадянства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.corporate-citizen.org.ua/Library/SA%208000%20general%20info.doc.html>.

<sup>2</sup> Міжнародний стандарт із соціальної відповідальності ISO 26000 / Центр “Розвиток корпоративної соціальної відповідальності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.csr-ukraine.org/ISO\\_26000.html](http://www.csr-ukraine.org/ISO_26000.html).

У січні 2005 р. члени Міжнародної організації стандартизації проголосували за внесення до порядку денного пропозиції щодо розроблення нового стандарту у сфері СВБ. Було організовано роботу Робочої групи із соціальної відповідальності зі збалансованою участю представників різних категорій зацікавлених сторін. У цій роботі брали участь більш як 400 експертів і близько 200 спостерігачів із понад 90 країн. Особлива увага приділялася досягненню балансу між країнами, що розвиваються, й розвинутими країнами, а також гендерного балансу. Підсумком роботи Робочої групи стало розроблення Міжнародного стандарту ISO 26000:2010 “Керівництво із соціальної відповідальності”, який урочисто презентовано світовій громадськості у листопаді 2010 р.<sup>1</sup> За задумом розробників, він повинен стати першим кроком до уніфікації процедури впровадження СВБ у діяльність усіх типів організацій будь-якої форми власності в цілому світі.

Вказаний стандарт викликав багато дискусій, суперечок, нарікань. Навіть країни, які підтримали його проект, висловили чимало зауважень. Одним із найбільш суперечливих моментів стало питання про вартість/безкоштовність стандарту. Представники асоціацій споживачів вимагали, щоб стандарт був загальнодоступним. Тим паче, що ISO 26000 відрізняється від інших стандартів, оскільки стосується соціальних явищ і діяльності широкого кола організацій (включаючи неприбуткові). Незважаючи на ці протести, стандарт зроблено платним. Суперечки виникли також щодо питання обов’язкової сертифікації. Проте в результаті обговорення було узгоджено, що ISO 26000 не вимагатиме сертифікації. У його тексті чітко зазначається, що будь-які претензії щодо сертифікації спотворюють цілі документа<sup>2</sup>.

Попри дискусії та суперечності, сьогодні стандарт ISO 26000 є першим і єдиним документом, який пропонує цілісний підхід до організації СВБ. Він послідовно розкриває і відповідає на низку важливих питань, що стосуються: понять, термінів і визначень, пов’язаних із СВБ; історії і тенденцій СВБ; принципів СВБ; основних об’єктів і проблем у сфері СВБ; впровадження й розвитку СВБ у внутрішньоорганізаційний кон-

<sup>1</sup> 1 November launch of ISO 26000 guidance standard on social responsibility / International Organization for Standardization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iso.org/iso/pressrelease.htm?refid=Ref1366>.

<sup>2</sup> ISO 26000 вступає в фінальний бой // Експертно-аналитический портал “Csr-review. net” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csr-review.net/iso-26000-vstupayet-v-finalnyiy-boy>.

текст; ідентифікації й співробітництва організації з зацікавленими сторонами тощо (табл. 18.6.4)<sup>1</sup>.

ISO 26000 має допомогти організаціям максимізувати свій внесок у сталий розвиток, забезпечити досягнення ними відповідності не тільки нормам закону, а й більш глобальним вимогам дійсності. Наголошується, що при використанні ISO 26000 організація повинна брати до уваги “соціальні, екологічні, правові, культурні, політичні й організаційні аспекти різноманітності” навколишнього світу<sup>2</sup>.

Визначальною особливістю ISO 26000 є те, що він не містить очевидних вимог, бо не є стандартом системи менеджменту. Він не призначений і не придатний для сертифікації й використання в регламентних або контрактних цілях. Будь-яка така сертифікація не становитиме демонстрації відповідності цьому міжнародному стандарту. Разом з тим стандарт не обмежується декларацією принципів і філософських засад реалізації СВБ (як, наприклад, етичний кодекс). Він позиціонується як “процесний” стандарт, детально описує алгоритм СВБ, можливі проблеми у цьому напрямі та шляхи їх подолання. Як міжнародний стандарт, розроблений з урахуванням позицій безпрецедентної кількості фахівців з різних куточків світу, він також фіксує глобальну згоду щодо термінології й розуміння СВБ як інструменту сталого розвитку.

В Україні функціонує Національний “дзеркальний” комітет з розроблення міжнародного стандарту ISO 26000 (у складі представників від України в міжнародній робочій групі, що працювала над вказаним стандартом) щодо створення національного стандарту ДСТУ “Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги”. Результатом роботи залучених Комітетом експертів став попередній проект стандарту, розроблений з урахуванням структури та вимог стандартів ISO 26000 “Керівництво з соціальної відповідальності”, ISO 9001:2008 “Системи управління якістю”, OHSAS 18001:2007 “Системи менеджменту гігієни та безпеки праці. Вимоги”, ISO 14001:2004 “Системи менеджменту навколишнього середовища”, SA 8000:2001 “Соціальна відповідальність”. За задумом авторів, стандарт забезпечує результативну систему управління соціальною відповідальністю

<sup>1</sup> SCHEMATIC OVERVIEW OF ISO 26000 / International Organization for Standardization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/ru/sr\\_schematic-overview.pdf](http://www.iso.org/iso/ru/sr_schematic-overview.pdf).

<sup>2</sup> Обзор проекта ИСО 26000 / International Organization for Standardization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/ru/iso\\_catalogue/management\\_and\\_leadership\\_standards/social\\_responsibility/sr\\_iso26000\\_overview.htm](http://www.iso.org/iso/ru/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/social_responsibility/sr_iso26000_overview.htm).

**Короткий опис змісту Міжнародного стандарту ISO 26000**

Номер та назва розділу	Зміст
<i>Розділ 1</i> Сфера застосування	Визначає сферу застосування ISO 26000 та описує деякі обмеження й винятки
<i>Розділ 2</i> Терміни й визначення	Наводить визначення ключових термінів, які фундаментально важливі для розуміння соціальної відповідальності й використання ISO 26000
<i>Розділ 3</i> Розуміння соціальної відповідальності	Описує важливі фактори й умови, які вплинули на розвиток соціальної відповідальності і які продовжують впливати на її характер і практику. З'ясовано взаємозв'язок категорії соціальної відповідальності та категорії сталого розвитку. Розділ включає керівництво з використання ISO 26000 для середніх і малих організацій
<i>Розділ 4</i> Принципи соціальної відповідальності	Пояснює принципи соціальної відповідальності: підзвітність, прозорість, етична поведінка, повага до потреб та інтересів зацікавлених сторін, повага до закону, повага до міжнародних норм та прав людини
<i>Розділ 5</i> Визнання соціальної відповідальності й співробітництво із зацікавленими сторонами	Розглядаються два напрями застосування соціальної відповідальності: визнання організацією своєї соціальної відповідальності й ідентифікація нею зацікавлених сторін і співробітництво з ними. Розділ містить керівництво з розвитку відносин між організацією, її зацікавленими сторонами й суспільством; з визначення основних об'єктів і проблем соціальної відповідальності в контексті сфери основної діяльності організації
<i>Розділ 6</i> Керівництво стосовно основних об'єктів соціальної відповідальності	Пояснює основні об'єкти (права людини, розвиток суспільства, трудові відносини, добросовісна ділова практика, споживачі, навколишнє середовище, управління організацією) й пов'язані з ними проблеми у сфері соціальної відповідальності. Містить пояснення щодо зв'язку кожного об'єкта із соціальною відповідальністю, а також відповідні принципи й міркування, дії й очікування
<i>Розділ 7</i> Керівництво з інтеграції соціальної відповідальності у діяльність і політику організації	Містить інструкції із запровадження соціальної відповідальності в діяльність організації: підходи до розуміння соціальної відповідальності в організації; власне практика інтеграції соціальної відповідальності у її культуру, стратегію й діяльність; розвиток внутрішньої компетентності в питанні соціальної відповідальності; внутрішній і зовнішній зв'язок з питань соціальної відповідальності; періодичне вивчення дій і практики, пов'язаних із соціальною відповідальністю

Закінчення табл. 18.6.4

Номер та назва розділу	Зміст
<i>Додаток А</i> Приклади добровільних ініціатив та інструментів соціальної відповідальності	Наведено перелік добровільних ініціатив та інструментів соціальної відповідальності, де розглядаються аспекти одного або декількох об'єктів чи інтеграція соціальної відповідальності у всій організації
<i>Додаток Б</i> Скорочені терміни	Містить скорочення, використані у тексті ISO 26000
<i>Додаток В</i> Бібліографія	Містить посилання на авторитетні міжнародні документи та інші стандарти серії ISO

Складено за: Schematic Overview of ISO 26000 / International Organization for Standardization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/ru/sr\\_schematic-overview.pdf](http://www.iso.org/iso/ru/sr_schematic-overview.pdf).

з метою сприяння організації в досягненні цілей належного соціального, екологічного та економічного розвитку. Як переконують розробники, стандарт містить тільки ті вимоги, що можуть підлягати об'єктивному аудиту. Його норми можуть застосовувати всі організації незалежно від форми власності, організаційно-правової форми, розміру, місцезнаходження, а також продукції, яку вони виготовляють або постачають<sup>1</sup>. Важливо, що робота над стандартом ведеться без залучення бюджетних коштів.

З 1999 р. Інститут соціальної й етичної звітності працює над розробленням, оновленням та підтримкою серії стандартів звітності AA1000. Він є провідною міжнародною організацією, що спеціалізується в управлінні процесом корпоративної звітності й забезпеченні її якості. Головним стандартом серії AA1000 є рамковий документ AA1000APS<sup>2</sup>, який доповнюється Стандартом взаємодії із зацікавленими сторонами AA1000SES<sup>3</sup> та Стандартом нефінансового аудиту AA1000AS<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Національний стандарт України. Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги (Проект) / В. М. Новіков, В. К. Домницька, В. І. Жогло. – К. : Держспоживстандарт України, 2009. – 84 с.

<sup>2</sup> AA1000 AccountAbility Principles Standard 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.accountability.org/images/content/0/7/074/AA1000APS%202008.pdf>.

<sup>3</sup> AA1000 Stakeholder Engagement Standard [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.accountability.org/standards/aa1000ses/index.html>.

<sup>4</sup> AA1000 Assurance Standard 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.accountability.org/standards/aa1000as/index.html>.

Відповідно до вимог стандартів AA1000, основними етапами процесу соціальної звітності є планування (ідентифікація зацікавлених сторін, визначення цінностей і завдань компанії), власне звітність (виявлення найактуальніших питань, збір і аналіз інформації), підготовка звіту й проведення аудиту зовнішньою незалежною організацією<sup>1</sup>.

Ключова характеристика AA1000 – діалог із зацікавленими сторонами. Залучаючи їх до процесу звітування, AA1000 кидає виклик традиційним моделям, у яких лише компанія або найнята нею для складання звіту організація чи особа визначає обсяг і зміст процесу звітності. Стандарт AA1000 не окреслює питань, за якими компанія повинна звітувати, а лише підпорядковує процес звітування очікуванням зацікавлених сторін. Вимоги стандарту підкреслюють важливість незалежної перевірки звітів компаній. Його розробниками організовано сертифікацію експертів із соціальної звітності, запроваджено навчальні програми для внутрішніх і зовнішніх аудиторів.

Найповнішим стандартом соціальної звітності сьогодні є норматив “Керівництво GRI зі звітності у сфері сталого розвитку”, розроблений організацією “Глобальна ініціатива зі звітності” (Global Reporting Initiative – GRI). Це докладна система керівництва зі звітування та показників для оцінки економічної, екологічної й соціальної діяльності корпорацій. Оцінювання бізнесу також здійснюється через багатосторонній діалог із зацікавленими сторонами. Стандарт передбачає добровільне його використання компаніями.

Перша версія Керівництва G1 вийшла у 2000 р. У жовтні 2006 р. опубліковано останню, третю версію – G3, яка нині є найпоширенішим стандартом підготовки публічних нефінансових звітів<sup>2</sup>. Нині також започатковано обговорення проекту оновленого стандарту – Керівництва G4.

Удосконалення системи звітності GRI вже сьогодні забезпечило можливість його використання організаціями будь-якого розміру, галузі й місця розташування. Система включає як загальні, так і специфічні для окремих галузей питання, обрані та визнані широким колом зацікавлених сторін в усьому світі як універсально значимі для підготовки звітності про результати діяльності у сфері сталого розвитку.

<sup>1</sup> The AA1000 Standards [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.accountability.org/standards/index.html>.

<sup>2</sup> Руководство GRI по отчетности / Проект EcoRussia.info [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecorussia.info/ru/ecopedia/global-reporting-initiative>.

Для потреб як організацій-початківців, так і досвідчених організацій Система звітності GRI передбачає три рівні застосування Керівництва, позначених латинськими літерами С, В і А. Критерії для кожного рівня відображають зростаючий обсяг охоплення звітності компанії системою GRI. Декларація рівнів застосування Керівництва чітко вказує на те, які елементи Системи звітності GRI було застосовано при підготовці звіту.

Організація може в порядку самодекларації зазначити “плюс” (+) на кожному з рівнів (наприклад, С+, В+, А+), якщо отримала зовнішнє підтвердження відповідності критеріям GRI за результатами незалежного аудиту<sup>1</sup>. Найкраще, коли такий аудит проводиться згідно з визнаними стандартами, наприклад, AA1000AS або ISAE3000. Це свідчить про очевидну взаємну інтеграцію систем стандартизації, що має наслідком достеменну синергетику їх використання.

Основну змістову частину Керівництва становлять Стандартні елементи звітності, що складаються з показників результативності й інших характеристик і містять рекомендації з конкретних технічних питань звітності<sup>2</sup>. Показники надають порівнянну інформацію про економічні, екологічні й соціальні результати діяльності організації. Для кожного з показників розроблені Протоколи, які окреслюють суть того чи іншого індикатора, включають рекомендації зі збору й узагальнення інформації, а також інші відомості, покликані допомогти укладачам звіту при його написанні та забезпечити однакову інтерпретацію показників.

Розділ, присвячений Показникам результативності, розбито на три основні категорії – економічну, екологічну й соціальну. Кожна категорія містить набір основних і додаткових показників, які також поділені за різними напрямками відповідно економічної, екологічної та соціальної діяльності підприємства.

Економічні показники охоплюють дев'ять індикаторів, з них – сім основних (наприклад, забезпечення зобов'язань компанії щодо пенсійних внесків, інвестиції в інфраструктуру й громадські послуги через комерційну, матеріальну або благодійну участь) і два додаткових (на-

<sup>1</sup> Уровни применения GRI / Global Reporting Initiative [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/D9583813-D9CD-4F9C-906B-C73035490C77/2686/G3\\_RU\\_AL\\_Final\\_with\\_cover.pdf](http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/D9583813-D9CD-4F9C-906B-C73035490C77/2686/G3_RU_AL_Final_with_cover.pdf).

<sup>2</sup> Руководство по отчетности в области устойчивого развития / Global Reporting Initiative [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/D9583813-D9CD-4F9C-906B-C73035490C77/2984/1GRIG3Russian.pdf>.

приклад, діапазон співвідношення стандартної заробітної плати початкового рівня й мінімальної заробітної плати в істотних регіонах діяльності організації).

Екологічні індикатори охоплюють аспекти матеріаловикористання, водо- та енергозбереження, збереження біорізноманіття, політики відходів, транспортні аспекти діяльності компанії тощо. Екологічна складова звітності відображається у 30 показниках: 17 основних (наприклад, частка матеріалів, що є переробленими або повторно використовуваними відходами, площа земель, які перебувають у власності, оренді, під управлінням організації і розташовані на охоронюваних природоохоронних територіях та примикають до них), 13 додаткових (наприклад, частка й загальний обсяг повторно використовуваної води).

Показники соціальної результативності поділяються на індикатори, пов'язані з працею, правами людини, впливом на суспільство й відповідальністю за продукцію. Як приклад у табл. 18.6.5 наведемо індикатори, що застосовуються для оцінки кадрової політики. У свою чергу, вони розділені не тільки за ознакою основних і додаткових, а й за різними трудовими аспектами діяльності підприємства. Як і всі інші показники, вони мають відповідне буквено-цифрове позначення (у цьому випадку – LA – від англ. labour – і номер за порядком). Індикатори LA3, LA6, LA9, LA11 позиціонуються як додаткові<sup>1</sup>.

Керівництво доповнюють Галузеві додатки, які містять рекомендації з його застосування в контексті конкретних галузей, а також Показники результативності, специфічні для певної галузі. Підкреслюється, що Галузеві додатки повинні використовуватися разом із Керівництвом, а не замінити нього.

Стандарт GRI нині є найдетальнішим нормативом у сфері соціальної звітності. Поряд із чітким переліком критеріїв та показників, вичерпним описом процедур і політики, відповідність яким повинна підтверджуватися під час звітування, керівництво G3 передбачає гнучкість у плані вибору обсягу застосування: компанії можуть використовувати його повністю або частково чи взагалі обмежуватися лише звітуванням про дотримання загальних принципів і підходів GRI. Крім того, використання документа абсолютно універсальне як в аспекті розміру компанії, так і в галузевому й регіональному аспектах. Його застосування

---

<sup>1</sup> Показатели результативности подходов к организации труда и достойного труда (LA) / Global Reporting Initiative [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/D9583813-D9CD-4F9C-906B-C73035490C77/2697/G3\\_RU\\_IP\\_LA\\_Final\\_with\\_cover.pdf](http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/D9583813-D9CD-4F9C-906B-C73035490C77/2697/G3_RU_IP_LA_Final_with_cover.pdf).



Таблиця 18.6.5

**Показники СRI щодо результативності організації праці**

<i>Зайнятість</i>	
LA1	Загальна чисельність працівників (з деталізацією за типом зайнятості, типом трудового договору і регіонами)
LA2	Загальна кількість працівників та плінність кадрів (з деталізацією за віковою групою, статтю і регіонами)
LA3	Виплати і пільги, що надаються або не надаються співробітникам, які працюють на умовах повної та неповної зайнятості
<i>Взаємовідносини керівництва і співробітників</i>	
LA4	Частка працівників, охоплених колективними договорами
LA5	Мінімальний період повідомлення про зміни в діяльності організації, у тому числі фіксація його в колективних договорах
<i>Охорона здоров'я і безпека праці</i>	
LA6	Частка працівників, які входять до спільних комітетів з охорони здоров'я та безпеки праці за участю керівництва
LA7	Рівень травматизму, професійних захворювань, коефіцієнт “втрачених днів” і коефіцієнт відсутності на робочому місці, а також загальна кількість смертельних випадків на робочому місці (з деталізацією за регіонами)
LA8	Освітні й консультативні програми, програми попередження і “контролю над ризиком” для співробітників, членів їхніх сімей та представників населення з питань важких захворювань
LA9	Питання охорони здоров'я і безпеки праці, відображені в офіційних договорах із профспілками
<i>Навчання</i>	
LA10	Середня кількість навчальних годин у розрахунку на одного працівника за рік (з деталізацією за категоріями працівників)
LA11	Програми навчання протягом життя, що сприяють можливості працевлаштування працівників та забезпечують їм підтримку після завершення кар'єри
<i>Різноманіття і рівні можливості</i>	
LA12	Частка працівників, стосовно яких періодично здійснюється оцінка результативності та кар'єрних можливостей
LA13	Склад керівних органів і розподіл працівників за статтю, віком, належністю до категорій меншин та іншими показниками
LA14	Співвідношення основної ставки чоловіків і жінок за категоріями працівників

Складено за матеріалами Глобальної ініціативи зі звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalreporting.org>.

українськими підприємствами матиме мультиплікативний ефект у межах національної економіки.

Отже, система стандартизації СВБ сьогодні у світі становить складну систему нормативних документів, що взаємодоповнюють один одного і формують визначений орієнтир для корпоративних досягнень у цій сфері. Вона постійно розвивається під впливом трансформації уявлень про СВБ, її меж, суб'єктів та об'єктів, пристосовуючись і гнучко реагуючи на потреби різноманітних користувачів.

В Україні нині при вирішенні проблем становлення й розвитку підприємств дедалі більша увага приділяється використанню міжнародного досвіду, все помітнішими стають тенденції впровадження систем менеджменту якості. Провідні українські корпорації не тільки освоюють міжнародні управлінські стандарти (такі як ISO 9000), а й прагнуть зробити свій внесок у розвиток СВБ. Проте серед більшості українських підприємців ще не сформоване усвідомлення того, що соціальна спрямованість бізнесу полягає не лише в безумовному виконанні законодавчо закріплених мінімальних норм, а й у добровільному взятті на себе зобов'язань забезпечення додаткових соціальних благ для найманих працівників і суспільства загалом<sup>1</sup>.

Кодифікація та стандартизація сфери СВБ повинні розглядатися не тільки як необхідна передумова поширення ідеології соціальної відповідальності у діловому середовищі, а й як невід'ємна складова процесу професіоналізації СВБ-політики як на мікро-, так і на макрорівні, без якої вона, ймовірно, обмежуватиметься деклараціями, перетвориться на чергову марну "моду" на малозрозумілі західні новації менеджменту, ризикує не відбутись як практичний інструмент соціалізації економічних відносин, вкрай потрібної на сучасному етапі становлення ринку в Україні.

Окремі організації в Україні вже мають певний досвід розроблення та застосування етичних кодексів, спрямованих на регулювання різних аспектів внутрішніх і зовнішніх комунікацій. На окремих підприємствах України створено етичні, та навіть протокольні служби, які забезпечують дотримання етикету у стосунках з іноземцями, особливо під час встановлення контактів та проведення офіційних переговорів. Проте такий досвід поки що впроваджується повільно<sup>2</sup>. Здебільшого етичні кодекси того чи

<sup>1</sup> Глобальный договор, социальная ответственность бизнеса и международные стандарты социальной направленности / Информационно-методическое пособие. – Донецк : Донецкий областной комитет ПМГУ, 2008 – 48 с.

<sup>2</sup> Чайка Г. Л. Культура ділового спілкування менеджера : навч. посіб. / Г. Л. Чайка. – К. : Знання, 2005. – 442 с.

іншого змісту – це практика філій та представництв іноземних компаній, які під впливом запитів з боку інвесторів, акціонерів, громадськості країни походження змушені брати до уваги тенденцію кодифікації корпоративних етичних зобов'язань. Велика частина вітчизняних власників та керівників (особливо, у середовищі малого та середнього бізнесу) ще не усвідомила необхідності формування морально-ціннісного профілю компанії. До того ж для реалізації таких цілей часто не вистачає коштів, бракує відповідних методичних розробок. Важливу роль відіграє позиція організацій громадянського суспільства, які з багатьох причин не готові впливати на бізнес з метою активізації його СВБ.

Абсолютно своєчасним, на нашу думку, є розроблення універсального (типового) кодексу етичної організації, в якому б відображалися усі необхідні принципи соціально відповідальної ділової поведінки і водночас враховувалися особливості різних організацій та їх готовність до діалогу з суспільством. Успішною спробою створення такого кодексу можна вважати “Принципи корпоративного управління України”, затвержені Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України в грудні 2003 р. як добровільний документ після більш ніж річної роботи групи експертів. Принципи ґрунтуються на світовому досвіді і містять багато нових ідей, які не прописані або поверхово прописані в українському законодавстві. Координацію публікації та розповсюдження Принципів здійснював проект “Корпоративний розвиток в Україні” Міжнародної фінансової корпорації за фінансової підтримки вітчизняних і зарубіжних організацій<sup>1</sup>.

Незважаючи на прогресивний характер і своєчасність, слід зазначити, що документ адресований лише тій групі підприємств, які функціонують у формі акціонерних товариств. Хоча його використання іншими товариствами визнається можливим<sup>2</sup>, все ж універсальність рекомендацій для потреб політики СВБ повинна бути очевиднішою.

Для розроблення універсального кодексу бізнес-етики необхідно розглянути можливість організації під егідою Кабінету Міністрів України роботи спеціальної комісії за участю представників усіх причетних

<sup>1</sup> Принципи корпоративного управління // Бізнес-портал “Власна справа” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vlasnasprava.info/ua/corpgov.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=604](http://www.vlasnasprava.info/ua/corpgov.html?_m=publications&_t=rec&id=604).

<sup>2</sup> Принципи корпоративного управління України. – К. : Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, 2004. – 72 с.

сторін, вітчизняних та закордонних експертів. Важливо, щоб рішення комісії було компромісним.

Структура типового кодексу соціальної відповідальності могла би бути такою (рис. 18.6.1). У запропонованій схемі визначено мету, бачення та стратегію корпоративної соціальної відповідальності, її основні принципи і пріоритети, форми й способи взаємодії із зацікавленими сторонами.

Практично впроваджувати принципи вказаного кодексу в діяльність підприємств рекомендується через мережу саморегульованих організацій, що може забезпечити вищу ефективність такого впровадження. Відповідно до Модельного закону про саморегульовані організації, прийнятого на 29-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД у жовтні 2007 р., саморегульовані організації – це некомерційні організації, створені з метою саморегулювання, основані на членстві, що об'єднують суб'єктів підприємницької діяльності, зважаючи на єдність галузі виробництва товарів (робіт, послуг) або ринку товарів (робіт, послуг), суб'єктів професійної діяльності одного виду або недержавних пенсійних фондів. Під саморегулюванням розуміється самостійна й ініціативна діяльність, змістом якої є розроблення й встановлення правил та стандартів зазначеної діяльності, а також контроль за дотриманням їх вимог<sup>1</sup>. При цьому таке дотримання обов'язкове для кожного члена саморегульованої організації.

На думку фахівців, в Україні можливості саморегулювання використовуються недостатньо. Відповідно до вітчизняного законодавства, саморегулювання використовується у сфері сільськогосподарської дорадчої діяльності, у процесі функціонування оптового ринку сільськогосподарської продукції та у сфері діяльності професійних учасників фондового ринку. Кодекс професійної етики як елемент саморегулювання прямо передбачений лише для останніх<sup>2</sup>. Така організаційно-правова форма, як саморегульована організація, в Україні не визначена взагалі.

<sup>1</sup> Модельный закон о саморегулируемых организациях : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31.10.2007 № 29-7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_i51&p=1313586107980100](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_i51&p=1313586107980100).

<sup>2</sup> Положення про саморегулюванні організації професійних учасників фондового ринку : затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку 17.02.2009 № 125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0458-09>.

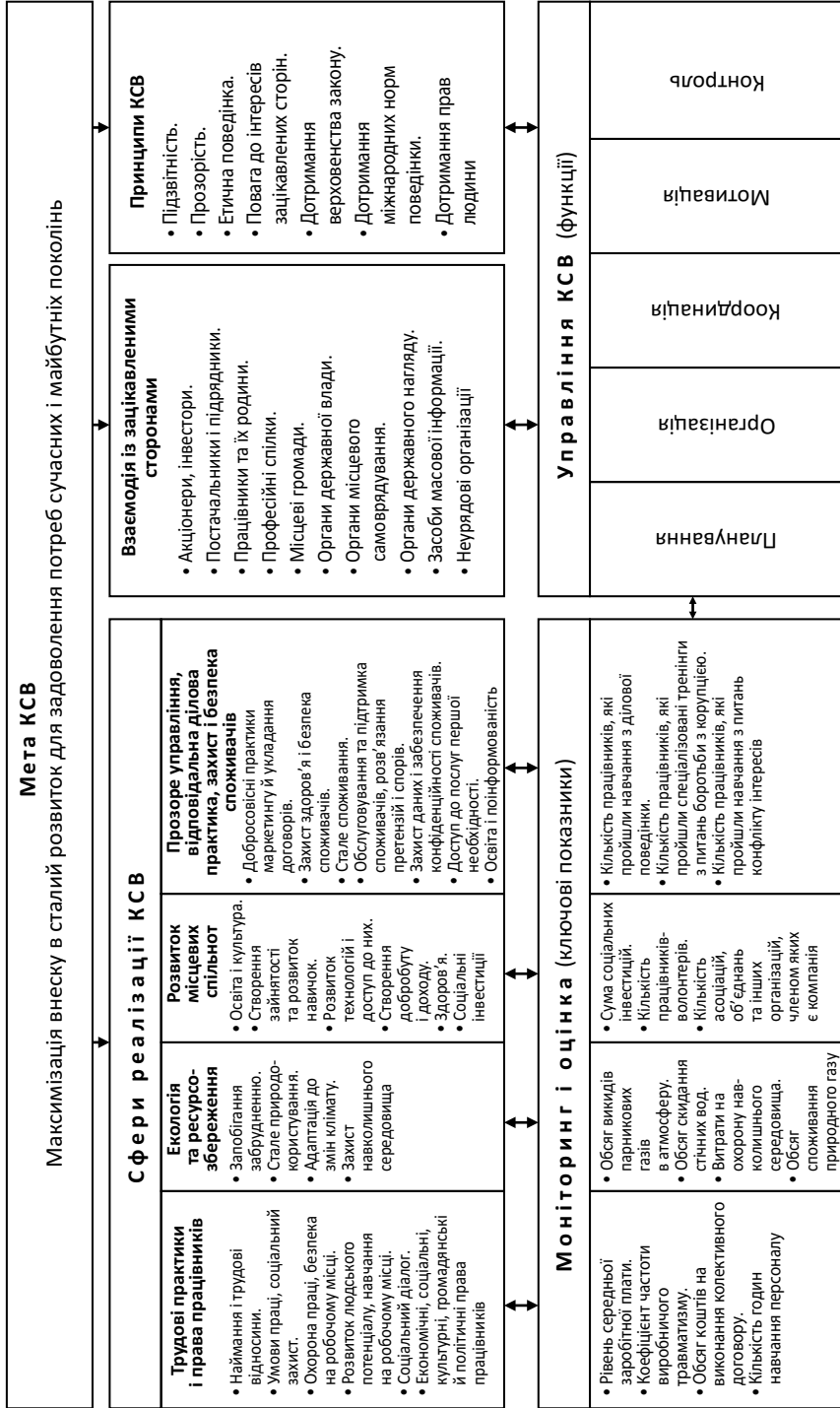


Рис. 18.6.1. Структура типового кодексу соціальної відповідальності

Складено авторами.

Але вона потрібна, оскільки наявні форми не дають змоги цілком виконати завдання саморегулювання<sup>1</sup>.

Дієвим інструментом запровадження етичних кодексів у галузях чи сегментах економічної діяльності могли б стати саморегульовані організації. Відповідний законопроект розглядався Верховною Радою України в січні 2012 р., але не був прийнятий.

Надзвичайно важливою в плані адаптації міжнародного досвіду стандартизації СББ в Україні є ініціатива Національного “дзеркального” комітету з розроблення міжнародного стандарту ISO 26000 (представників від України в міжнародній робочій групі, що працювала над цим стандартом) щодо створення національного стандарту ДСТУ “Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги”. Результатом роботи залучених Комітетом експертів став попередній проект стандарту. Він розроблений з урахуванням структури та вимог стандартів ISO 26000 “Керівництво з соціальної відповідальності”, ISO 9001:2008 “Системи управління якістю”, OHSAS 18001:2007 “Системи менеджменту гігієни та безпеки праці. Вимоги”, ISO 14001:2004 “Системи менеджменту навколишнього середовища”, SA 8000:2001 “Соціальна відповідальність”. За задумом авторів, стандарт забезпечує результативну систему управління соціальною відповідальністю з метою сприяння організації в досягненні цілей належного соціального, екологічного та економічного розвитку. Як переконують розробники, стандарт містить тільки ті вимоги, що можуть підлягати об’єктивному аудиту. Його норми можуть застосовувати всі організації незалежно від форми власності, організаційно-правової форми, розміру, місцезнаходження, а також продукції, яку вони виготовляють або постачають (якщо діяльність цієї організації не суперечить нормам суспільної моралі й не загрожує безпеці держави, на території якої вона функціонує)<sup>2</sup>. Важливо, що робота над стандартом ведеться без залучення бюджетних коштів.

На нашу думку, у проекті згаданого стандарту (ДСТУ “Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги”) слід більш категорично сформулювати вимоги щодо детінізації економічної діяльності,

<sup>1</sup> Фоміна К. Перспективи розвитку саморегулювання в Україні / К. Фоміна // Правовий тиждень. – 2009. – № 31 (157) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1307>.

<sup>2</sup> Національний стандарт України. Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги (Проект) / В. М. Новіков, В. К. Домницька, В. І. Жогло. – К. : Держспоживстандарт України, 2009. – 84 с.

адже сьогодні “тінь” у відносинах господарювання суб’єктів із державою стала мало не нормою. Аналітики ринку праці зауважують, що нині близько половини заробітних плат в Україні виплачується “в конвертах”<sup>1</sup>. У проекті зазначається, що при формуванні політики оплати праці організація повинна враховувати загальний соціально-економічний контекст у країні та національне і міжнародне законодавство. У цьому питанні – як у всіх інших аспектах регулювання економічної діяльності – він не заміняє норми і вимоги чинних законодавчих актів. Проте “тіньова” діяльність і будь-які – навіть найбільш “невинні” її прояви – повинні ним прямо засуджуватися. Зважаючи на те, що стандарт є своєрідним керівництвом до дії, корисно в ньому передбачити алгоритм детінізації діяльності підприємств.

Як варіант можна також запропонувати ініційовані вітчизняними законодавцями заходи з детінізації сфери оплати праці (шляхом запровадження індикативної заробітної плати<sup>2</sup>) реалізувати через ДСТУ “Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги”, додатково забезпечивши користувачів стандарту вичерпними інструкціями в цьому питанні. Контроль за виконанням цього та інших нормативів стандарту рекомендується покласти на мережу саморегульованих організацій. Це дасть змогу реалізувати сценарій “м’якої” детінізації вітчизняної економіки, що з міркувань соціальної стабільності (“спокою” в суспільстві) є бажанішим, ніж переважна орієнтація на обов’язкові регуляторні норми.

Водночас феномен “тіньової” економіки має об’єктивні причини. Вітчизняні роботодавці давно твердять про значний податковий тягар, складність і непрозорість регуляторного законодавства, що підтверджується висновками авторитетних міжнародних рейтингів<sup>3</sup> і заважає провадити (а часом – і унеможлиблює) підприємницьку діяльність. Природно постає питання про соціальну відповідальність держави. З цих міркувань стандарт ДСТУ “Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги” повинен особливо акцентувати на необхідності етичної та відповідальної політики органів державної влади.

<sup>1</sup> Липницький Д. Мистецтво жити в тіні / Д. Липницький // *Контракти*. – 2009. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kontrakty.com.ua/show/ukr/print\\_article/11528/08200911528.html](http://kontrakty.com.ua/show/ukr/print_article/11528/08200911528.html).

<sup>2</sup> Кірш О. Уже dura, але ще не lex / О. Кірш // *Дзеркало тижня*. – 2010. – 24–29 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2040/69254>.

<sup>3</sup> Ten Economic Freedoms of Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org/Index/Country/Ukraine>.

Запровадження стандарту має супроводжувати його широка пропаганда та інформаційно-консультативна підтримка, а також роз'яснення особливостей використання системи стандартів соціальної звітності GRI через інформаційні кіоски, стенди, інтерактивні веб-ресурси тощо.

Адаптація міжнародного досвіду кодифікації та стандартизації СВБ до українських реалій передбачає створення відповідних умов для запровадження стандартів СВБ на вітчизняних підприємствах. На нашу думку, цьому сприятиме виконання заходів, передбачених проектом Концепції національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні, розробленим Центром "Розвиток КСВ" за участю органів державної влади, громадських організацій, бізнес-організацій, профспілок, організацій споживачів, дослідних інституцій. Мета Стратегії – створення підґрунтя (як комплексу норм, правил, окремих організаційних механізмів) та сприятливих умов для інтеграції СВБ у діяльність компанії задля зростання суспільного добробуту і вирішення питань, визначених у національних програмних документах<sup>1</sup>.

Її основні завдання мають безпосередній стосунок до проблеми розвитку стандартизації СВБ в Україні. Вони, зокрема, акцентують на необхідності запровадження єдиних підходів до розуміння соціальної відповідальності бізнесу в Україні, а також розвитку системи нефінансового звітування з метою більшої поінформованості суспільства про різні аспекти СВБ.

Проектом Стратегії, визначено, по-перше, організаційні та нормативні умови розвитку СВБ:

- формування постійно діючого державного органу, до компетенції якого належали б аналіз наявного стану СВБ в Україні та сприяння її подальшому розвитку; створення регіональних консультативних рад;
- розроблення нормативної бази з метою впровадження екологічного та соціального маркування і методики його використання;
- унормування системи преференцій для організацій, що запроваджують політику соціальної відповідальності та реалізують соціально важливі програми;
- стимулювання поширення українськими суб'єктами господарювання та організаціями нефінансових звітів, зокрема через українські та міжнародні спеціалізовані портали та бази звітів;

---

<sup>1</sup> Концепція Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні (Проект) / Центр "Розвиток корпоративної соціальної відповідальності" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.csr-ukraine.org/userfiles/file/Draft\\_CSR\\_Concept\\_Ukr\(1\).doc](http://www.csr-ukraine.org/userfiles/file/Draft_CSR_Concept_Ukr(1).doc).



- розроблення та щорічне проведення бізнес-конкурсів з тематики СВБ, у тому числі щорічного Українського національного конкурсу якості.

По-друге, проект спрямовує зусилля держави і суспільства на розвиток можливостей та компетенцій бізнесу стосовно реалізації СВБ шляхом реалізації таких заходів:

- сприяння обміну досвідом компаній з питань СВБ;
- поширення управлінських стандартів та систем менеджменту, що кореспондують зі СВБ; сприяння покращанню корпоративного управління та поширенню стратегій СВБ на українських підприємствах, у тому числі державних;
- фіксації вимог СВБ до компаній у законодавстві, що регулює здійснення державних закупівель, діяльність на фондовому ринку (зокрема, в аспекті розкриття інформації про нефінансові ризики діяльності компаній);
- ініціювання проектів розвитку навичок інвестиційних компаній, аналітиків, інвесторів, фондів та банків щодо аналізу нефінансових ризиків;
- формування системи підготовки фахівців за професіями “Менеджер із соціальної та корпоративної відповідальності”, “Експерт із соціальної відповідальності бізнесу”, “Соціальний аудитор”, передбаченими Державним класифікатором професій ДК 003:2010, що набрав чинності з 1 листопада 2010 р.

По-третє, Проект встановлює перелік заходів щодо підвищення обізнаності з питань СВБ серед різних груп зацікавлених сторін, наприклад:

- проведення державних інформаційних кампаній з підтримки публікації статей та підготовки телепрограм з тематики СВБ у ЗМІ, у тому числі державних;
- створення всеукраїнського інформаційного центру з питань СВБ, що діятиме за принципом “гарячої лінії”, яка відповідатиме на питання стосовно СВБ, надаватиме інформаційну та методичну підтримку;
- оприлюднення інформації про компанії – порушники принципів захисту прав споживачів та принципів діяльності з СВБ;
- підвищення рівня обізнаності про СВБ серед державних службовців на національному, регіональному рівнях та в органах місцевого самоврядування, зокрема шляхом включення концепції СВБ до програм підвищення кваліфікації державних службовців;
- розроблення програми інформування органів влади та місцевого самоврядування щодо програм СВБ і проектів, які реалізуються

- на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- проведення щорічних парламентських слухань із реалізації СВБ в Україні;
  - організація регулярних конференцій з питань упровадження та результативності СВБ в Україні за підтримки державних органів влади та із залученням органів місцевої влади, місцевих громад, ЗМІ та організацій громадянського суспільства, представників академічних кіл;
  - включення вивчення основ СВБ до навчального процесу вищих навчальних закладів та бізнес-шкіл, а також програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; сприяння створенню відповідних вітчизняних підручників і навчальних матеріалів;
  - підтримка наукових досліджень у сфері СВБ на національному та регіональному рівнях.

У вітчизняних умовах поширеності практики необґрунтовано низьких заробітних плат, а також значної заборгованості з їх виплати, масовості інших порушень трудових прав громадян особливу увагу при подальшій роботі над проектом Концепції слід приділити аналізу трудових відносин у компанії.

У контексті необхідності дотримання трудових стандартів потрібно мати на увазі, що і в державному секторі економіки (особливо у галузях бюджетної сфери) ситуація з рівнем оплати праці не є зразковою. А це, у свою чергу, ставить під сумнів етичність вимоги належного рівня зарплати на приватних підприємствах з боку держави. Так, замороження заробітної плати в бюджетній сфері у 2009 р. стало однією з причин зниження реальної заробітної плати загалом в економіці. Тому національним пріоритетом має стати запровадження практики соціальної відповідальності та її стандартизації у державному секторі. Слід налагодити систему соціальної звітності державних підприємств та бюджетних установ, запровадити для них єдині критерії СВБ на основі дотримання щонайменше загальних принципів Глобального договору ООН та його Програми диференціації. Бюджетні організації, вплив держави на які визначальний, повинні стати зразком для всіх інших організацій у дотриманні стандартів СВБ. Рекомендується щороку на рівні центральних виконавчих органів встановлювати квоту бюджетних організацій, які б приєднувалися до Глобального договору ООН та підтверджували відповідність його ідеям.

Автори Концепції національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні, вочевидь, також урахували, що запровадження та адаптація міжнародних стандартів СВБ в Україні гальмуються проблемою дефіциту фахівців як у питанні застосування цих стандартів, так і у сфері соціального аудиту. В Україні недостатньо представницьким є експертне середовище, професіонали котрого аналізують і систематизують найкращі практики компаній у сфері СВБ, ознайомлюючи з ними зацікавлені сторони. Щоправда, провідні вищі навчальні заклади країни вже ввели відповідні курси в навчальні програми з підготовки фахівців у галузі економіки та управління, які розглядають той чи інший аспект соціальної відповідальності – безпеку життєдіяльності, охорону праці, етику бізнесу<sup>1</sup>. Але ці курси залишаються необов'язковими, факультативними. Крім того, майже без уваги розробників галузевих освітніх стандартів залишається підготовка професійних аудиторів у сфері СВБ. Соціальним аудитом в Україні професійно займаються здебільшого фахівці міжнародних консалтингових агенцій, наприклад, мережі “Ернст енд Янг”<sup>2</sup>.

Дефіцит фахівців у сфері стандартизації СВБ могло б частково пом'якшити запровадження цілісного і самодостатнього курсу “Корпоративна соціальна відповідальність” як обов'язкового в навчальні програми та галузеві освітні стандарти при підготовці професіоналів зі спеціальностей “Менеджмент організацій”, “Фінанси”, “Аудит”, інших управлінських і економічних спеціальностей, а також розроблення спеціальних програм дисциплін та вимог акредитацій спеціальностей для потреб власне системи підготовки професіоналів у сфері СВБ відповідно до нового класифікатора професій<sup>3</sup>.

Певне значення у цьому контексті матиме також розроблення курсу лекцій з основ СВБ та її стандартів (як курсу підвищення кваліфікації) для працівників сфери державного управління, місцевого самоврядуван-

<sup>1</sup> Струк О. Соціальна революція / О. Струк // *Контракти*. – 2010. – № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kontrakty.com.ua/show/ukr/article/34/39201012509.html>.

<sup>2</sup> Послуги в галузі сталого розвитку / Компанія “Ернст енд Янг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ey.com/UA/uk/Services/Specialty-Services/Climate-Change-and-Sustainability-Services>.

<sup>3</sup> Класифікатор професій ДК 003:2010 : затв. наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики України від 28.07.2010 № 327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kadrovik01.com.ua/dk\\_01\\_11\\_2010.html](http://www.kadrovik01.com.ua/dk_01_11_2010.html).

ня – з метою підвищення їхньої обізнаності та розуміння СВБ і технології застосування стандартів СВБ.

Інший інструмент розвитку стандартизації сфери СВБ в Україні – соціальний діалог. Згідно з положеннями Розділу 1 Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки, на сторону власників покладається обов'язок сприяти запровадженню суб'єктами господарювання програм та міжнародних стандартів соціальної відповідальності бізнесу<sup>1</sup> (п. 1.24), а також приєднанню суб'єктів господарювання до Глобального договору ООН (п. 1.25). Проте, на нашу думку, зобов'язання щодо широкого запровадження стандартів СВБ повинно бути спільним для всіх учасників Угоди. Як переконує міжнародний досвід, стандартизація у сфері СВБ – багатосторонній процес, який потребує цілковитого залучення зацікавлених сторін на всіх його етапах для забезпечення дієвості та ефективного дотримання визначених норм СВБ.

Крім того, у тексті Угоди не варто обмежуватися декларацією про необхідність стандартизації СВБ вітчизняних підприємств. Доцільно розробити (спільно сторонами) окремий додаток до чинної та всіх подальших Угод, у якому б обґрунтовувався вибір тих чи інших стандартів, обсяг (меж) їх застосування, а також описувалася політика оцінювання відповідності СВБ компанії їх вимогам. Профспілки повинні зайняти активну позицію у цьому питанні, максимально використавши можливості договірного регулювання сфери праці й зайнятості для поліпшення становища найманих працівників через стандарти СВБ.

Абсолютно необхідне для адаптації міжнародних стандартів СВБ в Україні формування повноцінної системи соціального звітування та соціального аудиту. Ключову роль у цьому контексті відіграє створення мережі “громадських агентів” соціального аудиту бізнесу – громадської експертизи репутаційного капіталу вітчизняного бізнесу – шляхом залучення організацій громадянського суспільства до поширення принципів соціальної відповідальності та основ її стандартизації через механізм державних конкурсів громадських проектів, залучення спонсорів і адміністрування довгострокових грантів, консультування, технічної підтримки організацій громадянського суспільства щодо здійснення гро-

---

<sup>1</sup> Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки від 09.11.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/images/stories/images/2010/november/151110/genugoda2010-2012p.pdf>.

мадського моніторингу діяльності бізнесу та її відповідності визначеним стандартам.

Одним із найефективніших фінансових механізмів запровадження стандартів соціальної відповідальності бізнесу у вітчизняних умовах є державно (публічно) – приватне партнерство (ДПП). Воно передбачає інституціональну та організаційну взаємодію між державою та приватним бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності (від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг), що створюється здебільшого на визначений строк з метою реалізації конкретного проекту. Як синоніми використовують різні варіанти терміну ДПП: приватно-державне партнерство, партнерство держави й приватного сектору, муніципально-приватне партнерство, приватно-суспільне партнерство, приватно-державна кооперація, суспільно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство<sup>1</sup>. У світовій практиці загальноживаним є останній термін, оскільки вважається, що державно-приватне партнерство охоплює співробітництво приватних і власне державних інституцій, за винятком рівня місцевого самоврядування. Водночас чинний Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 № 2404-VI як основне запровадив саме малопоширене визначення, що зобов’язує до використання законодавчого терміна.

Основним стимулом до розвитку ДПП є зростання потреби у послугах, за надання яких держава несе відповідальність (медичних, освітніх, комунальних, послуг транспорту тощо), що потребує значного обсягу інвестицій. З метою заохочення приватного капіталу для реалізації соціально значущих проектів, держава як матеріальний внесок надає цим проектам гроші (бюджетне фінансування) або квазігроші (податкові пільги, дотації).

Однак найціннішим внеском держави є право на реалізацію проекту – гарантована монополія на використання виділеного ресурсу саме тією компанією, що здійснює схвалений проект ДПП. У цьому сенсі ДПП – альтернатива приватизації життєво важливих, стратегічних об’єктів державної власності. Саме тому провідну роль в альянсі ДПП

<sup>1</sup> *Вилисов М. В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. В. Вилисов // *Власть.* – 2006. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusrand.ru/public/public\\_7.html](http://www.rusrand.ru/public/public_7.html); Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб. : Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”, 2005. – С. 3.

переважно відіграє держава, що запрошує бізнес узяти участь у реалізації суспільно значущих проектів<sup>1</sup>.

Учасники ДПП поділяють повноваження та відповідальність, функціонують на паритетних засадах, спільно витрачають час і ресурси, розподіляють інвестиції, ризики й вигоди, підтримують відносини впродовж визначеного терміну, мають чітку угоду, контракт або інший правочинний документ. Здебільшого у проектах ДПП приватний бізнес бере на себе зобов'язання щодо розроблення, будівництва, фінансування об'єктів та управління ними згідно з параметрами і стандартами, установленими державою. Водночас приватний бізнес отримує від держави оплату, розмір якої залежить від досягнутих результатів. У певних проектах передбачається, що ця оплата (або її частина) буде отримана з доходів від комерційної експлуатації об'єкта.

Форми, в яких реалізується ДПП, відрізняються ступенем відповідальності – держава або приватний бізнес беруть на себе за експлуатацію та технічне обслуговування, капітальні вкладення й поточне фінансування, комерційний ризик, а також тим, кому належать активи, і тривалістю співробітництва.

Основними формами ДПП є: контракти на обслуговування; контракти на управління; договори про оренду; контракти на будівництво, експлуатацію, передачу (БЕП) та їх різновиди; концесія. На практиці часто використовують комбінації цих форм. Отже, базові ознаки ДПП – задоволення потреб суспільного сектору за рахунок використання або залучення ресурсів приватного сектору та підтримка державних повноважень і функцій за рахунок надання послуг спільно з приватним сектором.

Характерними ознаками ДПП у вузькому, економічному трактуванні є такі:

- сторонами ДПП виступають держава та приватний бізнес;
- взаємодія сторін офіційно закріплюється юридично та має рівноправний характер;
- ДПП має чітко виражене публічне, суспільне спрямування;

<sup>1</sup> *Ефимова Л. И.* Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт / Л. И. Ефимова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.eatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php); *Кабашкин В. А.* Формирование и развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в Российской Федерации (управленческий аспект) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / В. А. Кабашкин ; Моск. междунар. высш. шк. бизнеса "МИРБИС". – М., 2007. – 24 с.

- під час реалізації проектів на основі ДПП відбуваються консолідація, об'єднання ресурсів і внесків сторін;
- фінансові ризики й витрати, а також досягнуті результати, розподіляються між сторонами в заздалегідь визначених пропорціях.

До основних форм ДПП у сфері економіки та державного управління належать: будь-які взаємовигідні форми взаємодії держави та бізнесу; державні контракти; орендні відносини; фінансова оренда (лізінг); державно-приватні підприємства; угоди про розподіл продукції (УРП); концесійні угоди<sup>1</sup>.

У найзагальнішому значенні термін ДПП застосовується за будь-якого використання ресурсів приватного сектору для задоволення суспільних потреб. Співпраця в рамках ДПП становить конструктивну взаємодію влади і бізнесу не лише в економіці, а й у політиці, культурі, науці тощо та може охоплювати дуже широкий спектр бізнес-моделей і відносин, завдань та компетенцій. Зокрема, ДПП використовується як інструмент місцевого та регіонального соціально-економічного розвитку. Типовими проектами ДПП є будівництво/реконструкція транспортної інфраструктури (аеропортів, автомобільних доріг та залізниць, тунелів, мостів), громадських об'єктів нерухомості (лікарень, шкіл, музеїв), комунальних споруд (об'єктів у сфері каналізації, водопостачання, переробки сміття), а також управління вказаними об'єктами<sup>2</sup>.

ДПП забезпечує можливості:

- концентрації уваги державних органів на найбільш властивих їм функціях;
- реалізації в найкоротші терміни суспільно значущих проектів, малопривабливих за традиційних умов діяльності приватного бізнесу;
- зменшення навантаження на бюджет за рахунок залучення приватних коштів і делегування користувачам частини витрат (комерціалізації надання послуг);
- зменшення державних ризиків за рахунок їх розподілу між приватним бізнесом і владою;

<sup>1</sup> Амуни, Д. М. Государственно-частное партнёрство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов / Д. М. Амуни // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16–24.

<sup>2</sup> Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / В. Г. Варнавский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.

- залучення кращих управлінських кадрів, техніки і технологій приватного бізнесу, підвищення якості обслуговування кінцевих споживачів.

Потенційні ризики для приватних компаній – учасниць ДПП пов'язані з можливостями змін у державній політиці, несприятливими або непостійними ринковими умовами, нездатністю чи відмовою державного сектора виконувати умови договору. У свою чергу, для держави є небезпека делегування їй ризиків, пов'язаних із нечесними намірами приватного партнера<sup>1</sup>.

Механізми ДПП використовують у світовій практиці для реалізації проектів із залученням приватних компаній з метою довготермінового фінансування та управління у сфері соціальної інфраструктури, соціальних і муніципальних послуг, що можуть охоплювати:

- транспорт – будівництво, експлуатацію, обслуговування, впровадження систем управління рухом та інші проекти в різних транспортних галузях, включно з міським транспортом;
- житлово-комунальне господарство – обслуговування населення, експлуатацію комунальних мереж (водопровід, каналізація), прибирання вулиць, вивезення та утилізацію сміття;
- екологію – створення, обслуговування та розвиток міських і заміських парків з правом експлуатації природних ресурсів та отримання доходів від організації екологічного туризму;
- нерухомість – будівництво та експлуатацію громадських будівель і муніципального житла в обмін на право забудови й участь у комерційних проектах;
- громадський порядок і безпеку – забезпечення порядку на транспорті та в громадських місцях, що обслуговуються приватними компаніями, організацію й обслуговування стоянок для автомобілів;
- телекомунікації – створення телекомунікаційної інфраструктури і надання послуг споживачам;
- фінансовий сектор – залучення приватних страхових і управлінських компаній до сфери обов'язкового соціального страхування та державного пенсійного забезпечення;
- освіту – будівництво й опорядження шкіл та інших закладів приватними компаніями, що отримують право забудови й розвитку прилеглої території.

---

<sup>1</sup> Колесникова К. И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России / К. И. Колесникова // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2008. – Вып. № 3 (4).



В Україні започатковано формування законодавчої бази функціонування ДПП. Зокрема, прийнято відповідний рамковий закон, затверджено Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, Методику виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства. Відповідно до законодавчого визначення ДПП – це співробітництво між державою Україна, Автономною республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору.

Розвиток ДПП як механізму запровадження стандартів соціальної відповідальності повинен передбачати:

- 1) приведення термінологічної частини рамкового закону про ДПП у відповідність до загальноприйнятої термінології (запровадження терміна “публічно-приватне партнерство” як основного);
- 2) запровадження стратегічного планування та визначення бюджетних рамок для забезпечення відповідності інфраструктурних проектів, що реалізуються на засадах співфінансування, державній стратегії соціально-економічного розвитку. Визначення граничного розміру бюджетних коштів, які державні партнери (органи державної влади та місцевого самоврядування) можуть спрямовувати на реалізацію проектів у рамках державно-приватного партнерства;
- 3) розроблення інструментарію моніторингу процесу реалізації проектів державно-приватного партнерства;
- 4) упровадження критерію соціальної відповідальності (наявність соціального звіту) у процедуру конкурсу з визначення приватного партнера під час прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної та комунальної власності;
- 5) налагодження обміну інформацією та позитивними практиками державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

На окрему увагу як форма ДПП заслуговує договірне співробітництво державних і місцевих інституцій, бізнес-структур і громадських ор-

ганізацій з метою вирішення актуальних проблем соціального розвитку, яке в міжнародній практиці визначається як міжсекторне або багатостороннє партнерство. Його специфіка полягає в більшій зосередженості на вирішенні соціальних проблем, а також реалізацією переважно на місцевому рівні. У контексті розвитку міжсекторного партнерства важливе значення мають різноманітні громадські утворення (організації, асоціації, фонди) як партнери бізнесу у справі СВБ, а також як представники цілого спектра зацікавлених сторін.

Розвитку міжсекторного партнерства як форми ДПП сприятимуть:

- 1) формування органами влади інформаційної бази даних соціальних проблем і потреб конкретних територій. Використовувати в цьому процесі корисно весь спектр інформаційних каналів – від офіційних інформаційних запитів, ресурсів статистичних управлінь, до журналістських розслідувань, “гарячих ліній”, call-центрів тощо;
- 2) взаємодія та обмін інформацією щодо виявлення малозабезпечених та соціально уразливих громадян, надання їм допомоги у грошовій та/або (і навіть бажаніше) натуральній формі; спільне облаштування закладів соціальної інфраструктури. Цю роботу доцільно організувати через мережу Громадських рад соціального партнерства, що регулярно скликаються за ініціативою органів місцевого самоврядування, представників бізнесу та громадських організацій для узгодження спільних дій щодо соціального розвитку громади;
- 3) створення мережі фондів розвитку громад (на рівні районів або достатньо великих територіальних громад), які б професійно займалися пошуком, акумулюванням і адмініструванням благодійних ресурсів, використовуючи їх на потреби конкретної громади на програмно-проектній основі. Фонди можуть засновуватися у формі громадської організації чи некомерційного товариства за участю представників бізнесу, громадянського суспільства і органів місцевого самоврядування. Управління фондом здійснюється на паритетній основі. Фонд може виконувати функції Громадської ради соціального партнерства. Накопичений за кордоном досвід доводить значні можливості підвищення ефективності використання фінансових ресурсів громади через механізм таких фондів, усуваючи необхідність бюджетного фінансування регіонального розвитку, що постійно зростає, забезпечуючи процесові цього фінансування додаткову прозорість і публічність.

Фонди розвитку громад можуть стати вагомим інструментом залучення коштів ЄС, передбачених для підтримки прикордонних з ЄС територій та спільних інфраструктурних і соціальних проектів з країнами – сусідами ЄС. У цьому контексті важливі ініціативи в межах започаткованого у 2007 р. Інструменту європейського сусідства та партнерства (ІЄСП), який став головним джерелом фінансової підтримки України з боку ЄС. У межах ІЄСП для розвитку мережі фондів РГ слід насамперед скористатися можливостями програм транскордонної співпраці, спрямованих на підтримку спільних проектів країн – учасниць Європейського Співтовариства та країн, що мають кордони з ЄС. Значний потенціал містить також Національна індикативна програма ІЄСП для України, на яку у 2011–2013 рр. виділено 470 млн євро. З-поміж трьох її основних напрямів фінансової допомоги головним вважаємо “Пріоритет 3: Сталий розвиток”, зокрема, Напрямок 1 “Енергетика, навколишнє середовище, зміна клімату, транспорт” і Напрямок 2 “Регіональний розвиток і розвиток сільської місцевості”.

Базовим моментом державного регулювання діяльності фондів розвитку громад слід визначити інституціоналізацію таких фондів, як елемента соціальної інфраструктури. З цією метою рекомендується законодавчо закріпити можливість створення особливого виду юридичних осіб – комунітарних структур, сформованих за участю представників державної і/або місцевої влади, бізнес-структур (або їх спілок) і громадських організацій. Їх діяльність повинна зосереджуватися виключно на місцевому рівні з метою покращання соціального клімату конкретної територіальної громади в межах певної адміністративної одиниці. При цьому варто обумовити, що один фонд може обслуговувати лише одну територіальну громаду. Функціонування кількох фондів у межах одного співтовариства можливе за умови побудови їх взаємовідносин на засадах ієрархії з визначенням структури, що очолюватиме її. На фонди слід поширити законодавчі норми щодо тих податкових пільг, якими користуються громадські й благодійні організації.

Активізації діяльності фондів місцевого розвитку сприятимуть заходи з посилення податкових стимулів соціальної відповідальності як на національному, так і на місцевому рівні:

- 1) надання податкових пільг (з місцевих податків, зборів) підприємствам, які активно співпрацюють із місцевою владою (наприклад, підприємства, що надають приміщення для використання громадою, можуть не платити за це приміщення податок на нерухомість);

- 2) поширення умов податкової знижки на всі легальні доходи фізичних осіб, не обмежуючись заробітною платою, з метою забезпечення рівних умов участі у благодійній діяльності. Згідно з Податковим кодексом України для платників податку на доходи фізичних осіб передбачається податкова знижка за наслідками звітного податкового року, куди включаються фактично передані платником кошти або майно у вигляді пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям у розмірі, що не перевищує 4 % суми його загального оподаткованого доходу. Разом з тим загальна сума податкової знижки обмежується сумою одержаної протягом року заробітної плати. Це, по-перше, позбавляє права на податкову знижку осіб, які одержують інші види доходів і не одержують зарплату (підприємців), а по-друге, занижує суму податкової знижки, оскільки благодійні внески можуть фактично перевищувати суму річної зарплати;
- 3) збільшення розміру суми благодійного внеску, що включається до витрат платника податку на прибуток підприємств, які враховуються при визначенні об'єкта оподаткування. До складу таких витрат включають благодійні внески суб'єктів господарювання у вигляді сум коштів або вартості товарів, виконаних робіт, наданих послуг, що добровільно перераховуються до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, до неприбуткових організацій у розмірі, що не перевищує 4 % оподаткованого прибутку. Розмір цієї пільги є заниженим. Поширеною за кордоном практикою є звільнення від оподаткування суми пожертв у 10–20 % прибутку суб'єкта господарювання;
- 4) запровадження "відсоткової" філантропії на місцевому рівні. Сьогодні й підприємці, й громадяни, через вади в системі розподільчих відносин, слабко відчують на собі дію сплачених ними податків (так, незважаючи на державні гарантії, освіта та охорона здоров'я в Україні стрімко комерціалізуються), що є одним із мотивів масового ухилення від їх сплати. Податкове законодавство повинно передбачати можливість для соціально відповідальних підприємств самостійно визначати сферу реалізації частини (щонайменше 1 %) сплачених ними податків (наприклад, для потреб школи, дитсадка, спортивної команди, бібліотеки, лікарні тощо). Така ініціатива за кордоном реалізується через механізм "відсоткової" філантропії. Його суть полягає в тому, що платник податку має

право переадресувати певний, встановлений законом, відсоток свого податку на суспільні потреби – безпосередньо до організації, яка вирішує конкретну суспільну проблему<sup>1</sup>.

Утвердження громадських формувань як партнера бізнесу і держави у справі поширення стандартів СВБ передбачає:

- 1) формування відповідного юридичного механізму імплементації Закону України “Про громадські об’єднання” (вводиться в дію з 1 січня 2013 р. та наближає ідеологію функціонування вітчизняного громадського сектору до загальносвітових стандартів). На переконання експертів, у зв’язку з введенням цього Закону потребують змін більше десяти законів, зокрема, Закон України “Про політичні партії в Україні”, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України тощо. Крім того, слід терміново розробити нові форми документів для реєстрації громадських об’єднань за новим порядком;
- 2) проведення консультацій із громадськістю щодо суперечностей і неточностей нового Закону України “Про громадські об’єднання”. Зокрема, Законом не врегульовано функціонування міжнародних громадських організацій. Відповідно до положень Закону всеукраїнські та міжнародні громадські організації, зареєстровані на день його введення в дію, вважаються громадськими організаціями, що підтвердили свій всеукраїнський статус. Це фактично означає, що міжнародних громадських організацій, які створені в Україні та поширюють діяльність на території інших держав, не існуватиме, натомість вони вважатимуться всеукраїнськими<sup>2</sup>;
- 3) забезпечення широкого доступу організацій громадянського суспільства до участі у процедурах державних закупівель шляхом використання спрощеного режиму для здійснення малокошторисних закупівель<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Куц С. “Відсоткова філантропія”: аналітична записка за результатами аналізу державної політики в галузі фінансування організацій громадянського суспільства / С. Куц ; ГО “Центр філантропії”. – К., 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.philanthropy.org.ua/filestorage/File/Onepersent-brief.htm>.

<sup>2</sup> Новий Закон України “Про громадські об’єднання”: експертний висновок / ЕДЦ “Правова аналітика” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalanalytics.com.ua/uk/zakonodavstvo0/novynyuzakonodavstva0/110-publicassociations.html>.

<sup>3</sup> Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2012 – 56 с.

- 4) удосконалення положень Закону України “Про волонтерську діяльність” (волонтери – один із ключових чинників дієздатності громадських організацій та важливий ресурс партнерства бізнесу і громадянського суспільства), що передбачає<sup>1</sup>: а) скасування статусу “волонтерської організації” та вимоги щодо створення центрального органу виконавчої влади у сфері волонтерської діяльності як недоцільних з організаційно-економічних міркувань; б) диференціювання необхідності обов’язкового страхування волонтерів за видами діяльності та терміном його тривалості; в) запровадження пільг для волонтерів під час вступу до навчальних закладів та при працевлаштуванні;
- 5) популяризацію волонтерської діяльності через засоби соціальної реклами; урахування вартості часу, затраченого волонтерами у діяльності громадських організацій (у процесі здійснюваних організацією соціальних проектів, консультування тощо), при визначенні суми податкової знижки, відштовхуючись від розміру оплати праці волонтера за одиницю часу за місцем його основної роботи (як варіант – від розміру мінімальної погодинної заробітної плати, визначеної законодавством), але з обмеженням кількості часу, вартість якого враховується у податковій знижці, (через відповідні зміни у Податковому кодексі України).

Одним із важливих фінансових важелів запровадження та поширення стандартизації СВБ є вдосконалення процедури відбору виконавців державного замовлення для поставки товарів, робіт і послуг для державних потреб. У червні 2010 р. Президент України підписав Закон України “Про здійснення державних закупівель”, що встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Мета прийняття закону – створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Документ заохочує застосування етичних принципів при проведенні державних закупівель. Проте чинне законодавство досі не враховує всі принципи та критерії СВБ – зокрема, немає критеріїв стосовно охорони навколишнього середовища, трудових прав та охорони здоров’я працівників.

---

<sup>1</sup> Аналіз Закону України “Про волонтерську діяльність” / Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=860>.

У країнах ЄС участь у тендерах державних закупівель без виконання вимог СВБ неможлива. Зокрема, з 2000 р. у Норвегії працює “Ініціатива з етичної торгівлі” – громадська організація, метою діяльності якої є підтримка принципів соціально відповідальної торгівлі. Організація надає практичні рекомендації, організовує навчальні курси і тренінги для компаній, співпрацює з владою стосовно сприяння розвитку етичних засад у сфері торгівлі в державному і приватному секторах.

За сприяння Ініціативи у 2007 р. уряд Норвегії презентував План дій з екологічної і соціальної відповідальності у сфері закупівель, обов’язковий для виконання всіма органами державної влади. Було розроблено екологічні й соціальні критерії, дотримання яких необхідне для державних організацій і їх постачальників у процесі здійснення закупівель. У 2009 р. Ініціатива на замовлення уряду розробила керівництво “Етичні критерії у сфері закупівель в державному секторі”, де, крім критеріїв для замовників та виконавців державного замовлення, викладено методологію оцінки учасників тендерів.

На думку норвезьких експертів, основними етапами закупівель є:

- 1) визначення завдання контракту, товарів або послуг, що купуватимуться;
- 2) опис процесу доставлення;
- 3) встановлення вимог до постачальників;
- 4) визначення критеріїв розподілу;
- 5) визначення умов договору;
- 6) розроблення правил проведення конкурсу для отримання контракту;
- 7) висунення вимог до форми пропозиції від претендентів на отримання контракту.

Найдоцільнішим є встановлення КСВ критеріїв на першому і п’ятому етапах процесу закупівель. При визначенні умов договору врахування критеріїв СВБ є найважливішим. Проте якщо замовник заявляє про вимоги вже на початку процесу закупівель, то постачальники, котрі мають намір брати участь у тендері, заздалегідь знатимуть про “специфічний вимір” цього контракту. Крім того, замовник може запросити учасників тендеру на відкриту інформаційну зустріч, організовану в період терміну подання заяв на участь у тендері для роз’яснення тих чи інших соціальних та екологічних вимог<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Саприкіна М. А. Сталі закупівлі: новий формат для соціально відповідальних компаній / М. А. Саприкіна, Д. Каба, С. О. Яковлева ; Центр “Розвиток КСВ”. – К. : Фарбований лист, 2009. – 18 с.

Урахування аспектів СВБ повинно не тільки стати частиною процесу державних закупівель, а власне їх процедура має бути підпорядкована концепції СВБ, що означає необхідність запровадження СВБ в усі ланки та етапи закупівель. Стандарти СВБ та ступінь їх дотримання повинні бути визначальним критерієм, адже саме держава як представник суспільних інтересів в особі відповідних органів має стати основним провідником та популяризатором ідеї добровільної СВБ у діловому середовищі.

Запровадження стандартів соціальної відповідальності бізнесу в Україні повинно передбачати заходи з удосконалення процедури державного замовлення, зокрема через:

- 1) запровадження критерію соціальної відповідальності у процедуру відбору виконавців державного замовлення. Це потребує внесення змін до ст. 28 “Розгляд та оцінка пропозицій конкурсних торгів” Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 № 2289-VI щодо зміни переліку критеріїв оцінки пропозицій конкурсних торгів. При визначенні найбільш економічно вигідної пропозиції конкурентних торгів пропонується, крім ціни, ввести додатковий критерій – наявність соціального звіту, виконаного згідно з прийнятими стандартами звітування і належним чином підтвердженого незалежними інституціями;
- 2) включення до умов тендерів положення щодо надання переваги соціально відповідальним компаніям, створення електронного банку соціальних звітів компаній з розміщенням його на веб-сайті центрального органу державної виконавчої влади, уповноваженого з питань державної політики у сфері державних закупівель, державного замовлення (Міністерства економічного розвитку і торгівлі України). Це запобігатиме ускладненню адміністративних процедур та сприятиме вдосконаленню адміністративних процесів в органах державної влади шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” від 13.12.2010 № 2250-р).

При аналізі трудових відносин у компанії рекомендується оцінювати їх відповідність стандарту SA 8000, про що учасники тендерів мають надавати відповідний сертифікат;

- 3) створення публічного реєстру соціально відповідальних компаній, які – за інших рівних конкурентних умов – можуть мати перевагу при визначенні переможця торгів і укладенні державного контр-



акту. Реєстр повинен регулярно переглядатися. Про вибуття з нього кожної компанії та причини цього слід широко інформувати громадськість.

У контексті поширення стандартів соціальної відповідальності бізнесу в Україні важливо продовжувати реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування з урахуванням таких моментів:

- 1) пропорційний перерозподіл розміру пенсійного внеску (як частини єдиного внеску) від роботодавця до працівника; сплачувана працівником частка має становити не менше чверті загального розміру пенсійного внеску; перерозподіл доцільно здійснити поетапно, але не потрібно "прив'язуватися" до початку перерахування внесків у Накопичувальний фонд (конкретної дати впровадження II рівня пенсійної системи не визначено, а розмір внеску для працівника не повинен вичерпуватися лише участю в накопичувальному страхуванні); такий перерозподіл сприятиме збалансуванню соціальних зобов'язань роботодавців і працівників, очікується також певний ефект детінізації трудових відносин та заробітків;
- 2) перегляд підходів до визначення розміру внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання; розмір внеску з цього виду страхування повинен складатися з двох частин: солідарна (загальна, однакова для всіх) та індивідуальна (залежно від класу професійного ризику); розмір другої складової має встановлюватися для кожного конкретного робочого місця з урахуванням результатів атестації робочих місць; слід розробити прозору й зрозумілу шкалу професійних ризиків, яка відображатиме реальний стан умов праці та рівень небезпеки (чинний поділ на 67 класів ґрунтується на формальній ознаці основного виду діяльності і викликає багато запитань); оскільки наразі є (хоча й обмежена) можливість вибору робочих місць, доцільно зобов'язати працівників, які зголошуються працювати у несприятливих умовах, сплачувати внесок на страхування від нещасного випадку та професійного захворювання (як частину його індивідуальної складової); зазначені заходи стимулюватимуть роботодавців поліпшувати умови праці, а працівників – відповідальніше ставитися до власного здоров'я,

- що згодом забезпечить економію суспільних коштів у витратах на виплату компенсацій постраждалим на виробництві;
- 3) гнучкий підхід до визначення розміру допомоги по тимчасовій втраті працездатності за перші п'ять днів, що оплачуються за рахунком підприємств; розмір допомоги має диференціюватися залежно від стажу роботи на певному підприємстві та наявності шкідливих звичок (упровадження "штрафів" за паління, схильність до нездорового способу життя тощо); це сприятиме залученню працівників до здорового способу життя, поліпшенню соціального середовища;
- 4) встановлення (на певний час) пільгового розміру внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття для роботодавців, підприємств, які активно співпрацюють із місцевими державними центрами зайнятості (регулярно повідомляють про наявні вакансії та приймають на роботу незайнятих громадян за направленням, особливо з "квотних" категорій); це сприятиме зменшенню трансакційних витрат на ринку праці;
- 5) запровадження професійних, корпоративних пенсійних фондів для тих, хто працює у шкідливих умовах (сприяння держави в організаційних заходах, підтримка та непряме співфінансування деяких програм шляхом надання тимчасових пільг зі сплати певних податків, зборів); це дасть змогу вирішити проблеми фінансування дострокових пенсій;
- 6) заміна системи штрафних санкцій за недотримання норми працевлаштування інвалідів на впровадження цільового збору до Фонду соціального захисту інвалідів; це зменшить витрати на адміністрування Фонду та забезпечить надійне фінансове джерело для соціально-трудової реабілітації людей з інвалідністю.

Підвищенню уваги бізнесу до стандартів соціальної відповідальності та готовності бути соціально відповідальним повинен сприяти перегляд порядку оподаткування податком на доходи фізичних осіб регулярних виплат за договором довгострокового страхування життя, пенсійних виплат за договором пенсійного вкладу, виплат довічної пенсії у межах недержавного пенсійного забезпечення з метою створення вигідніших умов оподаткування регулярних страхових виплат порівняно з умовами оподаткування доходів у вигляді дивідендів, виграшів, призів, процентів.

Таким чином, обмежені можливості фінансування соціальних програм передбачають необхідність залучення бізнес-структур до вирішення

соціально-економічних, культурних, екологічних проблем на основі державно-приватного партнерства, налагодження партнерських відносин бізнесу та суспільства.

Посилення ролі соціальної відповідальності бізнесу може забезпечити державі економію фінансових ресурсів (на державному та місцевому рівнях) на основі розроблення та запровадження стандартів екологічної та соціальної поведінки; удосконалення та розвитку системи соціальної допомоги та соціального захисту населення; покращання умов праці зайнятих на шкідливих виробництвах; підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня працівників, зайнятих на підприємствах; залучення інвестицій у галузі соціальної сфери; поліпшення екологічної ситуації в промислово розвинутих регіонах.

Втручання держави у сферу соціальної відповідальності бізнесу повинно мати рекомендаційний характер. Водночас доцільно розробити або власні суспільні стандарти у сфері соціальної відповідальності та звітності, або приєднатися до якого-небудь із наявних західних стандартів у цій сфері з адаптацією його до вітчизняних умов.

Забезпечення умов для підзвітності підприємств перед громадськістю, налагодження партнерських відносин бізнесу та суспільства, що в сукупності становить сутність концепції соціальної відповідальності бізнесу є ефективним інструментом вирішення нагальних суспільних проблем за умов обмеженості бюджетних ресурсів держави.

Стандарт СВБ – нормативний документ, який конкретизує характеристики діяльності, котра може вважатися соціально відповідальною, а також характеристики суб'єктів господарювання як відповідальних суб'єктів бізнесу. Стандарти містять перелік показників, дотримання яких у сфері СВБ обов'язкове. Вони визначають критерії відповідності бізнесу нормативним вимогам стосовно застосування СВБ-підходів.

Сучасним, комплексним стандартом, який пропонує цілісний підхід до СВБ, є розробка Міжнародної організації стандартизації ISO 26000:2010 “Керівництво з соціальної відповідальності”, що визначає основні принципи і рекомендації щодо соціальної відповідальності організації. Окрема група стандартів СВБ – стандарти соціальної звітності, що визначають порядок інформування суспільства про СВБ організації, відображають її результати, характер та вплив на різні аспекти суспільного життя.

Формування фінансових механізмів запровадження стандартів соціальної відповідальності бізнесу в Україні передбачає заходи державної

політики в таких напрямках: розвиток державно-приватного (публічно-приватного) партнерства, зокрема з урахуванням особливостей міжсекторного партнерства; запровадження стандартів соціальної відповідальності через процедуру державного замовлення; посилення податкових стимулів соціальної відповідальності, у тому числі для залучення бізнесу до благодійності на місцевому рівні; запровадження стандартів соціальної відповідальності через соціальний діалог, реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, недержавного пенсійного страхування.

### **18.7. ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНОЇ СПРЯМОВАНІСТІ: МЕТОДОЛОГІЯ ТА ПРАКТИКА ОЦІНЮВАННЯ**

За умов обмеженості фінансових ресурсів, які держава має спрямовувати на реалізацію своїх соціальних зобов'язань, розв'язання соціальних проблем та забезпечення соціального розвитку загалом, особливо актуальним завданням є ефективно й результативно використання бюджетних коштів. Тому об'єктивною необхідністю стає забезпечення ефективності виконання програм, що фінансуються з державного бюджету. Це неможливо здійснити без упровадження відповідного інструментарію вимірювання ефективності їх виконання, у тому числі обґрунтування методологічних підходів та розроблення методичного забезпечення оцінки ефективності бюджетних програм.

У зв'язку з цим постає проблема вибору базових критеріїв для оцінювання ефекту від реалізації соціальних заходів та їх впливу на якість життя населення. Доречним вбачається використання для цього об'єктивних критеріїв – досягнення певних соціальних результатів, що до того ж дає змогу впорядковувати кошториси соціальних програм і планувати відповідні витрати державного бюджету. Соціальні результати слід розглядати як ієрархічну систему науково обґрунтованих нормативів (або параметрів) щодо забезпечення певної якості життя населення. Орієнтація на соціальні результати дає змогу відійти від ідеології забезпечення лише мінімальних соціальних гарантій та стимулювати соціальний розвиток.

Таким чином, особливої актуальності набувають питання розроблення науково-методичних засад оцінювання бюджетних програм на основі використання системи соціальних результатів та формування науково-практичних рекомендацій щодо їх упровадження.

Світовий досвід доводить, що ефективність бюджетних програм необхідно оцінювати не тільки у грошовому вимірі, а й з точки зору соціального результату, оскільки бюджетні програми можуть бути дієвим інструментом реалізації державної соціальної політики. Вони передбачають вирішення певних завдань вузлового характеру й відповідну концентрацію ресурсів, дають можливість впливати на соціальні процеси цілеспрямовано, комплексно, системно. У них висвітлюються алгоритми майбутніх дій за напрямками розв'язання певних суспільних проблем, зокрема соціальної сфери, що зумовлює збільшення кількості бюджетних програм відповідного напрямку.

Однак на сьогодні практично не визначено методологічні підходи до оцінки соціального ефекту бюджетних програм. Це пов'язано насамперед із тим, що бюджетні програми характеризуються високим рівнем специфічності та унікальності. Специфіка може проявлятися у будь-яких параметрах програми, тобто у різних випадках така специфіка може потребувати оцінки неоднакових параметрів. Вирішення комплексу питань методологічного характеру вимагає вдосконалювання організаційно-методичного забезпечення процесів формування й реалізації бюджетних програм, особлива роль у якому повинна належати проблемі об'єктивної оцінки соціального ефекту.

Основною метою запровадження вимірювання ефективності бюджетних програм є реалізація переваг програмно-цільового методу формування бюджету через перенесення уваги з контролю виконання обов'язків на забезпечення ефективності державних видатків й одержуваних результатів. Таким чином, можна стверджувати, що оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності й прийняття управлінських рішень щодо покращання процесу її подальшої реалізації або, в разі необхідності, зупинення чи припинення.

### **18.7.1. Можливості використання соціальних стандартів в оцінюванні ефективності бюджетних програм**

Державні фінанси є головним носієм суспільного надбання, тому розпорядження ними – особливо значимий і відповідальний процес. Ринкові трансформації в Україні зумовили перетворення моделі управління державними фінансами з авторитарної на демократичну. Інтерес до бюджету – важлива частина формування громадянської пози-

ції індивіда. Знання та вміння проаналізувати спрямування доходів і витрат держави (міста) – критерій громадянина й ознака громадянського суспільства. Формування бюджетної політики набуло рис загальносуспільного процесу, а бюджет націлений на визначення результуючої взаємодії індивідуальних, групових та регіональних інтересів. Конкуренція різнопланових суспільних інтересів зумовлює як позитивні, так і негативні ефекти – надмірну політизованість бюджетного процесу, несвоечасне прийняття та недостатню стабільність бюджету. Таким чином, за сучасних реалій розподіл бюджетних ресурсів визначається не тільки об'єктивними, а й суб'єктивними факторами. Об'єктивізація бюджетного процесу потребує нових підходів до трактування змісту соціальних стандартів та їхнього впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

Результати цього впливу залежать від глибини пізнання сутності категорій бюджету, бюджетної програми, соціального стандарту та соціального ефекту, їх взаємозв'язку, а також оптимального використання теоретично-методичного доробку в цій сфері на практиці. Через бюджети в Україні розподіляється і перерозподіляється близько 30 % ВВП. Бюджет – центральна ланка бюджетної системи країни, водночас проблема оцінки ефективності використання бюджетних коштів, формування та використання бюджету і бюджетних програм залишається однією з найактуальніших.

Бюджетні механізми є одними з найефективніших інструментів перерозподілу ВВП та державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Важко переоцінити значення бюджетного забезпечення для утримання соціального сектору, оскільки освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні належать до основних бюджетних сфер, тобто їх витрати майже повністю формуються за рахунок бюджетних коштів.

Сьогодні в практичній роботі державних органів управління при формуванні бюджетів різних рівнів застосовують бюджетні нормативи і норми за широким колом показників. Значна частина законодавчо встановлених соціальних нормативів та норм визначає соціальні гарантії і регулює головним чином сферу соціального забезпечення, праці та заробітної плати, зайнятості, фінансування утримання соціальної інфраструктури. Цей механізм сприяє реалізації конституційних прав громадян, оскільки більшість цих нормативів є зобов'язаннями держави перед різними групами громадян і фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

Відповідно підвищення ефективності застосування бюджетних механізмів становить інструмент забезпечення соціальних зобов'язань держави перед її громадянами. Одним із таких інструментів є бюджетна програма.

Бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій<sup>1</sup>. Аналогом бюджетної програми на місцевому рівні можна вважати регіональну цільову програму.

Регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених усіма задіяними виконавцями за строками та ресурсним забезпеченням, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону. Вони реалізуються за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку АР Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік<sup>2</sup>.

Бюджетна програма розглядається як елемент програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетуванні. На сьогодні це один з найпередовіших методів досягнення довгострокових результатів у сфері суспільного розвитку, що максимально відповідає потребам соціуму. ПЦМ у бюджетному процесі є системою планування й управління бюджетними коштами у середньостроковому періоді, що орієнтована на забезпечення взаємозв'язку між рівнем фінансування кожної окремої програми та очікуваними результатами від її реалізації. Цей метод дає змогу зважити окремі варіанти управлінських рішень щодо досягнення очікуваних результатів використання бюджетних коштів, коригувати вплив бюджету на економіку та суспільство загалом. Особливо важлива можливість посилити контроль за використанням бюджетних ресурсів. При складанні бюджетів за ПЦМ акцент переноситься з контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності.

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

<sup>2</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності їх виконання : наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=92210](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=92210).

В Україні стандартною є практика постатейного бюджету, який досить простий при складанні, але контроль за його виконанням формалізований в інформації стосовно відхилення фактичного використання бюджетних коштів від плану. При контролі бюджетних установ як розпорядників коштів відстежуються сума й цільове використання ресурсів. Постатейний бюджет передбачає свободу бюджетної установи розпоряджатися виділеними їй коштами, але не дає змоги перевірити доцільність діяльності, на яку вони витрачені, оскільки стаття відображає лише економічний зміст спрямування коштів. Бюджетування за програмами виходить із того, що спочатку потрібно принципово вирішити питання щодо доцільності спрямування бюджетного фінансування у певному напрямі. Однак скласти бюджет повністю з програм неможливо і недоцільно, оскільки ним важко керувати. Прикладом непрограмних видатків бюджету є фінансування погашення державного боргу.

Ц. Г. Огонь зазначає з цього приводу, що вітчизняна практика формування, виконання, звітування й контролю виконання бюджетів передбачає застосування постатейного методу планування, тобто планування видатків на короткострокову перспективу (бюджетний рік). Завдання державних органів влади полягає в забезпеченні виконання затвердженого обсягу видатків, а не контролюванні досягнення конкретних соціально-економічних результатів у процесі виконання кожної бюджетної програми й бюджету загалом. При цьому в практиці планування видатків не прогнозуються наслідки й ризики від використання чи невикористання державних коштів, прийнятих або неприйнятих управлінських рішень<sup>1</sup>.

Застосування ПЦМ добре апробовано практикою бюджетування у США та європейських країнах. Їхній досвід доводить, що на сьогодні це найкращий метод формування, реалізації, моніторингу й контролю виконання бюджету, а також те, що кращої методології оцінювання результативності бюджетних програм немає.

Робота із запровадження ПЦМ в Україні має планомірний і наполегливий характер, що відображається в низці законодавчих актів, зокрема:

- розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” від 14.09.2002 № 538-р;
- наказі Міністерства фінансів України “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних про-

---

<sup>1</sup> Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 21.



- грам” від 08.08.2002 № 621; наказі Міністерства фінансів України “Про паспорти бюджетних програм” від 29.12.2002 № 1098; Правилах складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679;
- наказі Міністерства економіки України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності їх виконання” від 04.12.2006 № 367 тощо.

Важливий елемент підвищення ефективності бюджетування, що запроваджується в рамках ПЦМ щодо бюджетних програм, – розроблення результативних показників і подання звітності щодо їх виконання. На підставі таких показників здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення визначених мети та завдань бюджетної програми. Результативні показники – невід’ємна частина паспорта бюджетної програми.

Як показує світовий досвід, застосування ПЦМ дає змогу передбачити результати виконання кожної бюджетної програми, а також оцінити ефективність використання державних коштів на кожному етапі. Моніторинг і оцінювання бюджетних програм включають насамперед порівняння результатів і витрат на їх досягнення, аналіз тривалості виконання, необхідності й відповідності цих програм вимогам часу. Застосування відповідних показників дає можливість порівнювати стан виконання бюджетних програм у динаміці, за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, передбачати термін їх виконання та визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів на середньострокову перспективу. Крім того, це допомагає здійснити оптимальний вибір пріоритетів бюджетної політики на середньострокову перспективу та забезпечити досягнення позитивних результатів при використанні бюджетних коштів<sup>1</sup>.

Дослідження проблематики оцінки ефективності виконання бюджетних програм є доволі новим напрямом наукових розвідок. Окремі аспекти цієї проблеми вивчалися в працях Г. Костенко, І. Малярчука,

<sup>1</sup> *Огонь Ц. Г.* Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // *Фінанси України*. – 2009. – № 7. – С. 21.

С. Левицької, Д. Полозенка, О. Розборської, Н. Рубан, Ю. Шкворець, Б. Шуляка, І. Щербини.

Згідно з наказом Міністерства фінансів України “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм” від 08.08.2002 № 621 та Правилами складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679 результативні показники поділяються на такі групи:

- показники затрат, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;
- показники продукту, які використовують для оцінки досягнення поставленої мети. Цими показниками є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо;
- показники ефективності залежно від напрямів, що виконуються в процесі виконання бюджетної програми, які можуть визначатись 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);
- показники якості, що є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, котрі задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають ослаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Оскільки показники ефективності та якості визначаються з використанням кількох показників, слід зазначити джерела інформації щодо кожного з них. Якщо статистичної інформації в джерелах інформації немає, необхідно подати інформацію стосовно кількісних показників, які характеризують кінцеві результати, досягнуті за кошти конкретної програми.

Показники продукту використовують для оцінки досягнення поставлених цілей. Зокрема, таким показником є кількість користувачів

товарами (роботами, послугами), тобто конкретними суспільними благами, виробленими та/або наданими у процесі виконання бюджетної програми. Наприклад, для програм соціальної спрямованості це можуть бути: кількість дітей, учнів, студентів, слухачів, котрі користуються суспільними благами й послугами; або число дітей, із якими проводиться навчання або конкретна робота (логопедична, психологічна тощо); або кількість працівників (педагогічних; тих, які підлягають охопленню перепідготовкою, тощо).

Щодо показників ефективності, то у випадку соціально спрямованої бюджетної програми – це витрати на одну дитину, учня, студента на рік; витрати на одного хворого на день або період лікування; витрати на одного працівника; витрати на проведення заходів та/або виконання програм.

Показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг), наприклад: відсоток охоплення дітей (або населення певного віку) освітою (дошкільною, загальною середньою, позашкільною), учнів у професійно-технічних навчальних закладах, студентів у вищих навчальних закладах; відсоток забезпечення технічними засобами навчання (комп'ютерами, підключенням до інтернету), обладнанням, підручниками; відсоток оздоровлених дітей; рівень захворювання дітей (%), населення за певними класами захворювань; рівень працевлаштованих випускників після закінчення навчального закладу за спеціальністю (%) тощо.

Таким чином, при програмному бюджетуванні наведені види результативних показників використовують для управління та контролю за діяльністю, на фінансування якої спрямована програма.

Загалом роботу над результативними показниками програми слід розглядати як певний ітеративний процес (рис. 18.7.1), у ході якого можна виокремити три великих етапи: розроблення бюджетної програми, її виконання та контроль виконання. Суб'єктами процесу є, по-перше, розробники бюджетної програми, які розробляють перелік результативних показників, здатний адекватно схарактеризувати її результати, по-друге, виконавці програми – розпорядники бюджетних коштів, які складають відповідну звітність про її виконання, по-третє – контролюючі органи, зокрема Державна фінансова інспекція України, на яку законодавчо покладено обов'язок аудиту виконання бюджетних програм.

На виконання вимог статей 26 і 113 Бюджетного кодексу України Головне контрольно-ревізійне управління України підготувало та затвердило Методичні рекомендації щодо проведення аудиту ефективності

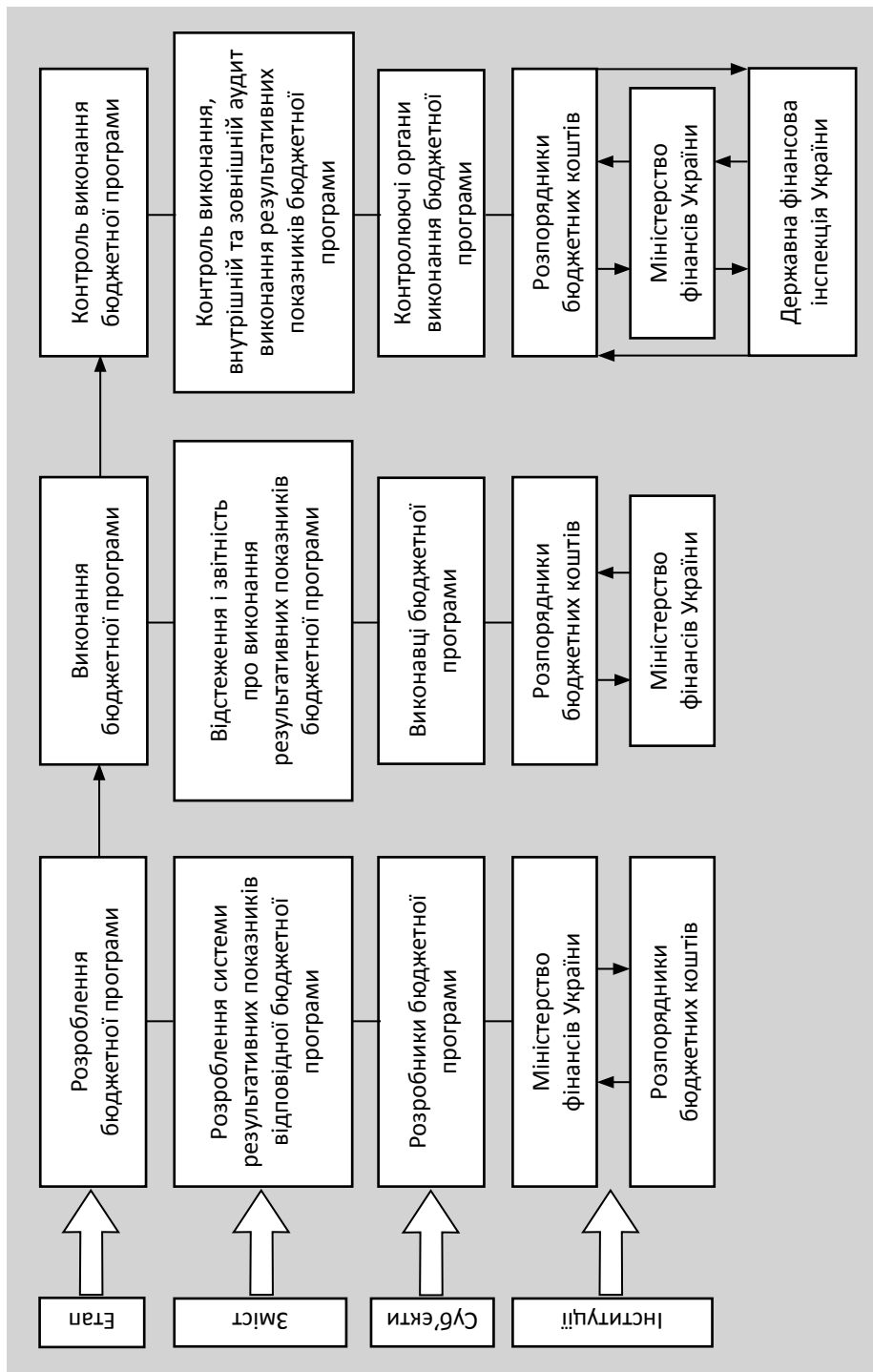


Рис. 18.7.1. Процес роботи з результативними показниками програми

Складено авторами.

виконання бюджетної програми<sup>1</sup>. Принцип ефективності, який покладено в основу документа, сформульовано таким чином: "...при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів"<sup>2</sup>. Визначено, що метою аудиту ефективності є оцінка повноти досягнення запланованих цілей, виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Основними завданнями аудиту ефективності є:

- оцінювання виконання заданих параметрів програми – порівняння результативних звітних показників виконання програми із заданими параметрами, зокрема в паспорті бюджетної програми;
- виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми;
- визначення рівня впливу виявлених упущень і недоліків на якість виконання бюджетної програми (ефективність використання державних ресурсів);
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення організації виконання бюджетної програми, висновків про доцільність її подальшої реалізації із залученням оптимального (або додаткового) обсягу державних ресурсів чи припинення;
- підготовка пропозицій для користувачів аудиторського звіту щодо шляхів (форм, засобів) більш раціонального та ефективного використання державних ресурсів.

Проведення аудиту спирається на такі основні методи аудиту:

- аналіз нормативно-правових актів, планових розрахунків та пояснювальних записок до них, методичних документів, видань і публікацій про сферу діяльності, обрану для дослідження;
- аналіз результатів раніше проведених ревізій та перевірок, за допомогою яких можна зробити висновки щодо об'єктивних і суб'єктивних причин виникнення або існування проблеми аудиту;

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 02.04.2003 № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua/zakoni/9/11/14.htm>.

<sup>2</sup> Там само.

- аналіз показників статистичної, фінансової та оперативної звітності;
- обстеження виробничих приміщень, хронометраж затрат робочого часу. Ці методи полягають у спостереженні процесу або процедури, яка виконується учасниками бюджетної програми, іншими особами (наприклад, спостереження ревізора за контрольними обмірами виконаних робіт, контрольним запуском продукції у виробництво, визначення затрат праці й ресурсів на одиницю продукції тощо;
- опитування, інтерв'ювання, анкетування – встановлення проблемних питань, збір пропозицій та підтвердження (спростування) гіпотез (причин проблем аудиту) під час спілкування з учасниками бюджетної програми. Опитування полягає в пошуку інформації, яку можна отримати від обізнаних осіб підприємства або поза його межами. Надзвичайно важливо, щоб питання були простими з точки зору розуміння і коректно сформульованими. При підготовці анкети або інтерв'ю необхідно чітко уявляти:
  - а) яку мету має кожне із запитань;
  - б) як треба сформулювати запитання і які є альтернативні можливості з'ясування цього ж питання;
  - в) як оброблятимуться відповіді;
- збір інформації в юридичних осіб, що здійснюється у формі письмових запитів, адресованих третім особам. Відповіді, одержані під час збору інформації, можуть дати учаснику дослідження (аудитору) інформацію, якою він раніше не володів, або таку, що підтверджує висновки аудиту<sup>1</sup>.

Якість управління бюджетними коштами визначається за результатами аналізу досягнення поставленої мети в процесі виконання бюджетної програми за певними критеріями.

Передбачається, що на основі зібраної інформації та її критичного аналізу якість управління бюджетними коштами щодо досягнення поставленої мети в процесі виконання бюджетної програми може бути визнаною як ефективно виконаною бюджетною програмою, або виконаною недостатньо ефективно, або неефективно. Слід визначити причини наявної проблеми аудиту (гіпотези), що перешкоджають досягненню

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 02.04.2003 № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua/zakoni/9/11/14.htm>.

очікуваних результатів бюджетної програми та ефективному використанню державних ресурсів.

Проте вивчення нормативної бази показує, що не всі методичні аспекти врегульовані, оскільки у відповідних документах<sup>1</sup> групи результативних показників є лише переліченими – увага на методах їх визначення не акцентується. Поза увагою залишається визначення орієнтовних (прогнозних) показників ефективності використання бюджетних коштів як певних базових величин, з якими повинні порівнюватися фактичні результати запровадження бюджетної програми.

Аналіз чинної в Україні практики бюджетування показує, що вона має низку вад, які ускладнюють оцінку ефективності бюджетних програм. Розглянемо докладніше, що є бюджетною програмою, для якої складається відповідний паспорт і формується звітність за результативними показниками.

Найменування бюджетної програми наведено у третьому стовпці Додатка 3 до Державного бюджету України на 2011 р. Як приклад розглянемо фінансування Державного агентства України з питань кінематографії (код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету – 1806000), для якого надходження грошових коштів та розпорядження ними відбуваються за такими бюджетними програмами: керівництво та управління у сфері кінематографії (код функціональної класифікації – 0823), створення та розповсюдження національних фільмів (код функціональної класифікації – 0823), фінансова підтримка державного підприємства “Національний центр Олександра Довженка” (код функціональної класифікації – 0823), здійснення концертно-мистецьких заходів та культурологічних заходів у сфері кінематографії (код функціональної класифікації – 0823), фінансова підтримка Національної спілки кінематографістів України (код функціональної кла-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності їх виконання : наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=92210](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=92210); Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 02.04.2003 № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua/zakoni/9/11/14.htm>; Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 21.01.2002 № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1030.45.9&nobreak=1>.

сифікації – 08243), гранти Президента України молодим діячам мистецтва для створення і реалізації творчих проєктів у сфері кінематографії (код функціональної класифікації – 0829), премії за видатні заслуги у галузі кінематографії (код функціональної класифікації – 0829). Відповідно для кожної з перелічених програм Державне агентство України з питань кінематографії створює паспорт бюджетної програми.

Проте з наведеного переліку бачимо, що з погляду досягнення такої загальнодержавної мети, як підтримання та розвиток національного кінематографу, наведені програми характеризують цілі нижчого порядку, тобто підпорядковуються названій глобальній цілі. До чого призводить така надлишкова деталізація бюджетних програм? По-перше, до ускладнення адміністрування бюджету, по-друге, до ускладнення виокремлення результативних показників, які повинні мати не формальний характер, а повноцінне соціально-економічне наповнення, їх контроль мусить забезпечити підвищення ефективності бюджетного процесу.

Розглянемо приклад програми “Керівництво та управління у сфері кінематографії”. Можна припустити, що її метою є фінансування матеріального забезпечення працівників Державного агентства України з питань кінематографії. Проте виникає питання: який показник характеризує продукт цієї програми і яким чином він співвідноситься з досягненням глобальної мети? Але якщо розглядати “Керівництво та управління у сфері кінематографії” як захід щодо реалізації глобальної мети, при цьому “поставивши” її на другий або третій рівень ієрархії цілей, то таке питання б не виникало. А показник продукту характеризував би кількість випущених фільмів і фінансовий результат від їх прокату.

Світовий досвід застосування ПЦМ показує, що головний розпорядник коштів відстежує реалізацію не більше 10 бюджетних програм, а на практиці – близько п’яти. В Україні ця цифра дорівнює сотням програм на одного розпорядника коштів. Тобто на часі – укрупнення бюджетних програм, тоді формувати і здійснювати моніторинг їх реалізації буде значно легше, а сформований блок результативних показників матиме змістовний, а не формальний характер.

До того ж з теорії ПЦМ зрозуміло, що цей метод створює основу для застосування різних методів управління бюджетом, зокрема це аналіз альтернатив при визначенні витрат і результатів використання коштів та їх порівнювання, проте цей аналітичний потенціал ПЦМ практично не використовується.

Таким чином, ефективність використання коштів пов’язується з метою, що ставилася при формуванні програми. Проте, на наш погляд,



на ефективність програми потрібно дивитися дещо ширше, ніж на досягнення заявленої вузької мети. Загальновідомо, що бюджетні заходи містять характеристики суспільного блага, яке приносить користь значно ширшому загалу людей, ніж ефект, на який можна розраховувати безпосередньо як на результат програми щодо впливу на певну цільову групу.

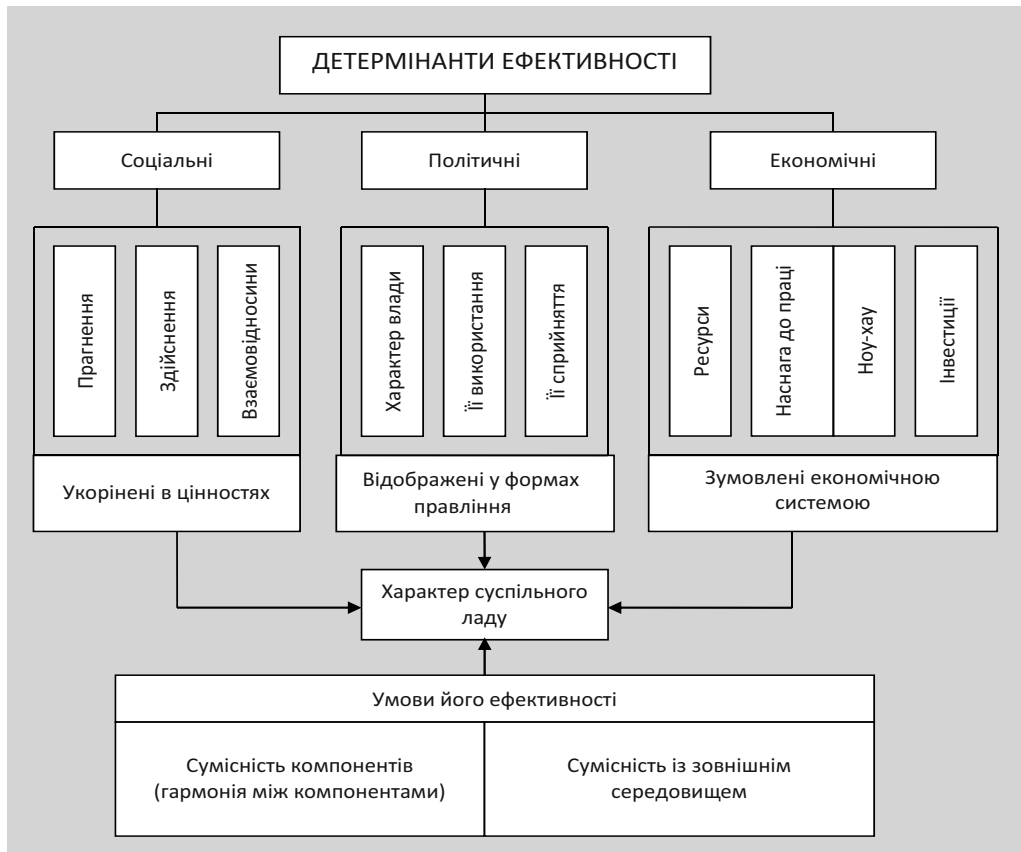
Тому важливим елементом при розробленні методики оцінювання ефективності програми має бути чітке визначення цільової або, мовою маркетингу, “клієнтської” групи бюджетної програми, а також зовнішніх впливів на суспільство поза межами цільової “аудиторії”. Тобто важливо знайти механізми, що давали б змогу оцінити соціальні ефекти від реалізації відповідної бюджетної програми для суспільства загалом.

У зв’язку з цим звернемося до вивчення теоретичного доробку в цій сфері. У такому контексті цікавими видаються наукові розвідки Б. Гаврилишина стосовно оцінювання ефективності суспільств, тобто визначення суспільної ефективності держави загалом. “Суспільства, держави мають значні відмінності щодо ефективності в залежності від часу та країни. Економічне становище може характеризуватися як низькою продуктивністю при великій бідності, так і швидким економічним зростанням, процвітаням, а також стагнацією або занепадом. Зовнішнє політичне становище країни може змінюватися від сили і впливу до відносного безсилля, а внутрішнє – від мирного, спокійного функціонування політичних інституцій при значних особистих та інституційних свободах і високому ступені добровільності у прийнятті системи управління до нав’язування силою, приборкання заворушень, масового терору, суспільних чвар, громадянської війни й революції. Суспільне здоров’я також може змінюватися з плином часу: від близьких стосунків між людьми на роботі та під час відпочинку з можливостями для творчих, корисних занять, згуртованості та почуття обов’язку до чвар, напруженості, руйнації соціальних структур, відчуженості і високої злочинності”<sup>1</sup>.

Отже, Б. Гаврилишин, аналізуючи детермінанти ефективності суспільства, вирізняє соціальні, політичні та економічні критерії (рис. 18.7.2).

Усі вони, безумовно, взаємопов’язані й взаємозалежні. Економічні критерії ефективності піддаються кількісному вимірюванню, дають можливість легко оцінювати й порівнювати країни, хоча немає єдиного уні-

<sup>1</sup> Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – 3-тє вид., допов. – К. : Пульсари, 2009. – С. 18.



**Рис. 18.7.2. Детермінанти ефективності суспільств**

Джерело: *Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дороговкази в майбутнє: доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – 3-те вид., допов. – К. : Пульсари, 2009. – С. 19.*

версального показника економічного становища. Оцінки політичного й соціального становища значно складніше здійснити, проте вони постійно надаються в деяких дослідженнях, виразно відображаються у почуттях задоволення чи невдоволення і виявляються шляхом анкетування або досить гостро – у страйках, рухах дисидентів тощо. Бажано мати єдиний універсальний показник, за допомогою якого можна визначати становище націй-держав, проте такого показника немає і навряд чи він з'явиться<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дороговкази в майбутнє: доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – 3-те вид. допов. – К. : Пульсари, 2009. – С. 18–19.*

Автор доходить висновку, що соціальна життєздатність суспільства потребує певної відповідності між прагненнями-сподіваннями і досягненнями-здійсненнями, між мріями і реальністю, усвідомленням своїх прав і їх реалізацією. Соціальна природа людини зумовлює те, що все назване залежить від стосунків між людьми на різних рівнях структури суспільства. Стосунки, у свою чергу, формуються під впливом переконань-цінностей, що відповідає усталеним потребам і уявленням про справедливість<sup>1</sup>. Існують права, потреби й прагнення, що становлять необхідний мінімум і задоволення яких свідчить про те, наскільки добре функціонує відповідне суспільство. Наведемо деякі з них: право народитися, існувати; право на мінімальний матеріальний добробут; право і можливість навчатися, вільно мислити, вірити, спілкуватися, впливати, кохати, працювати; бажання проявити себе як особистість. Для оцінки більшості названих основних прав і потреб матимемо лише наближені показники<sup>2</sup>.

Тобто цінності, що панують у суспільстві, зумовлюють певні сподівання і вимоги громадян стосовно свого соціального становища, прав і гарантій, які надає їм держава.

Л. І. Абалкін схильний розглядати згадану сукупність “прав, потреб і прагнень” як певний соціальний контракт між владою і народом. Він наполягає на тому, що у будь-якому демократичному суспільстві і відповідно до конституції вищим сувереном влади і права є народ, який укладає, нехай не завжди юридично оформлений, соціальний контракт із владою, передаючи їй свої природні права і повноваження за певних умов, гарантій, обіцянок та оголошених цілей. На цьому ґрунтується і сила влади – на кредиті довіри до неї. А останній, як і кожний кредит, не буває безстроковим і передбачає відповідне виконання зобов’язань, що виникають<sup>3</sup>. Автор наголошує на тезі, що потрібно подолати примітивне і хибне уявлення про соціальні витрати як про вимушені вирахування з тих коштів, які можна було б спрямувати на розвиток виробництва і підвищення його ефективності, вважаючи це рецидивом залишкового принципу фінансування соціальної сфери.

<sup>1</sup> Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дорогоговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – 3-те вид., допов. – К. : Пульсари, 2009. – С. 20.

<sup>2</sup> Там само. – С. 202.

<sup>3</sup> Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Л. Абалкин // Вопросы экономики. – 2003. – № 6. – С. 4–12.

І справді, вкладення в соціальну сферу є інвестиціями в людину, в людський капітал, а за сучасних підходів якість людського потенціалу – найважливіший фактор економічного прогресу та підвищення рівня соціально-економічного розвитку країни.

Стосовно оцінки ефективності бюджетних програм, то слід зробити висновок, що значно легше оцінити економічну, ніж соціальну ефективність бюджетної програми. Економічна оцінка має у своєму арсеналі серйозний методологічний доробок, оцінка соціальної ефективності перебуває у стадії формування, наукових дискусій і адаптації до практики. При оцінці соціальної ефективності складність полягає в тому, що в її структурі великим є суб'єктивний компонент.

Умови існування людини переважно не піддаються точному кількісному визначенню, суттєво відрізняючись за вагою, якої надають їм індивідууми, громади в межах будь-якого суспільства або навіть різні суспільства. На якість умов життя індивідуума впливає велика кількість факторів. Це фізичний і психічний стан, походження, соціальний статус, здібності, прагнення, здобутки, широта світогляду, а також залежність від рівня, що береться за основу для порівняння відповідних соціальних груп і країн, узгодженість між уявленнями людини про ідеальний суспільний лад зі статусом і положенням її у ньому та з реальністю. З огляду на те, що навряд чи будь-які умови життя не зазнають змін, оцінки ефективності суспільного ладу змінюються не лише залежно від індивідуума, соціальної групи, громади або нації, а також із плином часу<sup>1</sup>.

Надати оцінці соціальної ефективності об'єктивних рис можна через систему соціальних стандартів як певний критерій досягнення в суспільстві визначеного рівня забезпечення відповідними благами.

На думку Н. П. Баранової і Т. В. Новікової, наявність якісної системи соціальних стандартів та гарантій є ознакою ефективної соціальної політики, яка має передбачати не лише закріплення їх у своїх нормативно-правових актах, а й виконання та реалізацію на практиці. Соціальні стандарти та гарантії є визначальними для державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах, а також для формування фінансових ресурсів, що спрямовуються на їх реалізацію. Вони дають змогу реалізувати стратегічну мету сучасної ци-

---

<sup>1</sup> *Гаврилишин Б.* До ефективних суспільств. Дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – 3-тє вид., допов. – К. : Пульсари, 2009. – С. 201–202.

вілізованої держави – забезпечити високі стандарти життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ та послуг<sup>1</sup>.

Проте доволі часто, особливо коли йдеться про бюджетну програму, яка не має чітко визначених соціальних цілей, безпосередньо співвіднести її результати з наближенням до соціальних стандартів складно. Водночас реалізація практично кожної бюджетної програми супроводжується низкою зовнішніх ефектів, серед яких можна виокремити так звані соціальні зовнішні ефекти:

- підвищення рівня та якості життя;
- задоволення рівнем надання певного соціального блага або послуги;
- поліпшення матеріальної доступності соціального блага або послуги;
- покращання територіальної доступності соціального блага або послуги;
- збереження або покращання стану довкілля;
- покращання соціального залучення певних індивідів або груп населення.

Зауважимо, що підвищення рівня й якості життя населення відбувається не тільки, якщо бюджетна програма спрямована на надання безпосередньо грошової допомоги певним категоріям громадян, а й при стимулюванні зайнятості населення, створенні нових робочих місць, поліпшенні їх структури (відході від моноструктурності зайнятості) у певних регіонах і населених пунктах, за підтримки малого бізнесу та дистанційної зайнятості тощо. Якість життя підвищується при покращанні рівня безпеки, зокрема зниження злочинності, підвищення техногенної безпеки, здійснення заходів щодо екологічного оздоровлення середовища та ін. Інфраструктурні проекти сприяють поліпшенню територіальної доступності медичного обслуговування, закладів освіти і культури тощо.

На рис. 18.7.3 наведено принципову схему, яка пояснює механізм оцінки соціальної ефективності бюджетних програм. Співвідношення уявлення про соціальний стандарт у певній сфері з реальним станом речей виокремлює проблемну ситуацію. Початковим моментом для запровадження бюджетної програми є усвідомлення проблемної ситуації в тій або іншій сфері суспільного життя, розв'язати яку в межах поста-

---

<sup>1</sup> Баранова Н. П. Соціальні стандарти та соціальні гарантії в системі соціальної політики України / Н. П. Баранова, Т. В. Новікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42:2010-06-13-21-23-56&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27](http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=42:2010-06-13-21-23-56&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27).



Рис. 18.7.3. **Оцінка соціальної ефективності бюджетних програм**  
Складено авторами.

тейного бюджетного фінансування складно. Реалізація бюджетної програми покликана певним чином впливати на вирішення проблеми. Для цього при її розробленні чітко визначаються цілі та завдання програми. Для того щоб формалізувати і зробити об'єктивним процес визначення ефективності досягнення цілей програми, розробляється система результативних показників, покликана охарактеризувати результати виконання програми.

Реалізація програми зумовлює низку ефектів – за впливом на цільову групу і зовнішні ефекти, які характеризують ширший соціальний ефект від її реалізації. В останньому випадку можна стверджувати про наявність зовнішніх соціальних ефектів від реалізації програми, які в найзагальнішому вигляді характеризують ступінь наближення до соці-

альних стандартів у певній сфері. Проте категорія соціального стандарту доволі широка, а дія таких стандартів охоплює значне коло соціальних процесів. Тому пропонується оцінювати не ступінь досягнення соціального стандарту (якщо це не закладено у вузький блок результативних показників), а чітко визначений перелік названих соціальних ефектів – підвищення рівня й якості життя; рівня матеріальної і соціальної доступності, якості надання певної соціальної послуги або блага; підвищення рівня соціального залучення. Необхідно тільки визначитися, про перелік яких соціальних благ або послуги йдеться.

Таким чином, для оцінки ефективності бюджетних програм доцільно використовувати показники, які характеризують соціальні ефекти (соціальні результати) від її реалізації. Оцінка таких ефектів ґрунтується на системі соціальних стандартів як цільових орієнтирів розвитку в напрямі побудови в Україні соціальної держави.

### **18.7.2. Пропозиції щодо методики оцінки ефективності бюджетних програм**

Оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності й результативності та прийняття управлінських рішень щодо покращання процесу її подальшої реалізації або в разі необхідності – зупинення чи припинення.

Відповідно до світового досвіду оцінка бюджетної програми має містити чотири складові:

- 1) фінансова складова;
- 2) результативність;
- 3) адміністративне управління;
- 4) ефективність використання ресурсів.

Ці складові утворюють чітку послідовність, тому під час оцінки ефективності бюджетної програми використання їх усіх обов'язкове. Виключення будь-якої складової призведе до погіршення якості результатів розрахунків (оцінки).

Визначати ефективність бюджетної програми доцільно за трьома ступенями: високий, середній, низький.

Загальна ефективність бюджетної програми визначається на основі підрахунку суми набраних балів за кожною зі складових оцінки та їх порівняння із запропованою шкалою оцінки.

За наведеними підходами можна оцінювати результативність бюджетної програми за кожним завданням, що дає змогу оцінити виконання окремих напрямів реалізації програми та виявити, як вплинуло виконання завдання на загальну ефективність бюджетної програми (*деталізована (компонентна) оцінка*). Водночас пропонується підхід передбачає можливість застосування *спрощеного варіанта оцінки*, що дає змогу оперативно отримувати попередні результати оцінки бюджетних програм.

**Оцінка фінансової складової бюджетної програми.** Фінансова складова бюджетної програми відображає інформацію про результати реалізації бюджетної програми. Вона є важливою, оскільки показує обсяг ресурсів, витрачених на виконання програми, та саме фінансові показники характеризують фактичне виконання бюджету.

Система розрахунку фінансової складової побудована на основі аналізу фінансування бюджетної програми за відповідний період (фактичний обсяг) та уточненого плану асигнувань, виділених у відповідний період на виконання бюджетної програми (плановий обсяг).

Фінансова складова бюджетної програми розраховується за формулою (*спрощений варіант оцінки*):

$$K_{\Phi} = \frac{B_{\text{факт}}}{B_{\text{план}}} \cdot 100, \quad (18.7.1)$$

де  $K_{\Phi}$  – загальний коефіцієнт фінансової складової бюджетної програми;  $B_{\text{факт}}$  – фактичний обсяг здійснених видатків на реалізацію бюджетної програми (за всіма завданнями програми);  $B_{\text{план}}$  – плановий обсяг видатків на реалізацію бюджетної програми (за всіма завданнями програми).

*Деталізована (компонентна) оцінка фінансової складової бюджетної програми.* З метою деталізації показників розрахунку проводяться за наведеною нижче методикою для таких типів програм:

- програми, що містять кілька завдань;
- програми, не поділені на завдання, що фінансуються із загального та спеціального фондів бюджету;
- програми, що фінансуються з різних фондів бюджету (загальний та спеціальний) та містять кілька завдань.

1. Якщо фінансування бюджетної програми здійснюється за кількома завданнями, то розрахунок її фінансової складової проводиться за формулами:



$$\begin{aligned}
 K_{\Phi(\text{завд } 1)} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } 1)}{B_{\text{план}}(\text{завд } 1)} \cdot 100, \\
 K_{\Phi(\text{завд } 2)} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } 2)}{B_{\text{план}}(\text{завд } 2)} \cdot 100, \\
 &\dots \\
 K_{\Phi(\text{завд } n)} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } n)}{B_{\text{план}}(\text{завд } n)} \cdot 100; \quad (18.7.2)
 \end{aligned}$$

$$K_{\Phi} = K_{\Phi(\text{завд } 1)} \cdot d_{(\text{завд } 1)} + K_{\Phi(\text{завд } 2)} \cdot d_{(\text{завд } 2)} + \dots + K_{\Phi(\text{завд } n)} \cdot d_{(\text{завд } n)}, \quad (18.7.3)$$

де (завд 1), (завд 2), (завд  $n$ ) – підрядкові індекси, що відносять величини до відповідного завдання програми;  $d$  – частка фінансування відповідного завдання у загальній сумі фінансування бюджетної програми (відповідно до плану).

2. Для тих програм, що фінансуються з різних фондів бюджету (загальний та спеціальний) та не поділені на завдання, використовуємо формули:

$$K_{\Phi(\text{заг})} = \frac{B_{\text{факт}}(\text{заг})}{B_{\text{план}}(\text{заг})} \cdot 100; \quad (18.7.4)$$

$$K_{\Phi(\text{спец})} = \frac{B_{\text{факт}}(\text{спец})}{B_{\text{план}}(\text{спец})} \cdot 100; \quad (18.7.5)$$

$$K_{\Phi} = K_{\Phi(\text{заг})} \cdot d_{(\text{заг})} + K_{\Phi(\text{спец})} \cdot d_{(\text{спец})}, \quad (18.7.6)$$

де (заг), (спец) – підрядкові індекси, що відносять величини, відповідно до загального та спеціального фондів бюджету;  $d$  – частка відповідного фонду в загальній сумі фінансування бюджетної програми (відповідно до плану).

3. Для програм, що фінансуються з різних фондів бюджету (загальний та спеціальний) та містять декілька завдань, використовуємо такий підхід:

$$\begin{aligned}
 K_{\Phi(\text{завд } 1, \text{ заг})} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } 1, \text{ заг})}{B_{\text{план}}(\text{завд } 1, \text{ заг})} \cdot 100, \\
 K_{\Phi(\text{завд } 2, \text{ заг})} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } 2, \text{ заг})}{B_{\text{план}}(\text{завд } 2, \text{ заг})} \cdot 100, \\
 &\dots \\
 K_{\Phi(\text{завд } n, \text{ заг})} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } n, \text{ заг})}{B_{\text{план}}(\text{завд } n, \text{ заг})} \cdot 100; \quad (18.7.7)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 K_{\Phi(\text{завд } 1, \text{ спец})} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } 1, \text{ спец})}{B_{\text{план}}(\text{завд } 1, \text{ спец})} \cdot 100, \\
 K_{\Phi(\text{завд } 2, \text{ спец})} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } 2, \text{ спец})}{B_{\text{план}}(\text{завд } 2, \text{ спец})} \cdot 100, \\
 &\dots \\
 K_{\Phi(\text{завд } n, \text{ спец})} &= \frac{B_{\text{факт}}(\text{завд } n, \text{ спец})}{B_{\text{план}}(\text{завд } n, \text{ спец})} \cdot 100; \quad (18.7.8)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 K_{\Phi} &= K_{\Phi(\text{завд } 1, \text{ заг})} \cdot d_{(\text{завд } 1, \text{ заг})} + K_{\Phi(\text{завд } 2, \text{ заг})} \cdot d_{(\text{завд } 2, \text{ заг})} + \dots + \\
 &\quad + K_{\Phi(\text{завд } n, \text{ заг})} \cdot d_{(\text{завд } n, \text{ заг})} + K_{\Phi(\text{завд } 1, \text{ спец})} \cdot d_{(\text{завд } 1, \text{ спец})} + \\
 &\quad + K_{\Phi(\text{завд } 2, \text{ спец})} \cdot d_{(\text{завд } 2, \text{ спец})} + \dots + K_{\Phi(\text{завд } n, \text{ спец})} \cdot d_{(\text{завд } n, \text{ спец})}, \quad (18.7.9)
 \end{aligned}$$

Таке обчислення дасть змогу виявити відхилення під час виконання фінансової складової бюджетної програми за рахунок фінансування:

- окремого завдання;
- із загального фонду бюджету загалом та з деталізацією завдань (загальний фонд завдання 1, загальний фонд завдання 2, загальний фонд завдання  $n$ );
- зі спеціального фонду бюджету загалом та з деталізацією завдань (спеціальний фонд завдання 1, спеціальний фонд завдання 2, спеціальний фонд завдання  $n$ ).

**Оцінювання результативності бюджетної програми.** Методика оцінювання цієї складової передбачає порівняння фактичних показників виконання програми (показників затрат, продукту, ефективності та якості) із запланованими.

*Показники затрат* визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат, наприклад, кількість установ, кількість обладнання тощо.

*Показники продукту* використовують для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо.

*Показники ефективності* залежно від напрямів, що виконуються під час реалізації 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).

Показники якості є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають ослаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми, наприклад, зниження рівня втрат питної води на 2 % порівняно з минулим періодом.

Спрощений варіант оцінки складової "результативність бюджетної програми". Оцінюється результативність бюджетної програми загалом без розбиття на завдання та виокремлення груп показників за формулою:

$$K_p = \frac{\sum_i \frac{\bar{I}_{i \text{ факт}}}{\bar{I}_{i \text{ план}}}}{l} \cdot 100, \quad (18.7.10)$$

де  $K_p$  – загальний коефіцієнт результативності бюджетної програми;  $\bar{I}_{i \text{ факт}}$  – фактичні значення кожного показника, що характеризує виконання бюджетної програми;  $\bar{I}_{i \text{ план}}$  – планові значення кожного показника, що характеризує виконання бюджетної програми;  $l$  – кількість показників, які характеризують виконання бюджетної програми.

Бюджетні програми за показником результативності виконання пропонується класифікувати так, як у табл. 18.7.1.

Деталізована (компонентна) оцінка дає змогу виявити вплив на загальну результативність бюджетної програми у розрізі завдань та груп показників. Для цього потрібно виконати покроковий розрахунок за таким алгоритмом:

- а) розрахунок середнього коефіцієнта результативності за кожною з груп показників за формулою (розглядається на прикладі показників затрат):

$$\bar{K}_{P_j(z)} = \frac{\sum \frac{P_{j(z)\text{факт}}}{P_{j(z)\text{план}}}}{z_{j(z)}} \cdot 100, \quad (18.7.11)$$

де  $\bar{K}_{P_j(z)}$  – середній коефіцієнт результативності для кожної з груп показників  $j$ -го завдання бюджетної програми (обчислюється для кожного завдання програми окремо);  $P_{j(z)\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників, що входять до групи показників затрат  $j$ -го завдання бюджетної програми;  $P_{j(z)\text{план}}$  – планові значення всіх показників, що входять до групи показників затрат  $j$ -го завдання бю-

Таблиця 18.7.1

**Шкала оцінки результативності бюджетної програми**

Результативність	Пропонована шкала
Бюджетна програма з високим рівнем результативності	$K_p \geq 100$
Бюджетна програма з прийнятним рівнем результативності	$80 < K_p < 100$
Бюджетна програма з низьким рівнем результативності	$50 < K_p < 80$
Бюджетна програма з незадовільним рівнем результативності	$K_p \leq 50$

Складено авторами.

джетної програми;  $z_{j(з)}$  – кількість показників, що увійшли до групи показників затрат  $j$ -го завдання бюджетної програми.

За наведеною методикою розрахунку обчислюються середні коефіцієнти для кожної з груп показників кожного завдання бюджетної програми. Отримані значення вказують, які групи показників кожного завдання бюджетної програми позитивно чи негативно впливали на результат програми загалом;

б) розрахунок *коефіцієнта результативності завдання* програми проводиться за формулою:

$$K_{Dj} = \frac{\bar{K}_{Dj(з)} \cdot z_{j(з)} + \bar{K}_{Dj(прод)} \cdot z_{j(прод)} + \bar{K}_{Dj(еф)} \cdot z_{j(еф)} + \bar{K}_{Dj(як)} \cdot z_{j(як)}}{m_j}, \quad (18.7.12)$$

де  $K_{pj}$  – коефіцієнт результативності завдання програми;  $\bar{K}_{Dj(з)}$  – середній коефіцієнт показників затрат, що визначають обсяг затрат бюджетних коштів на реалізацію завдання бюджетної програми;  $\bar{K}_{pj(прод)}$  – середній коефіцієнт показників продукту, що визначають обсяг виробленої продукції (виконаних робіт, наданих послуг) у результаті виконання завдання бюджетної програми;  $\bar{K}_{pj(еф)}$  – середній коефіцієнт показників ефективності, що відображають кількість створеного продукту на одиницю затрат щодо виконання завдання бюджетної програми;  $\bar{K}_{pj(як)}$  – середній коефіцієнт показників якості, вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) за завданнями бюджетної програми;  $z_{j(з)}, z_{j(прод)}, z_{j(еф)}, z_{j(як)}$  – кількість показників, що увійшли до групи показників (затрат, продуктивності, ефективності, якості відповідно) завдання бюджетної програми;  $m_j$  – кількість усіх показників завдання бюджетної програми.

Отримані значення показують, які завдання бюджетної програми були виконані, а за якими мало місце недовиконання;  
 в) розрахунок загального коефіцієнта результативності бюджетної програми здійснюється за формулою:

$$K_P = \frac{K_{P1} \cdot m_1 + K_{P2} \cdot m_2 + \dots + K_{P(l-1)} \cdot m_{(l-1)} + K_{Pl} \cdot m_l}{l}, \quad (18.7.13)$$

де  $K_P$  – загальний коефіцієнт результативності бюджетної програми;  $K_{P1}, K_{P2}, \dots, K_{P(l-1)}, K_{Pl}$  – коефіцієнти результативності за кожним завданням програми;  $m_1, m_2, \dots, m_{(l-1)}, m_l$  – кількість показників за кожним завданням бюджетної програми;  $l$  – кількість усіх показників, що характеризують виконання бюджетної програми.

Коефіцієнт  $K_P$  вказує на результативність виконання програми загалом.

**Оцінка параметра “Адміністративне управління бюджетною програмою”.** Показники за цією складовою можуть використовуватися для вдосконалення напрямів роботи установи.

Розрахунок впливу адміністративного управління бюджетною програмою та загальна її оцінка здійснюються на основі запропонованих критеріїв за таким алгоритмом (табл. 18.7.2).

Для формалізації показників, що характеризують стан адміністративного управління бюджетною програмою, використовуємо двобальну систему:

- “Так” = 1;
- “Ні” = 0.

Наступним кроком є підрахунок сум балів за плановими та фактичними даними.

Співвідношення суми фактичних показників виконання та суми планових показників виконання визначає загальний коефіцієнт впливу адміністративної складової:

$$K_A = \frac{\sum \dot{A}(\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ö}})}{\sum \dot{A}(\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ä}})} \cdot 100, \quad (18.7.14)$$

де  $K_A$  – загальний коефіцієнт впливу адміністративної складової;  
 $\sum \dot{A}(\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ö}})$  – загальна сума балів, нарахована за фактичними показниками;  
 $\sum \dot{A}(\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ä}}\ddot{\text{ä}})$  – загальна сума балів, нарахована за плановими показниками.

Таблиця 18.7.2

**Критерії оцінки параметра “Адміністративне управління  
бюджетною програмою”**

№ з/п	Критерій	План	Факт
1	Відповідність завдань бюджетної програми загальній меті головного розпорядника коштів		
2	Відповідність завдань бюджетної програми цілям програми		
3	Наявність показників виконання бюджетної програми, що дають можливість виміряти ступінь досягнення цілей		
4	Наявність плану реалізації заходів за бюджетною програмою		
5	Виконання плану реалізації заходів за бюджетною програмою		
6	Проведення моніторингу виконання бюджетної програми		
7	Застосування механізму коригування плану заходів за програмою залежно від результатів моніторингу		
<b>Разом</b>			

Складено авторами.

**Оцінка ефективності використання ресурсів бюджетної програми.** Для її визначення використовуємо два індекси: співвідношення показників якості та витрачених ресурсів ( $I_1$ ), співвідношення показників продукту і витрачених ресурсів ( $I_2$ ).

*Співвідношення показників якості та витрачених ресурсів* розраховуємо за формулою:

$$I_1 = \frac{\bar{I}_{(як)}}{\bar{I}_{(з)}}, \quad (18.7.15)$$

де  $\bar{I}_{(як)}$  – середній індекс показників якості бюджетної програми;  $\bar{I}_{(з)}$  – середній індекс показників затрат бюджетної програми.

Для розрахунку середнього індексу показників якості бюджетної програми використовуємо формулу:

$$\bar{I}_{(як)} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(як)i\text{факт}}}{\Pi_{(як)i\text{план}}}}{z_{(як)}}, \quad (18.7.16)$$

де  $\Pi_{(\text{як})i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників якості, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(\text{як})i\text{план}}$  – планові значення всіх показників якості, що входять до бюджетної програми;  $z_{(\text{як})}$  – кількість показників якості бюджетної програми.

Для розрахунку середнього індексу виконання показників затрат бюджетної програми використовуємо формулу:

$$\bar{I}_{(3)} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(3)i\text{факт}}}{\Pi_{(3)i\text{план}}}}{z_{(3)}}, \quad (18.7.17)$$

де  $\Pi_{(3)i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників затрат, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(3)i\text{план}}$  – планові значення всіх показників затрат, що входять до бюджетної програми;  $z_{(3)}$  – кількість показників затрат бюджетної програми.

Співвідношення показників продукту і витрачених ресурсів розраховуємо за формулою:

$$I_2 = \frac{\bar{I}_{(\text{прод})}}{\bar{I}_{(3)}}, \quad (18.7.18)$$

де  $\bar{I}_{(\text{прод})}$  – середній індекс показників продукту бюджетної програми.

Для розрахунку середнього індексу виконання показників продукту бюджетної програми використовуємо формулу:

$$\bar{I}_{(\text{прод})} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(\text{прод})i\text{факт}}}{\Pi_{(\text{прод})i\text{план}}}}{z_{(\text{прод})}}, \quad (18.7.19)$$

де  $\Pi_{(\text{прод})i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників продукту, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(\text{прод})i\text{план}}$  – планові значення всіх показників продукту, що входять до бюджетної програми;  $z_{(\text{прод})}$  – кількість показників продукту бюджетної програми.

Для підрахунку кількості набраних балів за складовою “ефективність використання ресурсів бюджетної програми” пропонується використувати такий алгоритм: якщо обчислені показники відповідають встановленим критеріям, нараховується 50 балів (для кожного індекса); за невідповідності критеріям бали не нараховуються. Після розрахунку всіх індексів та нарахування балів останні підсумовуються (табл. 18.7.3).

Таблиця 18.7.3

**Шкала оцінки ефективності використання ресурсів  
бюджетної програми**

Критерій оцінки	Кількість балів
$I_1 < 1$	0
$I_1 \geq 1$	50
$I_2 < 1$	0
$I_2 \geq 1$	50

Складено авторами.

*Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми* складається з підрахунку загальної суми набраних балів за кожною зі складових оцінки (*фінансова складова бюджетної програми, результативність бюджетної програми, адміністративне управління бюджетною програмою, ефективність використання ресурсів бюджетної програми*):

$$E = K_{\text{Ф}} + K_{\text{Д}} + K_{\text{А}} + I_1 + I_2. \quad (18.7.20)$$

Отримана внаслідок такого розрахунку кількість балів порівнюється зі шкалою оцінки ефективності бюджетних програм (табл. 18.7.4).

Слід зауважити, що якщо при розрахунках фактичні значення показника значно перевищують запланований показник  $\left( \frac{\ddot{I}_{i\text{ò}\text{à}\text{è}\text{ò}}}{\ddot{I}_{i\text{í}\text{è}\text{à}\text{í}}} \geq 1,3 \right)$ , то такий коефіцієнт враховується лише за умови детального аналізу та обґрунтування того, що це відбулося внаслідок ефективних управлінських рішень. Інакше цей показник не береться до уваги в подальших розрахунках.

Водночас при розрахунках потрібно враховувати характер впливу кожного з показників на рівень виконання програми (завдання програми). Усі показники поділяються на стимулятори і дестимулятори. Для показників-стимуляторів перевиконання планових значень є бажаним і справляє позитивний вплив на результат програми, а показники-дестимулятори при перевиконанні планових значень чинять негативну дію на результативність програми. Наприклад, показником-дестимулятором є рівень смертності, втрати енергоресурсів тощо. Тому для показників-дестимуляторів потрібно розраховувати обернене значення:  $\left( \frac{\ddot{I}_{i\text{í}\text{è}\text{à}\text{í}}}{\ddot{I}_{i\text{ò}\text{à}\text{è}\text{ò}}} \right)$ .



Таблиця 18.7.4

**Загальна шкала оцінки ефективності бюджетної програми**

Підсумок оцінки ефективності бюджетної програми	Кількість балів (пропонована шкала)
Висока ефективність програми	380 і більше балів
Середня ефективність програми	340–380 балів
Низька ефективність програми	Менше 340 балів

Складено авторами.

Окрім того, при плануванні показників виконання бюджетної програми мають враховуватися нормативні показники, розраховані галузевими міністерствами і/або затверджені місцевими органами влади. У разі невідповідності планових показників нормативним значенням для оцінки можуть бути використані нормативні показники  $\left( \frac{\bar{I}_{i\delta\delta\delta}}{\bar{I}_{i\delta\delta\delta}} \right)$ .

У подальшому при оцінюванні результативності бюджетної програми важливе також порівняння з відповідними показниками попередніх періодів.

Для порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів можуть використовуватися розрахунки за таким алгоритмом:

$$\bar{I}_3 = \frac{\bar{I}_{(\text{еф})}(\text{звіт})}{\bar{I}_{(\text{еф})}(\text{баз})}, \quad \bar{I}_4 = \frac{\bar{I}_{(\text{як})}(\text{звіт})}{\bar{I}_{(\text{як})}(\text{баз})}, \quad \bar{I}_5 = \frac{\bar{I}_{(\text{прод/з})}(\text{звіт})}{\bar{I}_{(\text{прод/з})}(\text{баз})}, \quad (18.7.21)$$

де (звіт), (баз) – підрядкові індекси, що характеризують величини відповідно звітного та попереднього бюджетних періодів;  $\bar{I}_{(\text{еф})}$ ,  $\bar{I}_{(\text{як})}$ ,  $\bar{I}_{(\text{прод/з})}$  – середні індекси виконання показників результативності бюджетної програми, розраховані за формулами:

$$\bar{I}_{(\text{еф})} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(\text{еф})i\text{факт}}}{\Pi_{(\text{еф})i\text{план}}}}{z_{(\text{еф})}} \cdot 100, \quad (18.7.22)$$

де  $\Pi_{(\text{еф})i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників ефективності, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(\text{еф})i\text{план}}$  – планові значення всіх показників ефективності, що входять до бюджетної програми;  $z_{(\text{еф})}$  – кількість показників ефективності бюджетної програми;

$$\bar{I}_{(\text{як})} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(\text{як})i\text{факт}}}{\Pi_{(\text{як})i\text{план}}}}{z_{(\text{як})}} \cdot 100, \quad (18.7.23)$$

де  $\Pi_{(\text{як})i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників якості, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(\text{як})i\text{план}}$  – планові значення всіх показників якості, що входять до бюджетної програми;  $z_{(\text{як})}$  – кількість показників якості бюджетної програми;

$$\bar{I}_{(\text{проД/з})} = \frac{\bar{I}_{(\text{проД})}}{\bar{I}_{(\text{з})}}, \quad (18.7.24)$$

де  $\bar{I}_{(\text{проД})}$  – середній індекс виконання показників продукту бюджетної програми (див. формулу (18.7.25));  $\bar{I}_{(\text{з})}$  – середній індекс виконання показників затрат бюджетної програми (див. формулу (18.7.26)).

$$\bar{I}_{(\text{проД})} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(\text{проД})i\text{факт}}}{\Pi_{(\text{проД})i\text{план}}}}{z_{(\text{проД})}}, \quad (18.7.25)$$

де  $\Pi_{(\text{проД})i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників продукту, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(\text{проД})i\text{план}}$  – планові значення всіх показників продукту, що входять до бюджетної програми;  $z_{(\text{проД})}$  – кількість показників продукту бюджетної програми.

$$\bar{I}_{(\text{з})} = \frac{\sum_i \frac{\Pi_{(\text{з})i\text{факт}}}{\Pi_{(\text{з})i\text{план}}}}{z_{(\text{з})}}, \quad (18.7.26)$$

де  $\Pi_{(\text{з})i\text{факт}}$  – фактичні значення всіх показників затрат, що входять до бюджетної програми;  $\Pi_{(\text{з})i\text{план}}$  – планові значення всіх показників затрат, що входять до бюджетної програми;  $z_{(\text{з})}$  – кількість показників затрат бюджетної програми.

Для розрахунку кількості набраних балів за параметром порівняння результативності бюджетної програми з показниками попередніх періодів може бути використана певна шкала (табл. 18.7.5).

При використанні цього параметра шкала оцінки ефективності бюджетних програм повинна коригуватися (кожне значення рівня шкали необхідно збільшити на 150 балів), а кінцевий розрахунок загальної

Таблиця 18.7.5

**Шкала для порівняння результативності бюджетної програми  
з показниками попередніх періодів**

Критерій оцінки	Кількість балів
$\bar{T}_3 < 0,85$	0
$0,85 \leq \bar{T}_3 < 1$	25
$\bar{T}_3 \geq 1$	50
$\bar{T}_4 < 0,85$	0
$0,85 \leq \bar{T}_4 < 1$	25
$\bar{T}_4 \geq 1$	50
$\bar{T}_5 < 0,85$	0
$0,85 \leq \bar{T}_5 < 1$	25
$\bar{T}_5 \geq 1$	50

Складено авторами.

ефективності бюджетної програми доповнюватися відповідними коефіцієнтами та мати вигляд:

$$E = K_{\hat{O}} + K_{\text{Д}} + K_{\text{А}} + I_1 + I_2 + I_3 + I_4 + I_5. \quad (18.7.27)$$

Оцінка ефективності бюджетних програм повинна проводитися щорічно за результатами виконання бюджетної програми за рік на основі паспорта бюджетної програми, річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми, бюджетного запиту.

### **18.7.3. Практичні рекомендації щодо впровадження системи соціальних стандартів для оцінки ефективності бюджетних програм**

Для визначення ефективності виконання бюджетних програм, які мають соціальну спрямованість, замало оцінювати лише фінансову складову, оскільки їх основна мета полягає в досягненні соціального ефекту (покращення добробуту або якості життя, поліпшення умов зайнятості тощо).

Таким чином методика оцінювання таких програм має включати соціальну складову. Оцінювання програм соціальної спрямованості здійснюється з використанням системи соціальних стандартів, під

якими в цьому дослідженні розуміється ієрархічна система показників, що є індикаторами досягнення основної мети програми, виконання окремих програмних завдань та очікуваних соціальних наслідків.

**Мета оцінювання:** результати оцінювання мають надавати інформацію про соціальну ефективність та соціальні наслідки бюджетної програми. Ця інформація становитиме підставу для прийняття рішень щодо продовження, удосконалення або закриття програми.

**Необхідні умови, які мають бути забезпечені для оцінювання бюджетних програм:**

1. Бюджетна програма має будуватися так, щоб бути придатною для оцінювання. Якість її оцінювання залежить від якості розроблення. Всі індикатори програми повинні бути обґрунтованими з точки зору того, що програмні заходи мають забезпечувати виконання завдань та досягнення основної цілі.

Отже, ще на етапі розроблення програми слід заздалегідь визначити такі її складові:

- ціль програми з цільовим(и) індикатором(ами);
  - завдання програми, які сприяють досягненню цілі з індикаторами виконання завдань;
  - можливі непрямі ефекти з очікуваними індикаторами.
2. Методика оцінювання повинна задовольняти такі вимоги:
- відповідати цілям оцінювання;
  - індикатори, використовувані для оцінювання, статистично коректні та доступні для використання;
  - методика придатна для практичного використання фахівцями Міністерства фінансів України, які проводитимуть оцінювання (простота використання);
  - методика придатна для внесення змін (удосконалення) у разі необхідності;
  - результати оцінювання забезпечують отримання висновків, необхідних для прийняття рішень.

**Методичний підхід до оцінки соціального ефекту результативності бюджетної програми.** Запропонований підхід до оцінювання бюджетних програм базується на міжнародних принципах оцінювання програм, але передбачає введення додаткової складової оцінювання: соціальний ефект від реалізації програм або соціальна результативність бюджетної програми.

Таким чином, бюджетні програми соціальної спрямованості пропонується оцінювати за п'ятьма складовими: фінансова складова; результативність; адміністративне управління; ефективність використання ресурсів; соціальний ефект / соціальна результативність.

Бюджетна програма оцінюється за всіма складовими. Методика визначення оцінок за кожною з чотирьох перших складових – фінансова складова; результативність; адміністративне управління; ефективність використання ресурсів – наведена у підрозділі 18.7.2. Алгоритм визначення оцінки соціального ефекту аналогічний алгоритму оцінки результативності бюджетної програми. Оцінка здійснюється на основі системи цільових показників, які утворюють ієрархічну систему показників і відображають ступінь досягнення визначених цілей та поставлених завдань: основної цілі програми, окремих програмних завдань та очікуваних соціальних наслідків реалізації програми.

Наприклад, для програми “*Розвиток мережі дошкільних навчальних закладів*”<sup>\*</sup> як програмні індикатори можна визначити такі показники.

- Цільовий: охоплення дітей відповідного віку<sup>\*\*</sup> дошкільними навчальними закладами / допочатковим навчанням<sup>\*\*\*</sup> (у тому числі у міських поселеннях, сільській місцевості).
- Індикатор завдання 1: кількість місць у дошкільних закладах (у тому числі місць для дітей до трьох років, три роки і старше).
- Індикатор завдання 2: рівень задоволення потреб населення у дитячих дошкільних закладах (кількість сімей/дітей, які перебувають у черзі на отримання місця у закладі).
- Індикатор завдання 3: чисельність дітей у дошкільних закладах у розрахунку на 100 місць (у тому числі у міських поселеннях, у містах із населенням 100 тис. осіб і більше, у сільській місцевості).
- Очікувані соціальні наслідки: створення нових робочих місць; зростання зайнятості жінок, які мають дітей дошкільного віку; запровадження різних форм охоплення дітей дошкільною освітою (групи короточасного перебування дітей, родинні групи тощо); соціальне залучення дітей з особливими потребами.

За співвідношенням фактичних значень та цільових значень показників (цільових показників) визначається величина загального коефіцієнта соціальної ефективності програми  $K_C$ , яка вимірюється у балах

\* Приклад програми – умовний.

\*\* Наприклад, дітей у віці від трьох до п'яти років.

\*\*\* Назва ступеня освіти за МСКО, код ступеня освіти за МСКО – 0.

(формули аналогічні формулам (18.7.10) або (18.7.13)). Бали соціального ефекту додаються до суми балів за іншими складовими оцінки.

Отже, підхід до оцінки соціального ефекту бюджетної програми соціальної спрямованості передбачає порівняння фактичних соціальних показників, досягнутих за результатами впровадження програми, із цільовими (запланованими) показниками. Оцінюється соціальний ефект за формулою:

$$K_C = \frac{\sum_i \frac{\check{I}_{i\delta.i.}}{\bar{I}_{i\delta.i.}}}{l} \cdot 100, \quad (18.7.28)$$

де  $K_{\check{N}}$  – загальний коефіцієнт, що оцінює соціальний ефект;  $\check{I}_{i\delta.i.}$  – фактичні значення кожного показника, що характеризує соціальний ефект;  $\bar{I}_{i\delta.i.}$  – цільові значення кожного показника, що характеризує соціальний ефект;  $l$  – кількість показників, що характеризують соціальний ефект.

Соціальний ефект від упровадження бюджетної програми соціальної спрямованості доцільно визначати за чотирма ступенями: високий, прийнятний, низький, незадовільний. У табл. 18.7.6 представлено шкалу оцінювання залежно від досягнутого рівня соціального ефекту  $K_{\check{N}}$ .

Якщо соціальний ефект визначається як одна зі складових загальної ефективності бюджетної програми соціальної спрямованості, його коефіцієнт доцільно включити до формули (18.7.20) кінцевого розрахунку.

Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складатиметься із підрахунку загальної суми набраних балів за кожною зі складових оцінки: *фінансова складова бюджетної програми, результативність бюджетної програми, адміністративне управління бюджетною програмою, ефективність використання ресурсів бюджетної програми; соціальний ефект*. Формула оцінки загального ефекту є такою:

$$E = K_{\check{O}} + K_B + K_A + I_1 + I_2 + K_C. \quad (18.7.29)$$

Таблиця 18.7.6

### Шкала оцінки соціального ефекту

Результативність	Пропонована шкала
Бюджетна програма з високим рівнем соціального ефекту	$K_C \geq 100$
Бюджетна програма з прийнятним рівнем соціального ефекту	$80 < K_C < 100$
Бюджетна програма з низьким рівнем соціального ефекту	$50 < K_C < 80$
Бюджетна програма з незадовільним рівнем соціального ефекту	$K_C \leq 50$

Складено авторами.

Отримана внаслідок такого розрахунку кількість балів порівнюється зі шкалою оцінки ефективності бюджетних програм (табл. 18.7.7).

Таким чином, бюджетні програми соціальної спрямованості можуть мати або не мати додаткових балів у загальній сумі балів оцінки. Змінюються і межі оцінок програми як високо-, середньо- або низькоефективних. При цьому на основі оцінки бюджетної програми слід розглянути питання щодо доцільності закриття низькоефективних програм, упровадження заходів щодо підвищення ефективності середньо-ефективних програм, поширення досвіду застосування високоефективних програм. У будь-якому випадку для програм із недостатньою ефективністю необхідно дослідити причини, які завадили досягненню цільових індикаторів.

Оцінку соціального ефекту за запропонованим підходом можна впровадити і як окрему методику.

**Рекомендації щодо впровадження методики оцінювання бюджетних програм із застосуванням соціальних стандартів.** Для запровадження методики оцінювання бюджетних програм із застосуванням соціальних стандартів у практику роботи Міністерства фінансів України необхідно здійснити такі заходи:

- внести зміни до нормативних актів, що визначають принципи та методику розроблення й оцінювання бюджетних програм. Особливу увагу приділити необхідності приведення форми та змісту програм у відповідність до потреб їх оцінювання;
- передбачити необхідне інформаційне забезпечення реалізації процедур оцінювання;
- провести навчання фахівців Міністерства фінансів України та інших центральних органів виконавчої влади з питань застосування методики оцінювання та використання результатів оцінювання бюджетних програм під час прийняття управлінських рішень.

Таблиця 18.7.7

### Загальна шкала оцінки ефективності бюджетної програми

Підсумок оцінки ефективності бюджетної програми	Кількість балів (пропонована шкала)
Висока ефективність програми	480 і більше балів
Середня ефективність програми	420–480 балів
Низька ефективність програми	Менше 420 балів

Складено авторами.

## 18.8. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПОДАТКОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА ДОХОДИ ДОМОГОСПОДАРСТВ

### 18.8.1. Проблеми визначення податкового навантаження на доходи домогосподарств

Податкове навантаження (ПН) на доходи домогосподарств є важливим фактором ефективності державної податкової політики. Цей фактор прямо та опосередковано впливає на розвиток національної економіки, стимулює або стримує економічну активність суб'єктів господарювання, прискорює або уповільнює зростання валового внутрішнього продукту та може бути однією з важливих причин виникнення кризових явищ в економіці, і як наслідок у суспільстві<sup>1</sup>.

Податковим навантаженням вважається частина виробленого і розподіленого суспільного продукту, яка розподіляється і перерозподіляється на користь держави за допомогою механізмів оподаткування. Переважно вирізняють два основних підходи до розподілу податкового навантаження в економіці: принцип отриманих благ (вигід) та принцип платоспроможності<sup>2</sup>. Перший підхід передбачає два способи розподілу податкового навантаження: пропорційний, коли ПН залежить від обсягів споживання продукції і послуг, та рівномірний. За другим підходом податкове навантаження повинно ставитися в пряму залежність від фінансових можливостей, величини отримуваних доходів і рівня добробуту платників, тобто від їх реальної можливості сплатити у повному обсязі та в установлені терміни податки і збори згідно з чинним законодавством.

На концепції платоспроможності в основному вибудовані податкові системи країн, в яких перевага надається прямим податкам подохідного типу (наприклад, США). З метою збалансування втрат від сплати податків бідними і багатими громадянами застосовується принцип розподілу податкового навантаження залежно від величини отримуваних платниками доходів. Такий підхід безпосередньо реалізується при оподаткуванні доходів шляхом установлення неоподаткованого мінімуму дохо-

<sup>1</sup> Дропа Я. Податкове навантаження та його вплив на економіку України / Я. Дропа, І. Чабан // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 213–218.

<sup>2</sup> Амоша О. До питання про оцінку рівня податків в Україні / О. Амоша, В. Вишневський // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 11–19.



дів громадян, мінімальної податкової ставки і шкали прогресивних ставок та при майновому оподаткуванні шляхом урахування в податкових ставках умовної дохідності майна та застосування неоподаткованого мінімуму його вартості.

За умов застосування прогресивних шкал оподаткування при стягненні податків з доходів громадян здебільшого встановлюються достатньо високі рівні неоподатковуваних сум, чим забезпечується мінімальне податкове навантаження на населення з низькими та максимальне – з високими доходами. Так, у США найбільші частки виплат податку з доходів фізичних осіб припадають саме на найбагатші верстви населення (рис. 18.8.1). Близько 37 % усіх надходжень прибуткового податку в США

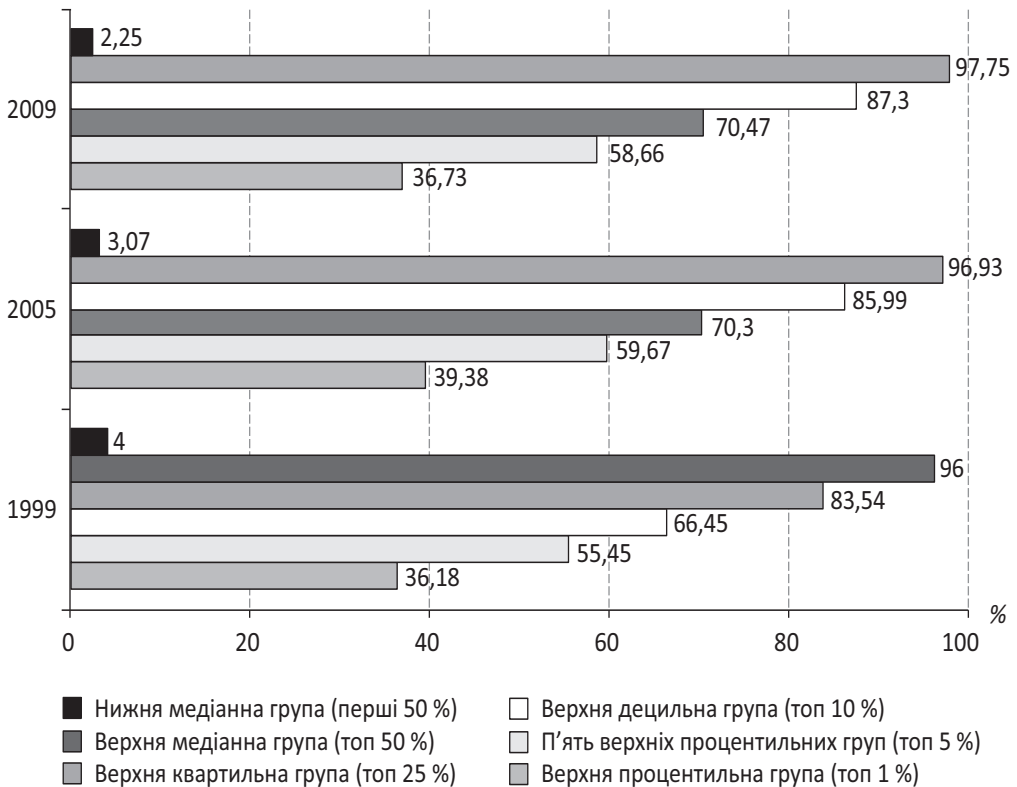


Рис. 18.8.1. Динаміка розподілу виплат податку з доходів фізичних осіб у США

Джерело: Internal Revenue Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irs.gov>.

сплачує лише 1 % найбагатшого населення, а 10 % найзаможніших – 70,5 % усіх надходжень. Водночас 50 % найбіднішого населення сплачує близько 2 % виплат. Тобто найзаможніше населення США забезпечує основну суму податкових надходжень до державних бюджетів різних рівнів, а найбідніші верстви населення зазнають незначного податкового навантаження. Варто зауважити, що спостерігається тенденція до постійного збільшення податкових відрахувань заможних: за десятилітній період частка прибуткового податку з доходів фізичних осіб верхньої децильної групи зросла більше ніж на 4 в. п.

При розробленні сучасної фіскальної політики переважно вважається, що ставки інших податків (у тому числі непрямих) у кінцевому підсумку також мають враховувати платоспроможність платника. Адже фактично основним носієм тягара непрямих податків стають кінцеві споживачі товарів і послуг (переважно населення і державні установи, які не мають можливості далі перекладати податки на інших суб'єктів). Наприклад, в Україні (як і в багатьох інших країнах) тягар непрямих податків розподіляється приблизно в таких пропорціях: населення (домашні господарства) – близько 70 %, державні установи і організації, які надають безкоштовні послуги населенню – 12–15, виробники (підприємства) – 15–17 %.

Однією з найпрогресивніших методик розрахунку податкового навантаження визнано методику, запропоновану Світовим банком, згідно з якою експерти оцінюють рейтинги країн за декількома показниками:

- кількістю податкових платежів;
- часом, необхідним для розрахунку та сплати податків;
- загальною (сумарною) ставкою оподаткування.

За рекомендаціями Світового банку для оцінювання фактичного податкового навантаження на населення доцільно використовувати формулу:

$$\ddot{P} \dot{P}_i = \frac{(\ddot{O} \ddot{I} + \ddot{Q} + \dot{I} \ddot{I} \cdot \dot{E} \ddot{I})}{\ddot{A} \ddot{A}_i} \cdot 100 \% \quad (18.8.1)$$

де  $\ddot{P} \dot{P}_n$  – податкове навантаження на громадян;  $\ddot{P} \dot{P}_n$  – фактичні податкові надходження від фізичних осіб до бюджетів усіх рівнів і позабюджетних цільових фондів;  $\ddot{Z} \dot{I}$  – заборгованість населення за податками і зборами;  $\ddot{N} \dot{P}$  – сума непрямих податків;  $\ddot{K} \dot{P}$  – коефіцієнт частки непрямих податків, які сплачує населення (0,6–0,7);  $\ddot{G} \dot{D}_n$  – грошові доходи населення (оплата праці, доходи від підприємницької діяльності, дивіденди, проценти, орендна плата, державні соціальні трансферти тощо).

Для розрахунку податкового навантаження на домогосподарства використовується формула:

$$\ddot{I} \dot{I}_{\text{аа}} = \frac{\hat{O} \ddot{I} \dot{I} + \mathcal{Q} + \frac{\dot{I} \ddot{I} \cdot \hat{E} \dot{I} \dot{I} \cdot \hat{E} \dot{I}_{\text{аа}}}{\ddot{A} \ddot{A}_{\text{аа}}}}{\ddot{A} \ddot{A}_{\text{аа}}} \cdot 100 \% \quad (18.8.2)$$

де  $\ddot{P}N_{\text{аг}}$  – податкове навантаження на домашнє господарство;  $\Phi_{\text{пн}}$  – фактично сплачені членами домогосподарства податки до бюджетів усіх рівнів та внески до позабюджетних цільових фондів;  $Z_{\text{п}}$  – заборгованість членів домогосподарства за податками і зборами;  $Ч_{\text{н}}$  – чисельність населення країни;  $K_{\text{ч}}_{\text{аг}}$  – кількість членів домогосподарства;  $\dot{I}D_{\text{аг}}$  – грошові доходи домогосподарства.

До податків, які сплачують домогосподарства, належать прямі податки (податок на доходи фізичних осіб, внески на соціальне страхування, податок з власників транспортних засобів, плата за землю, державне мито, податок на промисел тощо) і непрямі податки (ПДВ, акцизні збори, мито).

Хоча в Україні більшість податків стосується юридичних осіб, однак за рахунок ефекту переміщення податкового навантаження лєвова частка податкових доходів держави у кінцевому підсумку оплачується фізичними особами та домогосподарствами. Платєжі фізичних осіб забезпечують майже 80 % податкових доходів зведеного бюджету України<sup>1</sup>.

Податкове навантаження на фізичних осіб в Україні підтримується на рівні 38–42 % при тому, що валовий внутрішній продукт на одну особу становить менше 1000 дол. США за рік. У розвинутих країнах світу, в яких дохід на одну особу становить понад 25 тис. дол. США, рівень податкового навантаження на фізичних осіб становить 40–50 %, тоді як у країнах із низьким рівнем доходу на одну особу дорівнює 20–30 %. Порівняння переконливо свідчить, що рівень податкового навантаження на фізичних осіб в Україні є високим і потребує перегляду в напрямі зменшення шляхом зниження діючих на сьогодні податкових ставок<sup>2</sup>.

Не менш важливою проблемою є нарахування на фонд оплати праці, рівень ставок якого також непомірно високий. Тому підприємства й фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності ухиляються від легального нарахування заробітної плати найманим працівникам. Вони здійснюють виплати під виглядом доходів, які не оподатковуються при-

<sup>1</sup> Мельник Д. М. Обмежуюча та стимулювальна роль податків / Д. М. Мельник // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 31–37.

<sup>2</sup> Іванов Ю. Б. Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект : монографія / Ю. Б. Іванов, О. Л. Єськов. – Х. : Інжек, 2007. – С. 110.

бутковим податком, зокрема натуральні виплати, видачу грошей у конвертах, тоді як легальна частина заробітної плати нерідко є на рівні мінімальної, а то й нижча від неї<sup>1</sup>.

Проблемою вітчизняної податкової системи є і велика кількість податкових пільг та змінюваність їх переліку. Пільга в оподаткуванні – це зменшення та (або) звільнення від оподаткування певних суб'єктів підприємництва, галузей, регіонів тощо. Надання податкових пільг має на меті стимулювання розвитку певних видів діяльності, галузей, окремих підприємств, регіонів; регулювання цін з боку держави; забезпечення конкурентоспроможності стратегічно важливих з точки зору держави товарів щодо дешевших та якісніших імпортних товарів<sup>2</sup>. Система пільг в Україні не тільки не стала достатньою мірою стимулювальним важелем для розвитку тих напрямів підприємництва, які цими пільгами користуються, а й створила нерівномірне податкове навантаження на суб'єктів господарювання. При цьому значна частина таких пільг не має належного соціально-економічного обґрунтування, а беззаперечними лідерами за кількістю пільг є податок на додану вартість та податок на прибуток підприємств.

Зниження податкового навантаження є необхідною умовою подолання економічної кризи в Україні, що приведе до низки позитивних зрушень в економічній і податковій сферах. Поступове зниження податкового навантаження на фізичних осіб сприятиме збільшенню заощаджень домогосподарств, підвищенню платоспроможного попиту населення, а отже, розвитку виробництва та збільшенню реальних доходів платників податків і, як наслідок, – зростанню податкової бази.

Хоча в Україні теоретичні підходи до визначення та оцінки важкості податкового навантаження, причин та наслідків його нерівномірного розподілу між суб'єктами господарювання висвітлені в працях вітчизняних учених В. Андрущенко, В. Вишневського, І. Луніної, А. Соколовської, В. Федосова та ін., спеціальних досліджень, присвячених проблемам визначення податкового навантаження на домогосподарства, на жаль, практично немає<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ковалюк О. М. Важливий крок до зменшення податкового тягаря в Україні / О. М. Ковалюк // *Фінанси України*. – 2004. – № 1. – С. 55–621.

<sup>2</sup> Корнус В. Г. Пільги з податку на додану вартість та нерівномірність податкового навантаження / В. Г. Корнус // *Фінанси України*. – 2004. – № 1. – С. 20–25.

<sup>3</sup> Кізіма Т. О. Податкове навантаження на домогосподарства: теоретичні підходи та методика визначення / Т. О. Кізіма // *Вісник Донецького національного університету. Сер. В “Економіка і право”*. – 2009. – Вип. 2. – С. 248–253.

Як відомо, згідно з теорією оподаткування наслідком сплати податків індивідом є погіршення його добробуту, яке може розглядатися, у свою чергу, як результат двох основних ефектів – доходу та заміщення<sup>1</sup>. Ефект доходу призводить до того, що після сплати податку зменшується реальний дохід платника, а відповідно, і обсяг споживчих благ, який він може придбати.

Реальні втрати рівня добробуту платника податку в загальному випадку не відповідають сумі сплачених ним податків. Відповідно до теорії добробуту податки обмінюються на державні послуги і, таким чином, платник фактично тільки змінює комбінацію споживчих благ, зменшуючи приватне споживання товарів і послуг (ринкових благ) та збільшуючи своє споживання за рахунок суспільних благ, джерелом фінансування яких є податки<sup>2</sup>. Теоретично, за умови, коли сума сплачених податків еквівалентна вигодам, отриманим від споживання суспільних благ, ефект доходу не призводить до реальних втрат добробуту і не породжує податкового навантаження (податковий тягар).

Водночас зі змінами у структурі споживання товарів і послуг податки спричиняють ефект заміщення майбутнього споживання (заощаджень) поточним.

У реальному житті фінансування суспільних благ за рахунок податків здійснюється без гарантій забезпечення еквівалентності між загальною сумою цих благ і загальною сумою сплачених податків, особливо на рівні окремих осіб та домогосподарств. Наслідком такої нееквівалентності є саме породження податкового навантаження (тягаря).

У науковій літературі підходи до визначення поняття “податкове навантаження” суттєво різняться. За одними підходами увага акцентується на кількісній характеристиці ПН, яке розглядається як сумарна величина податку, сплаченого фізичною особою. Зауважується, що податкове навантаження, через ефект перекладання податків, може не збігатися із сумою сплачених податків. ПН може визначатися також як питома вага всіх податкових платежів за певний час (фінансовий рік) у величині валового доходу платника податку.

За іншими підходами основну увагу приділяють якісній характеристиці, сутності поняття “податкове навантаження”, що розглядається як

---

<sup>1</sup> Онуфрик М. С. Оцінка податкового навантаження на економічну діяльність людини / М. С. Онуфрик // Ефективна економіка. – 2011. – 15 лист. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=968>.

<sup>2</sup> Там само.

узагальнена характеристика діяльності податкової системи держави, яка показує, як податки впливають на фінансовий стан платників податків або на економіку загалом. Аналогічним за змістом є визначення податкового навантаження як сукупного впливу податків на їх платників.

Доцільно навести такі визначення:

- податкове навантаження – це ефекти впливу податків на економіку загалом та окремих їх платників, пов'язані з економічними обмеженнями, що виникають у результаті сплати податків і відволікання коштів від інших можливих напрямів їх використання<sup>1</sup>;
- податкове навантаження (тягар) – це зумовлене оподаткуванням погіршення добробуту платника податків, що проявляється у зменшенні його доходу, яке не компенсується наданням суспільних благ, профінансованих за рахунок сплачених податків, а також у зміні структури добробуту (структури споживання) платника податків<sup>2</sup>.

Податкове навантаження, таким чином, можна представити як суму двох складових – ПН, породженого ефектом доходу, і ПН, породженого ефектом заміщення:

$$ПН = ПН(Д) + ПН(З), \quad (18.8.3)$$

де  $ПН(Д)$  – податкове навантаження, породжене ефектом доходу;  $ПН(З)$  – податкове навантаження, породжене ефектом заміщення.

Податкове навантаження, породжене ефектом доходу, визначається за формулою<sup>3</sup>:

$$ПН(Д) = П + В(П) - СБ1 - СБ2, \quad (18.8.4)$$

де  $П$  – сума податків, сплачених індивідом;  $В(П)$  – витрати на сплату податків (ведення обліку, оплату послуг консультантів тощо);  $СБ1$  – грошовий еквівалент корисності суспільних благ, які індивід споживає індивідуально (послуг освіти, охорони здоров'я тощо);  $СБ2$  – грошовий

<sup>1</sup> Соколовська А. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки / А. Соколовська // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 4–12.

<sup>2</sup> Онуфрик М. С. Оцінка податкового навантаження на економічну діяльність людини / М. С. Онуфрик // Ефективна економіка. – 2011. – 15 лист. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=968>.

<sup>3</sup> Там само.

еквівалент корисності суспільних благ, яку індивід відчуває лише через формування відповідного суспільного середовища (оборони, державної безпеки, забезпечення правопорядку, охорони навколишнього природного середовища тощо).

Оскільки не всі складові наведеної формули можна виміряти в кількісній формі (насамперед ідеться про складові *СБ1* та *СБ2*), можливість розрахунку величини податкового навантаження, породженого ефектом доходу, є лише теоретичною.

Податкове навантаження, породжене ефектом заміщення, можна оцінити за формулою А. Харбергера:

$$\dot{I} / (Q) = \frac{1}{2} g \cdot p \cdot X \cdot t, \quad (18.8.5)$$

де  $g$  – еластичність попиту на товар за ціною;  $p$  – ціна товару до оподаткування;  $X$  – кількість товару до оподаткування;  $t$  – податкова ставка.

Таким чином, визначення податкового навантаження, породженого ефектом заміщення, за формулою (18.8.5) на практиці передбачає наявність інформації, необхідної для розрахунку коефіцієнтів еластичності попиту на всі підакцизні товари за ціною, оцінки ефектів від заміщення праці вільним часом та майбутнього споживання – поточним.

Відповідно до підходу, що розглядається, суспільний добробут зросте, якщо загалом підвищення корисності від податків для тієї частини суспільства, яка є відносно бідною, перевищить втрату корисності для тієї частини суспільства, яка є відносно багатю, а втрати суспільного добробуту матимуть місце, якщо загалом підвищення корисності від податків для тієї частини суспільства, яка є відносно бідною, буде нижче втрат корисності для тієї частини суспільства, яка є відносно багатю. Будь-які зміни в оподаткуванні можуть породжувати додаткове податкове навантаження на суспільство. До таких змін призводить, наприклад, посилення прогресивності оподаткування в результаті запровадження податкової шкали, якою передбачено незначне зниження мінімальної та істотне підвищення максимальної ставок податку.

Втрати суспільного добробуту відбуватимуться і в разі збільшення податків на бідних (наприклад, підвищення мінімальної ставки податку на доходи фізичних осіб, зменшення податкової соціальної пільги тощо).

У цьому аспекті при аналізі податкового навантаження на доходи домогосподарств важливими є питання впливу податкових систем на соціальні виплати (соціальні трансферти). Цей вплив здійснюється за

такими основними “каналами”<sup>1</sup>: пряме оподаткування соціальних виплат як доходу; непряме оподаткування споживчих витрат осіб, що отримують соціальні виплати (допомогу); податкові пільги, спрямовані на вирішення соціальних проблем (соціально орієнтовані податкові пільги).

В європейських країнах соціальні виплати можуть оподатковуватись як звичайні доходи за зниженою або нульовою ставками. Наприклад, підходи до оподаткування виплат по безробіттю в різних країнах неоднакові. Зокрема, в Австрії у 2001 р. допомога по безробіттю обсягом 13 828 євро особі, котра отримувала дохід у розмірі середньої заробітної плати та проживала в сім’ї з двома дітьми, не підлягала оподаткуванню. Проте у Швеції особа за подібних умов, котра отримувала за рік соціальну допомогу загальною сумою 22 005 євро, сплачувала 5853 євро як податкові відрахування та відрахування до фондів соціального забезпечення.

Є значні відмінності в оподаткуванні різних видів соціальних виплат. Загалом допомога по безробіттю, соціальне страхування, житлові субсидії та соціальна допомога сім’ям здебільшого не оподатковуються. Водночас пенсійні виплати з державних та недержавних фондів, пенсії з інвалідності оподатковуються, як правило, за зниженими ставками, а платежі з тимчасової непрацездатності у складі заробітної плати оподатковуються на рівні звичайного доходу.

Основними джерелами інформації при аналізі ступеня впливу прямого оподаткування на соціальні виплати є адміністративні дані державних установ, що надають інформацію про обсяги податкових відрахувань із різних видів соціальних виплат. Ця інформація базується на даних податкових служб або органів державного соціального страхування (Іспанія, Німеччина), адміністративних даних та податковій статистиці (Чеська Республіка, Німеччина, Франція, Італія, Ірландія) або національній податковій статистиці та національних рахунках відповідно (Бельгія).

В інших випадках розмір прямого податку, сплачений реципієнтами соціальних державних трансфертів, визначається із застосуванням середньої ставки оподаткування (у тому числі ставок державного соціаль-

---

<sup>1</sup> *Adema W. Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support / W. Adema, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration. Working Papers. – 2005. – № 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/35632106.pdf>.*



ного страхування) певного різновиду виплат: державної пенсії, виплат по безробіттю та грошової допомоги по догляду за дитиною. Середні ставки розраховуються з використанням адміністративних даних на основі інформації податкових органів (Франція, Ісландія, Ірландія, Японія, Іспанія, США).

Дещо інший підхід до оцінювання розмірів прямих податків полягає в застосуванні мікроімітаційних моделей та баз мікроданих для розрахунку податкових ставок, середніх для кожного з видів виплат (Австралія, Канада, Нідерланди, Фінляндія, Корея, Данія, Нова Зеландія, Норвегія, Швеція, Великобританія). Доцільно зазначити, що простежується тенденція залежності між обсягами оподаткування соціальних трансферів та детальністю інформації щодо них. У країнах, де майже всі соціальні виплати підлягають оподаткуванню, уповноважені органи на основі мікроімітаційних моделей та баз мікроданих надають публічну інформацію щодо податкових відрахувань із максимальним рівнем деталізації (в Данії щорічно звітують за 21 видом соціальних трансфертів, у Швеції – за 13). Країни з незначною кількістю соціальних виплат, що оподатковуються, надають лише декілька показників, які базуються на адміністративних даних.

Оцінка середньої податкової ставки за видами соціальних виплат із використанням мікроімітаційного моделювання використовується при визначенні податкових зборів з різних видів соціальних виплат. При застосуванні цього підходу розрахунки можна здійснювати за формулою<sup>1</sup>:

$$\bar{t} \tilde{N}_i = \frac{\sum_{j=1}^J \bar{t}_{ji}}{\sum_{j=1}^J \tilde{N}_{ji}}, \quad (18.8.6)$$

де  $\bar{t} \tilde{N}_i$  – середня податкова ставка за  $i$ -м видом соціальних виплат;  $\bar{t}_{ji}$  – обсяг податкових відрахувань, сплачених за  $i$ -ю соціальною виплатою  $j$ -м індивідом (домогосподарством);  $\tilde{N}_{ji}$  – розмір  $i$ -ї соціальної виплати (соціального трансферту), отриманої  $j$ -м індивідом (домогосподарством);  $i$  – вид соціальної виплати;  $J$  – загальна кількість індивідів (домогосподарств), які отримують соціальну допомогу  $i$ -го виду.

<sup>1</sup> Adema W. Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support / W. Adema, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2005. – № 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/35632106.pdf>.

Оцінки на зразок (18.8.6) можуть отримуватися за результатами вибірових обстежень. У такому випадку здебільшого враховують статистичні ваги обстежених одиниць і застосовують процедури узгодження результатів вибірових обстежень

Мікроімітаційні моделі та мікродані забезпечують деталізовану інформацію щодо доходів та оподаткування осіб та домогосподарств. Використання мікроімітаційного моделювання дає змогу отримати надійні оцінки показників, однак процедури оцінки потребують виведення припущень щодо розподілу доходів. Якщо соціальні трансферти є єдиним джерелом доходу, то середня ставка оподаткування використовується для розрахунку чистого трансфертного доходу (виплат за винятком податків). Однак розрахунок прямих податків соціальних виплат є складнішим процесом за надходження доходів із різних джерел: отримання різних видів виплат протягом року або наявності у річному доході як заробітної плати, так і допомоги по безробіттю, виплат з різних пенсійних фондів. У таких випадках податкові виплати розділяються за різними компонентами доходів відповідно до частки кожного типу доходу. Наприклад, у простішому випадку, якщо соціальні виплати забезпечують 75 % річного доходу, а заробітна плата – 25 %, то 75 % загальної суми податкових платежів становлять відрахування за соціальні виплати.

Соціальні виплати можуть оподатковуватися за прогресивною системою (можна застосовувати до загальної суми доходів з різних джерел). З метою уникнення впорядкування різних частин доходу та випадкового відбору частин доходу, що мають оподатковуватися за вищими чи нижчими ставками, середня ставка оподаткування за видом виплат має бути розрахована на основі податкових ставок, які використовуються домогосподарствами до визначеного виду доходу (чи групи доходів). Якщо соціальні виплати певного виду є неоподатковуваними, то  $ПС_i = 0$ .

Можливі випадки, коли дохід, отриманий на основі неоподатковуваних соціальних виплат, підлягає прямому оподаткуванню опосередковано, оскільки перевіряється за іншими соціальними програмами на рівень доходу. Відповідно, отримання неоподатковуваних виплат може скоротити обсяги інших соціальних трансфертів, які має право отримувати особа або домогосподарство. Наприклад, у Канаді, три соціальні програми (гарантована підтримка за схемою мінімального доходу, соціальні виплати провінцій та компенсації працівникам) впливають на розрахунок виплат. Ці соціальні виплати вважаються неоподатковуваними, однак загальна їх сума перевіряється на рівень доходу, таким чином,

скорочуються суми виплат за іншими програмами. Для уникнення подібного опосередкованого впливу граничну ставку оподаткування доцільно застосовувати до кожного із соціальних трансфертів для визначення розміру податків, сплачених неявно.

Важливою є проблема непрямого оподаткування споживчих витрат осіб та домогосподарств, які отримують соціальні виплати<sup>1</sup>. Як відомо, соціальні виплати надаються населенню з метою фінансування споживання різних товарів та послуг (житло, їжа, одяг тощо). Споживання значної кількості товарів оподатковується. У Фінляндії відрахування ПДВ становили 11 млрд євро у 2001 р., у Франції податкові виплати за споживання електроенергії та опалення (газу) дорівнюють близько 1 млрд євро, за споживання води – 1,5 млрд євро.

У низці країн вплив непрямого оподаткування на фінансовий стан домогосподарств із низькими доходами жорстко контролюється. Наприклад, коли у 2000 р. в Австралії було введено податок на товари та послуги (аналог ПДВ) зі ставкою 10 % (продукти харчування становили виняток і не були об'єктом оподаткування), водночас запровадили компенсаційні заходи для осіб та домогосподарств – реципієнтів соціальних виплат. Аналогічно в Канаді для підтримки низькодохідних домогосподарств їм повертається частина сплаченого податку на товари та послуги.

Податки на товари та послуги скорочують реальні витрати на споживання порівняно з тими, що могли би бути здійснені за певного рівня соціальних видатків та, разом з прямими податками, становлять другий фінансовий потік податкових надходжень до державних бюджетів. У багатьох випадках детальної інформації про споживчі витрати реципієнтів соціальних виплат немає. Результати державних обстежень доходів та витрат домогосподарств, що проводяться на постійній основі, теоретично дають можливість проаналізувати моделі споживання для різних груп населення за рівнем доходів. Дані обстежень здебільшого недооцінюють відрахування за непрямими податками: оцінки агрегованих податкових відрахувань, отримані з обстеження, суттєво занижені порівняно з реальними даними. Основними джерелами інформації макрорівня при дослідженні ефектів непрямого оподаткування є дані фінансової

<sup>1</sup> *Adema W. Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support / W. Adema, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2005. – № 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/35632106.pdf>.*

статистики – обсяги відрахувань непрямих податків (ПДВ, акцизні збори, мито) та дані національних рахунків – показник кінцевих споживчих витрат домогосподарств.

Неявна середня ставка непрямого оподаткування розраховується як відношення суми відрахувань за непрямыми податками до суми розширеного споживання (споживчі витрати домогосподарств та урядові споживчі витрати за виключенням сум заробітних плат урядовців). Неявна середня ставка непрямого оподаткування найнижча у США та Японії – відповідно, 4,4 та 6,5 %, у Мексиці становить 7,7, в Австралії та Канаді – 10–11 %. Ставки непрямих податків варіюють у межах 13–21 % у більшості європейських країн, є найвищими в Норвегії (23 %) та Данії (26 %). Непрямі податки, що отримуються за рахунок споживчих витрат реципієнтів соціальних видатків, становлять близько 2 % ВВП у середньому по країнам ОЕСР та є найбільшими в Данії (близько 3,5 % ВВП), найнижчими – у США та Мексиці (відповідно, 0,5 та 0,1 %).

У податкових системах європейських країн передбачено можливість низки заходів, спрямованих на досягнення конкретних цілей соціальної політики. Такими є, наприклад, скорочення оподаткування доходів за певними джерелами доходів або типами домогосподарств. Деякі готівкові соціальні трансферти можуть оподатковуватися за нульовою або скороченою ставкою. Іншим заходом фіскальної політики, що має на меті досягнення соціальних цілей, є соціально орієнтовані податкові пільги (СОПП), що визначаються як скорочення, звільнення, утримання чи відстрочення податкових платежів, котрі:

- виконують функції соціальних трансфертних платежів, що визнаються як соціальні витрати;
- спрямовані на стимулювання недержавного соціального страхування.

Соціально орієнтовані податкові пільги можуть визначатись як своєрідна заміна соціальних видатків, часто включаючи податкові кредити реципієнтам допомоги на утримання дітей. СОПП, що мають на меті стимулювання недержавного соціального страхування, охоплюють податкові знижки для некомерційних неурядових організацій, сприятливі податкові умови для внесків зі страхуванні здоров'я, пенсійних платежів.

Основними джерелами інформації при оцінці СОПП є дані установ фіскальної системи країн або окремих міністерств і відомств. Напри-

клад, доповіді щодо податкових витрат, що представляються департаментом фінансів Франції, урядом Ірландії чи службою бюджету США.

Є декілька підходів до оцінки СОПП. Основні з них такі:

- метод “відмови від доходу” – *ex post* оцінка суми скорочення податкових виплат до певної межі. Цей метод використовується найчастіше;
- “отримання доходу” – *ex ante* оцінка очікуваного збільшення доходів за умови встановлення певної податкової пільги (використовується рідко, зважаючи на необхідність прийняття певних передумов щодо зміни поведінки оподатковуваних осіб при впровадженні податкової пільги);
- метод “витратного еквівалента” – оцінка забезпечення винагороди (виплат), аналогічної СОПП за прямих витрат.

Уряди інколи використовують податкові системи для стимулювання недержавного соціального страхування через особисті та/або забезпечені роботодавцем фонди. Податкові пільги включають пільги щодо поточних недержавних соціальних видатків – створюються сприятливі умови оподаткування з метою заохочення забезпечення недержавних соціальних виплат у поточному році (добровільне недержавне страхування на випадок безробіття або недержавне страхування здоров'я). Цей вид податкової пільги популярний у Німеччині (близько 18 % населення має поліси зі страхування здоров'я) та в США, де страхові внески працівників до програм медичного страхування та медичної допомоги становлять 0,8 % ВВП.

Як впливає з викладеного, при визначенні податкового навантаження на доходи домогосподарств із метою розроблення, впровадження, оцінювання ефективності фіскальної політики та визначення її впливу на рівень життя населення для абсолютної більшості країн світу актуальні питання забезпечення надійної оцінки доходів осіб та домогосподарств, розподілу доходів за різними групами населення, оцінки рівня прямого та непрямого оподаткування доходів, зокрема з урахуванням оподаткування соціальних виплат. Результати аналізу сучасних досліджень у цій сфері засвідчують, що таку оцінку можна здійснити на основі підходів, базованих на використанні інформації з різних джерел: інформації макrorівня (даних фінансових органів, зокрема податкових служб, даних системи національних рахунків) та мікроданих обстежень доходів і витрат домогосподарств разом із методологією мікроімітаційного моделювання.

### **18.8.2. Загальна характеристика методів мікроімітаційного моделювання як інструменту розроблення та оцінки податкової політики**

Моделювання податкової політики – один з основних напрямів застосування сучасного інструментарію формування інформаційно-аналітичного забезпечення, що використовує методи мікроімітаційного моделювання. Ці методи дають можливість здійснити оцінки розподільчих ефектів від реалізації різних сценаріїв політики, визначити основні групи населення, що виграють або програють унаслідок здійснення альтернативних варіантів політики, а також оцінити структуру податкових надходжень. Такий підхід забезпечує можливість аналізу взаємозв'язку між податками, які сплачують особи та домогосподарства, і реальним рівням життя населення.

Використання мікроімітаційного моделювання для оцінки альтернативних варіантів реформування політики (зокрема фіскальної) є відносно новим методологічним підходом. Переваги мікроімітаційних підходів при аналізі державної політики полягають у тому, що вони забезпечують можливість адекватного урахування неоднорідності економічних агентів. Використання підходу “типового агента” мікрорівня (типове домогосподарство, особа або підприємство) поширене при оцінюванні фіскальної та соціальної політик. Цей підхід дає загальне уявлення про наслідки реформи, що аналізується, але може приховати неочікувані ефекти від поєднання індивідуальних характеристик, що не можуть бути враховані. Крім того, навіть за умови розгляду різних “типових агентів” важко оцінити, наскільки вони є репрезентативними. Названих недоліків уникають при застосуванні мікроімітаційних підходів шляхом використання тисяч реальних, а не декількох гіпотетичних економічних агентів. За таких умов точно визначають, хто виграє чи втрачає від упроваджуваної реформи. Ця інформація є вирішальною при оцінці її ефекту загального добробуту від реалізації реформи, і політичних факторів, що можуть завадити її імплементації.

Мікроімітаційне моделювання також забезпечує надійне оцінювання ефективності політики або реформ. Результати, отримані на рівні агентів можуть бути агреговані до мезо- або макрорівня та узгоджені з іншими даними на цих рівнях, що дає змогу оцінити вплив реформи політики на державний бюджет. Очевидно, що стандартний підхід не дає можливості подібної точності оцінки бюджетних надходжень або витрат при різних сценаріях реформування політики.

Ключовими складовими інструментарію мікроімітаційного моделювання соціальних явищ та процесів є<sup>1</sup>:

- масив даних мікрорівня, які характеризують репрезентативну сукупність осіб, сімей або домогосподарств (отримуються за результатами переписів населення, вибіркового обстеження та на основі використання методів об'єднання даних із різних джерел);
- набір (система) нормативних правил;
- теоретичні моделі поведінки одиниць макrorівня.

Мікроімітаційні моделі суттєво розрізняються за способом урахування поведінки одиниць: від простіших варіантів прямих реакцій на зміни політики до найскладніших моделей штучного інтелекту.

Основними видами сучасних мікроімітаційних моделей, які застосовуються на практиці, є статичні та динамічні (рис. 18.8.2).

У статичних мікроімітаційних моделях одиниці мікрорівня (елементи сукупності) виступають головним чином як пасивні одиниці обліку. Системи “податки – виплати” є типовою сферою впровадження методів статичного мікроімітаційного моделювання. Особи чи домогосподарства (представлені в базі мікроданих) використовуються лише як одиниці обліку з необхідними характеристиками для розрахунку податків, доходів, витрат тощо.

Спільною рисою всіх методів динамічного мікроімітаційного моделювання є те, що вони описують поведінку систем через використання характеристик одиниць мікрорівня, які змінюються відповідно до певних поведінкових моделей. Динамічне мікроімітаційне моделювання включає значну різноманітність як моделей, так і підходів до моделювання, починаючи від емпіричних динамічних мікроімітаційних моделей, оснований на масивах даних, закінчуючи агентськими мікроімітаційними моделями, базованими на методології штучного інтелекту.

Динамічне мікроімітаційне моделювання використовує набір поведінкових взаємовідносин (подій), які можуть значно варіюватися залежно від завдань дослідження. Основними групами таких взаємовідносин є події, що відбуваються за певними закономірностями у часі (зокрема демографічні та соціальні: одруження, розлучення, смерті, захворювання, здобуття вищої або спеціальної освіти тощо; економічні: втрата або отримання роботи, підвищення заробітної плати та ін.) і події, які є реакцією на зовнішні умови, зокрема на зміни в політиці.

---

<sup>1</sup> Bourguignon F. Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies / F. Bourguignon, A. Spadaro // Journal of Economic Inequality. – 2006. – № 4 (1). – P. 77–106.



**Рис. 18.8.2. Загальна характеристика статичних та динамічних мікроімітаційних моделей**

Складено авторами.

Доцільно розглянути основні переваги та недоліки методів мікроімітаційного моделювання.

Важливою перевагою застосування мікроімітаційного моделювання при розробленні політики або проведенні досліджень порівняно з іншими методами є можливість включення до аналізу великої кількості різноманітних змінних, що характеризують досліджувані одиниці. Це має особливе значення при розв'язанні проблем оцінки впливу політики. Наприклад, при оцінці потенційного попиту населення на соціальну допомогу використовуються прогностні значення чисельності населення та його доходів. Але можливість використання основних характеристик домогосподарств (розміру, складу, характеристик їх членів та ін.) забез-



печує багатоаспектність аналізу та отримання оцінок необхідного рівня деталізації. Використання широкого набору поведінкових моделей будь-якого рівня деталізації та складності забезпечує гнучкість аналізу та сприяє врахуванню взаємозалежності змінних, взаємодії різних одиниць сукупності.

При застосуванні методів мікроімітаційного моделювання з'являється можливість проведення аналізу або оцінок для будь-якого рівня агрегації даних (території, сукупності населення), і при цьому не відбувається втрати інформації: кожна оцінка може бути розкладена до складових мікрорівня, які її обумовили.

Особливо важливим для обґрунтування політики є придатність мікроімітаційних моделей для проведення експериментів (прогонів) на наборах параметрів, які визначають різні сценарії політики або стан зовнішнього середовища (зокрема макроекономічні умови). При цьому отримання результатів моделювання на мікрорівні забезпечує високу точність визначення потенційних наслідків реалізації політики для окремих груп населення або домогосподарств.

Використання репрезентативних даних мікрорівня при моделюванні забезпечує ефективне об'єднання або врахування даних з різних рівнів агрегації, у тому числі з використанням відповідних статистичних процедур. Це надає можливість комплексного аналізу багатьох актуальних проблем у статичі або динаміці, навіть уникаючи необхідності побудови складних ієрархічних систем моделей і зберігаючи можливість аналізу багатьох змінних водночас.

Мікроімітаційне моделювання дає змогу врахувати взаємодію між одиницями мікрорівня – особами, сім'ями, домогосподарствами. Це дуже корисно при аналізі багатьох процесів, які мають “мережевий” характер (трудова міграція, допомога родичам, тривала бідність та безробіття тощо), особливостей розповсюдження низки хвороб та ін.

До основних недоліків міроімітаційного підходу, які мають загальний характер, належать:

- 1) відносно висока вартість, зумовлена необхідністю залучення фахівців достатньо високого рівня кваліфікації, особливо на етапі розроблення та впровадження або вдосконалення відповідних інструментів, потребою у використанні потужних технічних засобів та програмного забезпечення, жорсткими вимогами до підготовки даних;

- 2) необхідність постійного оновлення даних, що може спричинити доопрацювання окремих елементів інструментарію, особливо за умов доступності принципово нових даних;
- 3) здійснення мікромоделювання на основі фактично тих самих мікроданих, які використовуються для реалізації класичного аналізу, але цільові змінні при цьому моделюються на основі встановлених правил (а не інформації, отриманої від респондентів) з урахуванням, наприклад, відповідних нормативних документів. Це призводить до того, що зміщення оцінок ряду показників при класичному підході й при мікромоделюванні може мати різну спрямованість. Наприклад, доходи від продажу товарів на ринку будуть недооцінені за обома підходами. Розмір сплачених податків переоцінюється при мікромоделюванні, оскільки особи не завжди діють за правилами і мають схильність до приховування частини доходів саме з метою ухиляння від сплати податків, що особливо характерно для заможних верств населення. Також при мікромоделюванні можуть бути переоцінені доходи від соціальних трансфертів, оскільки на практиці здебільшого не спостерігається ситуація, коли 100 % тих, хто має право на певний вид соціальної допомоги, реалізують його. Таким чином, за окремими типами інформації результати традиційного оцінювання на основі мікроданих та результати імітаційного мікромоделювання можуть розглядатись як взаємодоповнюючі, у зв'язку з чим може виникнути потреба в уточненні відповідних оцінок на основі сучасних методів об'єднання даних і технології тріангуляції, коли оцінка показника отримується на основі декількох незалежних його оцінок з урахуванням рівня їх надійності.

Слід зазначити, що перші два недоліки мають відносний характер і демонструють тенденцію зниження важливості у часі зі зростанням досвіду застосування інструментарію мікроімітаційного моделювання.

Хоча є багато сфер політики, де можуть ефективно застосовуватись і макро-, і мікропідхід, наприклад, в охороні здоров'я і пенсійному моделюванні, у певних сферах альтернативи інструментам, оснований на мікроімітаційному моделюванні, фактично немає. Наприклад, моделювання податкових надходжень та соціального захисту потребує використання максимально деталізованих нормативних (політичних) правил та/або розрахунків на індивідуальному рівні. Іншими прикладами є: – прогнозування “переможців” і “тих, хто програв” при реалізації альтернативних варіантів політики;

- аналіз, який проводиться водночас для сімей (домогосподарств) та осіб;
- комплексне дослідження на мікрорівні програм соціального захисту і системи оподаткування/трансфертів;
- кількісні оцінки стимулів до роботи, заощаджень або економічної неактивності на окремому життєвому етапі або в перехідному періоді та ін.

Яскравим прикладом цільового застосування мікроімітаційного моделювання для оцінки ефективності реформування податкової політики є моделі “податки – виплати”, що використовуються для прогнозування наслідків реформ у сферах податкової та соціальної політики. Мікроімітаційні моделі “податки – виплати” – це комп’ютерні програми, які дають змогу розраховувати податки та виплати (наприклад, соціальні допомоги) для окремих осіб або домогосподарств, базуючись на національній репрезентативній вибірці (мікроданих), та можуть бути використані урядом та науковцями для вивчення чинної соціальної та податкової політики, а також для її реформування. Як основу ці моделі використовують дані мікрорівня, тобто за окремими особами або домогосподарствами. Моделі детально імітують податки і виплати з урахуванням чинного законодавства, надаючи можливість оцінити застосовувану політику щодо податків та виплат, а отже, можуть бути корисними при розробленні нових схем, заходів або цілих систем. За допомогою мікроімітаційних моделей обчислюють відповідні суми коштів для кожного елемента системи “податки – виплати” відповідно до законодавства, щоб повністю врахувати взаємозв’язок між різними елементами. Оскільки мікродані про осіб або домогосподарства, використовувані в моделях, є репрезентативними, то результати моделювання щодо податків, виплат та доходів можуть бути поширені на все населення на основі відповідної системи статистичних ваг. Об’єднання різних елементів системи “податки – виплати” з різноманітними характеристиками населення дає можливість проводити детальний аналіз розподілу доходів населення та відстежувати вплив окремих інструментів політики і системи загалом на рівень життя населення. Зокрема, мікроімітаційні моделі є потужним засобом для виконання “що буде, якщо...” аналізу, надаючи змогу аналітикам змінювати основні параметри системи, такі як ставки податків, концепції доходів тощо<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Immervoll H. Towards a Multi-Purpose Framework for Tax-Benefit Microsimulation / H. Immervoll, C. O’Donoghue // EUROMOD Working Paper. – 2001. – № EM2/01. – 33 p.*

Мікроімітаційні моделі “податки – виплати” орієнтовані на систему доходів від податків та соціального забезпечення:

- імітують основні податкові надходження та видатки, пов’язані із соціальними виплатами (пенсії, соціальні допомоги тощо);
- відображають наслідки можливих змін у політиці;
- дають можливість:
  - визначати доходи і видатки державного і місцевих бюджетів;
  - визначити “переможців і переможених” від реалізації конкретних заходів політики;
  - оцінювати вплив заходів, спрямованих на боротьбу з бідністю;
  - визначати ефективну податкову ставку;
  - прогнозувати зміни у бюджетних витратах для національного та регіонального рівнів;
  - оцінювати зміни в рівні життя окремих категорій населення за різними аспектами (рівень доходів, стать, вік, місце проживання, пільгова категорія);
  - простежувати наслідки реформ, порівнювати різні сценарії, виявляти слабкі місця реформ (регіони, групи населення та ін.), що потребують додаткових заходів підтримки;
  - аналізувати відповідність упроваджених змін поставленим фіскальним та соціальним задачам.

Вимоги, що висувуються до сучасних мікроімітаційних моделей<sup>1</sup>:

- гнучкість;
- легкість використання;
- надійність;
- прозорість і послідовність структури і понять;
- актуальність;
- економія ресурсів.

Метою створення моделей “податки – виплати” є забезпечення аналізу наявних та альтернативних сценаріїв політик. Залежно від цілей аналізу розроблені сценарії повинні задовольняти низку вимог: нейтральність (об’єктивність), скорочення бідності, удосконалення стимулювання робочої сили на ринку праці тощо. Відповідно, дизайн моделей “податки – виплати” має бути гнучким, легко адаптованим до сценаріїв політик різного характеру та легко “переключатися” між ними.

---

<sup>1</sup> *Immervoll H. Towards a Multi-Purpose Framework for Tax-Benefit Microsimulation / H. Immervoll, C. O’Donoghue // EUROMOD Working Paper. – 2001. – № EM2/01. – 33 p.*

Розроблення мікроімітаційних моделей містить побудову програмного середовища для управління великими обсягами даних, алгоритмів моделювання, вхідних/вихідних процедур й інтерфейсу користувача. Ефективність витрат полягає в можливості використання тих самих стандартних елементів моделі та системи при побудові мікроімітаційних моделей іншого типу.

Також окремі частини мікроімітаційних моделей можуть будуватися програмістами, типовими користувачами (як теоретиками, так і практиками: статистиками, економістами, дослідниками соціальної сфери та ін.). Легкість використання є вимогою, що забезпечує доступ до всіх важливих складових моделі широкій аудиторії користувачів, а не лише розробникам. Водночас складність моделі має бути “ієрархічною”. Інакше кажучи, використання базових елементів моделі не повинно потребувати опанування механізмами функціонування всіх її компонентів. Таким чином, модель є корисною для користувачів із неоднаковим рівнем теоретичної та практичної підготовки чи різним типом мислення.

З метою забезпечення можливості користувачів вносити зміни до алгоритмів відносно безпечно з точки зору унеможливлення пошкодження основних складових функціонування моделі поширене попереднє створення блоків, з яких складаються моделі, що легко можуть бути конфігуровані для створення алгоритмів будь-якого інструменту “податки – виплати” без потреби в кардинальному перепрограмуванні. Кожен елемент повинен наслідувати шаблонний блок і мати відповідний тип структур вхідних та вихідних даних. Лише основний алгоритм ядра моделі, що визначає поведінку елементів, має бути специфічним. Оскільки користувачі повинні ознайомлюватися зі структурою моделі, вони можуть адаптувати будь-який алгоритм без втручання в програмний код. Існує компроміс між гнучкістю і помилкостійкістю. Технічно можливо розробити надзвичайно гнучкі елементи, які за допомогою уніфікації використовуватимуться для різних цілей. Проте значна кількість параметрів, котрі намагаються передбачити будь-яке потенційне використання інструменту, може призвести до створення моделі, що є як важкою у застосуванні, так і більш схильною до продукування помилок через невідповідність параметрів.

Позаяк кожна модель має відповідати вимогам сучасності, моделі “податки – виплати” потребують постійної актуалізації (оновлення). Часті зміни як правил “податків – виплат”, так і параметрів поведінкової моделі потребують оновлення мікроданих на регулярній основі, оскільки

ки результати моделювання повинні базуватися на репрезентативних даних. Структура моделі має забезпечувати легкий доступ та організацію різних наборів даних та інструментів для оновлення застарілих мікроданих поточного (наступного) років.

Прикладом практичної реалізації мікроімітаційного моделювання “податки – виплати” є середовище мікроімітаційних моделей (сформоване на основі EUROMOD) – є узагальнена структура програмного середовища, що включає основні базові компоненти, необхідні для побудови та запуску моделі.

У країнах ЄС мікроімітаційні моделі “податки – виплати” є досить поширеним інструментом аналізу та прийняття рішень. Більшість моделей статичні, та, відповідно, здатні аналізувати короткострокові ефекти від реалізації сценаріїв політик. Лише окремі моделі мають “поведінкові” модулі<sup>1</sup>.

Типовою східноєвропейською моделлю “податки – виплати” можна вважати модель, що імітує ефекти від зміни непрямих податків, податкових кредитів, державних соціальних трансферів (виплат) та виплат за схемами соціального страхування, що залежать від поточного доходу.

Поширення мікромоделювання стримується недосконалістю інформаційного забезпечення: або національні обстеження домогосподарств більшості країн не деталізують проблемні питання, або кількість спостережень у них недостатня для реалізації поставлених завдань. Кожна з моделей має забезпечувати потреби аналізу розподільчих ефектів від податків та видатків, а в польській, естонській, словенській та чеській моделях передбачено аналіз інтенсивних ефектів. Крім того, в естонській моделі виокремлено модуль просторового аналізу для дослідження зміни нерівності в країні від упровадження екологічного податку.

Бази даних найбільш ранніх моделей датуються 2002–2003 рр., розмір вибіркової сукупності варіює від 3 тис. до 32 тис. домогосподарств. База угорської моделі створена шляхом злиття даних обстежень та адміністративних даних (бази податкових служб).

Розроблення та імплементація в практику моделей у Східній Європі здійснювалися, головним чином, за рахунок державних коштів (міністерства фінансів, соціальної політики та екології, центральні банки). Лише

---

<sup>1</sup> EUROMOD: Country Reports document the way in which each country’s tax-benefit system is modelled / Institute for Social & Economic Research Country Reports [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod/resources-for-euromod-users/country-reports>.

розробники естонської та словенської моделей отримували фінансову підтримку від національних дослідницьких фондів, проте за їх рахунок покривалася лише частина витрат. Тому основною проблемою наступного супроводу та подальшого вдосконалення моделей є невизначеність у фінансуванні, оскільки майже всі програми фінансуються на умовах короткострокових дослідницьких проєктів, побудовані зовнішніми дослідницькими організаціями на відміну від Західної Європи, де майже всі уряди фінансують щонайменше одну мікроімітаційну модель на довгостроковій основі й моделі застосовуються на практиці власне працівниками урядів або статистичних служб.

Таким чином, мікроімітаційні моделі є сучасним необхідним інструментом аналізу, оцінки і прийняття рішень у сфері розроблення альтернативних політик, зокрема фіскальної на національному та регіональному рівнях.

Основним джерелом інформації для побудови моделей такого типу в Україні є результати вибіркового обстеження умов життя домогосподарств.

Вибіркове обстеження умов життя домогосподарств проводиться щоквартально на постійній основі, починаючи з 1999 р. Щоквартально обстежується близько 10,5 тис. неінституційних домогосподарств. Застосовується повна щорічна ротація вибірки домогосподарств. Територіальна вибірка діє протягом п'яти років і побудована як імовірнісна, стратифікована, багатоступенева, з використанням механізму відбору територіальних одиниць з імовірністю, пропорційною розміру<sup>1</sup>.

Обстеження умов життя домогосподарств здійснюється на постійній основі, базується на загальноприйнятих міжнародних стандартах і відповідає сучасній соціодемографічній та економічній ситуації в Україні. Це комплексне дослідження, яке об'єктивно відображає вплив на життєвий рівень домогосподарств основних процесів соціально-економічного розвитку України. Результати обстеження містять потужний аналітичний потенціал.

Програма обстеження включає систему показників, яка враховує зміни, пов'язані з переходом економіки до ринкових відносин, та нову технологію збору й опрацювання отриманої інформації, що значно розширює можливості проведення комплексного аналізу даних.

<sup>1</sup> Витрати і доходи домогосподарств України у 2010 році : стат. зб. / відп. за вип. І. І. Осіпова. – К. : Держкомстат, 2011. – 433 с.

Головною метою ОУЖД є забезпечення інформаційної бази для комплексного дослідження рівня матеріального добробуту різних соціальних груп населення України.

Цілі обстеження:

- отримання характеристики рівня життя населення загалом та окремих соціальних груп;
- спостереження за диференціацією населення за рівнем добробуту;
- визначення структури фактичних витрат населення, необхідної для розрахунків індексу споживчих цін;
- визначення соціально-демографічних характеристик домогосподарств у періоди між переписами населення;
- забезпечення інформаційної бази для досліджень бідності, ефективності та адресності заходів щодо соціального захисту найбільш вразливих верств населення та інших актуальних питань.

Результати ОУЖД можуть надаватися користувачам як файли мікроданих із дотриманням встановлених умов щодо збереження конфіденційності даних.

Мікрофайли ОУЖД готуються за домогосподарствами близько 10,5 тис. та за особами – членами домогосподарств близько 25,5 тис. осіб.

Структура мікрофайла ОУЖД за домогосподарствами:

- адресна частина;
- характеристики домогосподарства;
- демографічні та соціально-економічні характеристики голови домогосподарства;
- доходи та витрати домогосподарства;
- зведені показники доходів та витрат домогосподарства;
- кількість куплених та спожитих продуктів харчування;
- характеристики типу житла та земельних ділянок;
- результати одноразових тематичних опитувань (витрати домогосподарств на будівництво та ремонт житла і господарських будівель; оцінки членами домогосподарств стану свого здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги; доступ домогосподарств до окремих товарів та послуг, наявність товарів тривалого користування; ефективність програм соціальної допомоги).

Структура мікрофайла ОУЖД за особами:

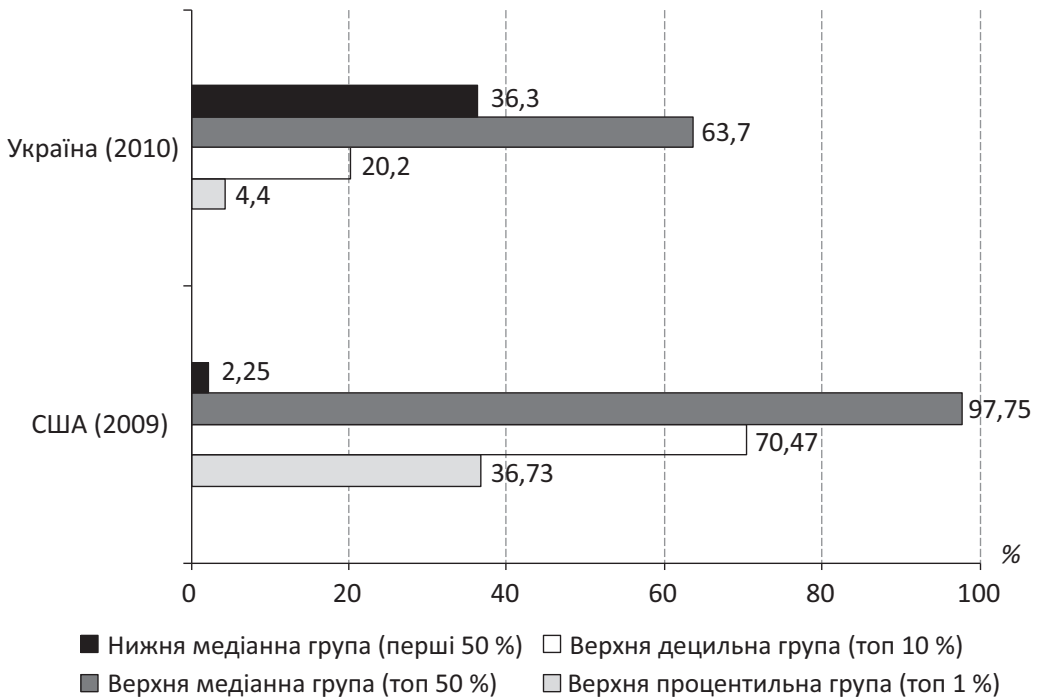
- адресна частина;
- демографічні характеристики;
- рівень освіти, соціально-економічний статус;



- особисті доходи;
- вага, зріст.

За допомогою застосування мікроімітаційного підходу на основі даних ОУЖД з використанням результатів обстеження підприємств із питань статистики праці оцінено розподіл домогосподарств України за рівнем відрахувань податку з доходів фізичних осіб у 2010 р. На рис. 18.8.3 представлені розподіли виплат прибуткового податку за основними квантильними групами в США (дані Служби внутрішніх доходів США 2009 р.)<sup>1</sup> та в Україні.

Найбільшу частку податкових відрахувань з фізичних осіб очікувано здійснюють представники верхньої медіанної групи розподілу (близько 64 %), однак ця група населення в США сплачує більше 97 % усієї суми



**Рис. 18.8.3. Розподіл виплат податку з фізичних осіб у США та Україні**

Складено авторами.

<sup>1</sup> Internal Revenue Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irs.gov>.

податку з фізичних осіб. Нижня медіанна група в Україні сплачує 36,3 % проти 2,25 % частки виплат цього податку у США, (див. рис. 18.8.3). Таким чином, в Україні податкове навантаження на різні верстви населення відрізняється не так суттєво, як у США, де заможні, отримуючи найбільші доходи, формують основну суму податкових відрахувань, що дає змогу зменшити частку податкових виплат бідних верств населення.

В умовах стагнації економіки, яка нині спостерігається в Україні та в деяких інших країнах, необхідно розробляти та впроваджувати заходи для зниження податкового навантаження на фізичних осіб та домогосподарства з низьким рівнем доходів. Це сприятиме підтримці рівня життя вразливих верств населення, підвищенню платоспроможного попиту, і, відповідно, розвитку виробництва та збільшенню реальних доходів платників податків.

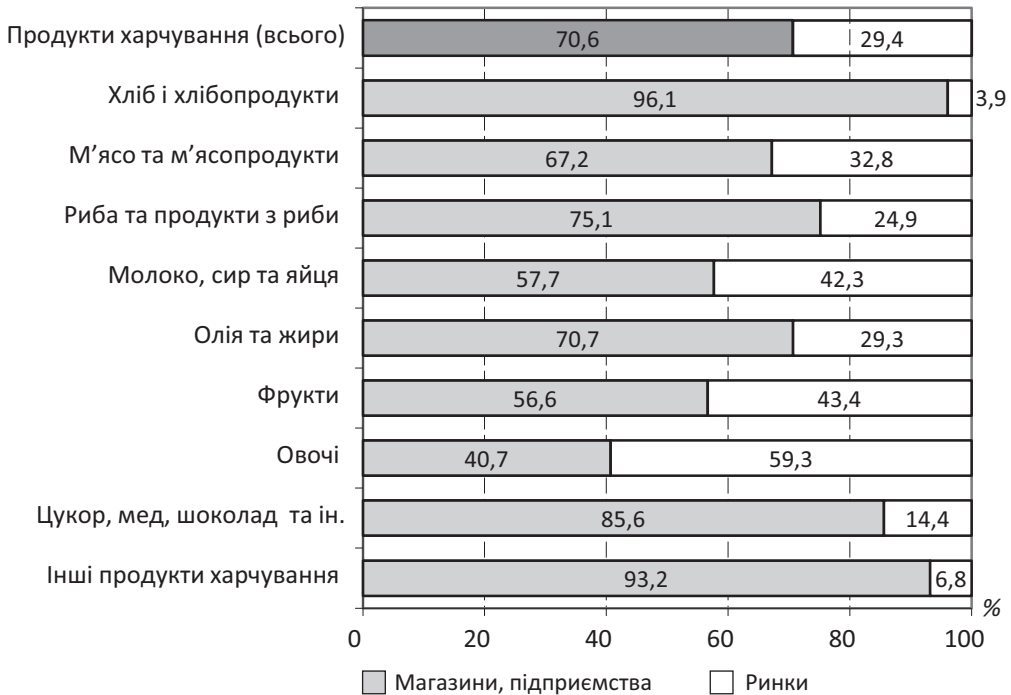
Непрямі податки, які сплачують домогосподарства, – це частина ціни товару або послуги. Оскільки ці податки входять до вартості покупок, то вони мають неявний характер. Непрямі податки можуть бути включені в ціну товару або як фіксована сума, або як відсоток від ціни. До непрямих податків належать: податок на додану вартість (ПДВ), спеціальні збори до Пенсійного фонду, акцизний податок (підакцизними товарами є сигарети, алкогольні напої, бензин, нафта, автомобілі, ювелірні вироби), митні збори з імпортованих товарів.

Непрямі податки вважають найбільш несправедливими, оскільки вони регресивні відносно доходу домогосподарств. Регресивний податок означає стягнення вищого відсотка з низьких доходів і меншого відсотка з високих. За соціальною сутністю ПДВ є регресивним для кінцевого споживача. Відсутність будь-яких знижок і пільг з ПДВ змушує осіб з низькими доходами сплачувати більший порівняно з заможними верствами населення відсоток зі своїх доходів. Наприклад, домогосподарство із середньомісячними загальними доходами 2 тис. грн і домогосподарство із середньомісячними загальними доходами 20 тис. грн купують однаковий телевізор за 1 тис. грн. Податок на додану вартість становить 20 %, тобто 166 грн. Обидва домогосподарства сплатять однаковий непрямий податок – 166 грн. Але для бідного домогосподарства ПДВ становитиме близько 8,3 % від суми середньомісячного загального доходу, а для заможнішого – лише 0,83 %.

Регресивний вплив непрямих податків на доходи домогосподарств підтверджено відповідними розрахунками на основі мікроданих ОУЖД у 2010 р.

Проаналізовано обсяги ПДВ, що сплачують домогосподарства при купівлі продуктів харчування, залежно від місця здійснення покупок. Встановлено, що загалом по Україні, частка витрат на продукти харчування дорівнює в середньому 42,5 % загальних доходів домогосподарств. При цьому майже 71 % харчових продуктів купується в магазинах та підприємствах, ціни на товари яких включають вартість ПДВ. Ще 29 % продуктів харчування домогосподарства купують на ринках (рис. 18.8.4).

Під категорією “магазини та підприємства” мається на увазі те, що домогосподарства придбали продукти харчування в торговельних мережах усіх форм власності (комерційних, приватних магазинах і підприємствах, кіосках, на лотках), на складах та безпосередньо на промислових чи сільськогосподарських підприємствах. Також до цієї категорії належать покупки, здійснені в кіосках, ларках, розташованих на території ринків. До категорії “ринки” належать покупки, придбані домогосподарствами в окремих громадян або неторговельних організацій (виїзна



**Рис. 18.8.4. Частки витрат на придбання окремих продуктів харчування залежно від місця здійснення покупок**

Складено за даними ОУЖД за 2010 р.

торгівля сільськогосподарських і промислових підприємств тощо), на організованих ринках, де продавці сплачують вартість торгового місця, на неформальних (стихийних) ринках, на яких продавці не сплачують податки і не мають дозволу на торгівлю.

Аналіз обсягів податку на додану вартість, що сплачується домогосподарствами при купівлі продуктів харчування у магазинах (підприємствах), дає змогу зробити висновок, що загалом по Україні частка ПДВ становить у середньому 5 % у загальних доходах. Фактично це означає, що купівельна спроможність 1 грн при придбанні харчових продуктів дорівнює 0,95 грн. Якщо врахувати, що частка витрат на продукти харчування, придбані в магазинах, становить близько 30 % у загальних доходах домогосподарств, а крім того, майже третину доходів домогосподарства витрачають на придбання непродовольчих товарів, здебільшого в торговельних мережах, де частиною ціни товару або послуги також є ПДВ, доцільно припустити, що фактична купівельна спроможність грошової одиниці становить не більше 0,9.

Слід зауважити, що частка ПДВ, яку сплачують домогосподарства, фіксована для всіх фізичних осіб (категорій домогосподарств), які здійснюють покупки в торговельних мережах (магазинах, підприємствах). Проте товари, які населення купує на ринках, переважно не обтяжені ПДВ, що спричиняє диференціацію за часткою сплаченого ПДВ у домогосподарствах за місцем проживання.

Так, сума сплаченого ПДВ при купівлі продуктів харчування у магазинах (підприємствах) домогосподарствами, які проживають у міських поселеннях, становила у 2010 р. у середньому 2026 грн на рік, або 5,3 % від загальних доходів домогосподарств, тоді як відповідна сума ПДВ у домогосподарствах, які мешкають у сільській місцевості, майже в 1,5 раза нижче – близько 1405 грн на рік (4,3 % від загальних доходів домогосподарств). Як зазначалося, насамперед це пов'язано із місцем здійснення покупок. Переважна більшість домогосподарств, які проживають у міських поселеннях, здійснюють купівлю продуктів харчування саме в магазинах (підприємствах) із закладеною у вартість продукту ставкою податку, тоді як домогосподарства сільської місцевості переважно купують товари на ринках. Крім того, у загальній структурі витрат домогосподарств частка витрат на придбання продуктів харчування становить 46,1 % загальних доходів домогосподарств у міських поселеннях та лише 34,3 % – у сільській місцевості, що пов'язано з використанням останніми продуктів власного виробництва. Цей факт є ще одним обґрунтуванням того,

чому фактичні обсяги ПДВ, сплачувані домогосподарствами сільської місцевості, є нижчими.

Оцінка обсягів та частки сплаченого ПДВ за квантильними групами дає змогу підтвердити висновок про регресивний характер непрямих податків. За даними рис. 18.8.5 можна стверджувати, що найбідніші домогосподарства, купуючи продукти харчування у торговельних мережах (магазинах, підприємствах) нарівні з найбагатшими домогосподарствами, вимушені сплачувати значно вищий відносно своїх загальних доходів, відсоток ПДВ (6,4 % у першій децильній групі порівняно з 3,5 % у десятій децильній групі).

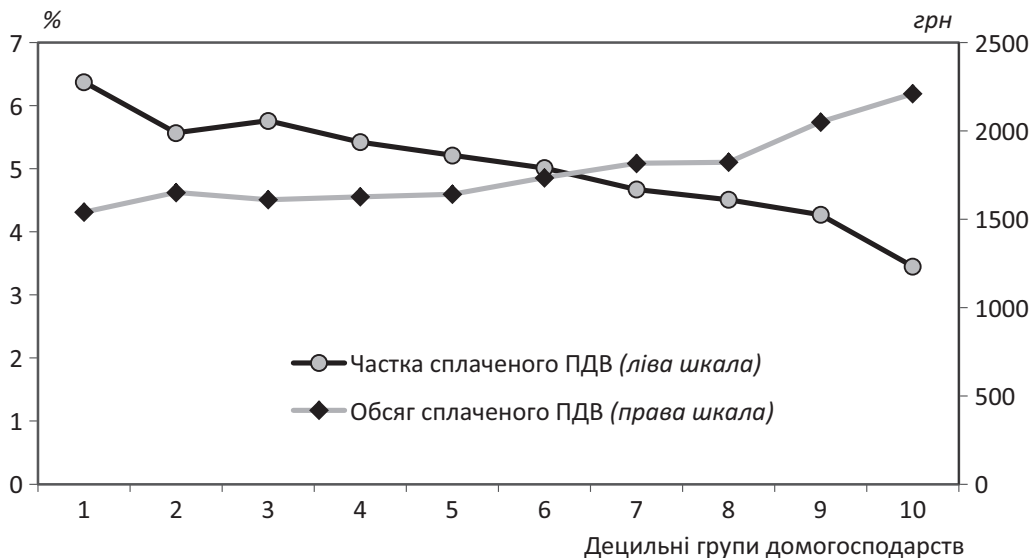
Крім того, аналізуючи обсяги витрат домогосподарств, слід взяти до уваги закон Енгеля, за яким зі збільшенням доходів домогосподарств витрати на продукти харчування зростають абсолютно, але зменшуються відносно, що, у випадку аналізу обсягів сплати ПДВ, є позитивним явищем на користь найбагатших домогосподарств, але несправедливим щодо найбідніших.

Підхід на основі методів мікромоделювання дав можливість проаналізувати абсолютні обсяги сплати ПДВ домогосподарствами за децильними групами (рис. 18.8.6).



**Рис. 18.8.5. Частки витрат домогосподарств на придбання продуктів харчування та сплату ПДВ за децильними групами домогосподарств**

Складено за даними ОУЖД за 2010 р.



**Рис. 18.8.6. Абсолютні та відносні показники сплати ПДВ при придбанні продуктів харчування за децильними групами домогосподарств**

Складено за даними ОУЖД за 2010 р.

Результати на рис. 18.8.6 підтверджують висновок про протилежні тенденції зміни часток та абсолютних обсягів витрат на сплату ПДВ при зростанні загальних доходів домогосподарств. Разом із тим слід зазначити, що показники відносних змін за децильними групами домогосподарств дещо відрізняються. Так, частка сплаченого ПДВ домогосподарствами першої децильної групи в 1,8 раза перевищує відповідний показник десятої децильної групи, тоді як за абсолютними обсягами ПДВ 10 % найбагатших домогосподарств сплачують лише в 1,4 раза більше порівняно з 10 % найбідніших домогосподарств.

Є певна диференціація у частці сплаченого ПДВ за категоріями домогосподарств. Аналізуючи структуру доходів домогосподарств, варто виокремити домогосподарства, які отримують соціальні допомоги.

Так, у 2010 р. серед домогосподарств, які отримували допомогу малозабезпеченим сім'ям, її обсяг становив близько 23 % загального доходу. За таких умов частину продуктів харчування, а також непродовольчих товарів домогосподарства змушені купувати за рахунок отриманої допомоги. Якщо припустити, що вся сума соціальної допомоги витрачається на придбання продуктів харчування у магазинах (підприємствах),

18,2 % від цієї суми надходить на сплату ПДВ. Отже, можна говорити про те, що реальна вартість отриманої допомоги становить лише 81,8 % її номінальної вартості.

Таким чином, наведені у підрозділі матеріали свідчать про потенційну ефективність методів й інструментів мікромоделювання, що застосовуються на основі мікроданих обстежень населення (домогосподарств), зокрема при дослідженнях податкового навантаження на доходи домогосподарств.

Слід зазначити, що використання даних ОУЖД для аналізу ефективності фіскальної політики щодо населення (домогосподарств) характеризується недоліком, який полягає у недоохопленні, як і в аналогічних обстеженнях інших країн, заможних верств населення. Це пояснюється тим, що при проведенні обстежень отримати інформацію від заможних домогосподарств значно важче, ніж від незаможних, через відмови від участі в обстеженні, неможливість застати респондентів вдома та ін. При чому ця тенденція посилюється з ростом рівня життя домогосподарств. Для підвищення ефективності застосування методів мікромоделювання при розробленні фіскальної політики доцільно застосовувати спеціальні процедури коригування результатів ОУЖД та інших обстежень з метою запобігання суттєвим зміщенням оцінок цільових показників.

### **18.8.3. Основні принципи формування інформаційного забезпечення з урахуванням доходів заможних верств населення**

Аналіз наявних наукових джерел показав відсутність єдиного систематизованого чи узагальненого підходу до визначення та виділення заможних в окремий клас. Межі “багатства” визначаються як абсолютно, так і відносно, залежно від цілей, які висувають дослідники.

У науковому світі зроблено чимало спроб визначити “поріг багатства” – межу, вище за яку перебувають особи/домогосподарства, що за певними характеристиками можуть бути віднесені до заможних. Цей поріг може бути виражений в абсолютному еквіваленті – сума коштів (грошей, власності), яка належить або отримується особою/домогосподарством, або у відносному еквіваленті – відсотковому співвідношенні груп населення за доходами (частки, децилі, процентилі).

Наприклад, у Канаді на сьогодні є фактично чотири номінальних пороги багатства: 250 тис. канадських доларів (CAD) – межа, використовується Департаментом державних податків та зборів (CRA), 150 тис.

CAD – використовується в Статистичних таблицях перепису Канади; 100 тис. CAD – використовується в провінції Онтаріо як початкова гранична межа включення до Саншайн Ліст (Sunshine List – згідно з Актом щодо публічності платні державних службовців 1996 р. вимагає від організацій, що отримують фінансування від уряду Онтаріо, здійснювати щорічні публікації списків працівників, які отримують 100 тис. канадських доларів протягом календарного року); рівень щорічних індивідуальних доходів, починаючи з якого застосовується максимальна ставка прогресивного оподаткування, – 127,021 тис. CAD у 2010 р. (табл. 18.8.1).

При побудові абсолютних меж преважають два способи: округлення розрахункових абсолютних вартісних величин при побудові відносних меж заможних верств населення (найчастіше – верхніх децилів розподілу або мультиплікуванням медіанних доходних рівнів) та використання граничних величин доходів, що оподатковуються за максимальними ставками (у країнах із прогресивними системами оподаткування) (табл. 18.8.2).

Найпоширенішим підходом до розрахунку межі заможності є встановлення відносних меж: процентильні, децильні розподіли доходу, розрахунок межі, як такої, що у *n* разів перевищує рівень бідності або медіану тощо.

Межа, представлена в номінальному валютному вираженні, є найвразливішою для негативних впливів змін монетарних, фіскальних умов економіки, особливо фактора інфляції. Наприклад, згідно з розрахунками Аткінсона, купівельна спроможність межі заможності в 100 тис. дол. США 1992 р. становила близько 30 тис. дол. США у 1910 р.<sup>1</sup> Тому цей підхід характерний для досліджень короткострокового або поточного значення – аналітичних праць, статистичних доповідей, маркетингових обстежень сегментів ринків та цільових груп тощо. Альтернативним варіантом його застосування є індексація абсолютних меж із використанням ІСЦ.

Граничні межі визначення заможних верств населення доволі розбалансовані та розрізнені між собою. Ті, що стосуються промислово розвинутих країн, коливаються в межах 100–200 тис. дол. США щорічного особистого (або на домогосподарство) доходу, для міжнародних зіставлень (що використовуються при аналізі міжнародної нерівності) – близько 20 тис. дол. США.

---

<sup>1</sup> *Atkinson A. B. Top Incomes in the United Kingdom over the Twentieth Century / A. B. Atkinson // University of Oxford: Discussion Papers in Economic and Social History. – 2002. – № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nuffield.ox.ac.uk/Economics/History/Paper43/43atkinson.pdf>.*



Таблиця 18.8.1

**Приклади абсолютних меж заможності,  
що використовуються у різних країнах**

Рік дії	Абсолютна межа, тис.	Валюта виміру	Масштаб	Показник рівня заможності	Країна використання межі
2007	150	GBP	Особи	Річний дохід після оподаткування	Великобританія, Північна Ірландія
2007	60	GBP	Особи	Річний валовий дохід	Великобританія, Північна Ірландія
2008	3,3	EUR	Особи	Щомісячний дохід після оподаткування	Німеччина
2008	6,8	EUR	Домогосподарство	Щомісячний дохід після оподаткування	Німеччина
2009	250	USD	Домогосподарство	Річний дохід після оподаткування	США
2008	150	USD	Домогосподарство	Річний дохід до оподаткування	США
2007–2008	5	AUD	Домогосподарство	Тижневий дохід після оподаткування	Австралія
2010	150	CAD	Особи	Річний валовий дохід	Канада
2010	100	CAD	Особи	Річний валовий дохід	Канада
2009	127	CAD	Особи	Річний валовий дохід	Канада
2005	21,7	USD	Особи	Річний валовий дохід	Світові зіставлення
2001	20	USD	Особи	Річний валовий дохід	Світові зіставлення
2011	160	RUB	Особи	Місячний загальний дохід	РФ
2010	1,920	UAN	Особи	Місячний загальний дохід	Україна

Складено за аналітичними матеріалами статистичних служб країн та міжнародних організацій.

Таблиця 18.8.2

**Величина доходу, оподаткованого за верхньою граничною ставкою за країнами в 2010 р.**

Країна	Верхня гранична ставка, %	Межа суми доходів	
Австралія	30,3–45	AUD	180 000
Австрія	50	EUR	51 000
Великобританія	50	GBP	150 000
Греція	40	EUR	70 000
Данія	42,9	USD	138 050
Індія	30	INR	8 000 000
Італія	43	EUR	75 001
Канада	29	CSD	127 021
Китай	45	CNY	100 000
Німеччина	42–45	EUR	250 750
Нова Зеландія	33	NZD	70 000
США	35	USD	363 651
Франція	40	EUR	69 783
Японія	40	JPY	18 000 001

Джерело: Key Data on World Taxes, Income Tax Rates, Tax Rates Comparison Table, Business & Finance Worldwide [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.worldwide-tax.com](http://www.worldwide-tax.com).

Доцільно зауважити, що побудова та рішення щодо величини абсолютної межі суттєво залежать від цілей аналізу, сфери використання межі та безпосередньо від країни її використання.

Як зазначалося, відносні межі ділять розподіл доходу на основі квантильних точок поділу для визначення високодохідних груп домогосподарств. Ці точки поділу здебільшого виражаються в процентилях, децилях, квінтилях, кuartилях, медіанах. Альтернативною відносною межею приймають рівень, виражений як величина кратна квантилям, наприклад, як 10-разовий медіанний дохід, подібно до більш відомої межі півмедіанного рівня, використовуваної як низькодохідна (табл. 18.8.3).

Оригінальний підхід до ранжування за доходами з високим ступенем наочності запропонував датський економіст Ян Пен, представивши населення світу таким, що марширує, як на параді<sup>1</sup>. Парад триває близь-

<sup>1</sup> Pen J. A Parade of Dwarfs (and a Few Giants) / J. Pen // *Wealth, Income and Inequality: Selected Readings* / ed. by A. B. Atkinson. – Harmondsworth : Penguin Books, 1973. – 413 p.

Таблиця 18.8.3

**Приклади відносних меж для визначення заможних верств населення**

Межа	Показник розрахунку	Країна
2-разово мультиплікований медіанний дохід	Річний дохід після оподаткування	ЄС
1,2–1,5-разово мультиплікований медіанний дохід	Річний дохід після оподаткування	США
4-разовий середній дохід	Річний дохід після оподаткування	Великобританія
Середній дохід групи топ 5 % розподілу	Річний валовий дохід	Світові зіставлення
Група топ 5 % розподілу	Річний дохід після оподаткування	США
9-разово мультиплікована межа бідності	Межа бідності	США
Верхня квінтільна група розподілу	Чистий дохід	Австралія
11-разово мультиплікований прожитковий мінімум	Прожитковий мінімум	РФ
20-разовий середній світовий дохід	Річний валовий дохід	Світові зіставлення

Складено за аналітичними матеріалами статистичних служб країн, міжнародних організацій.

ко години, причому його учасники йдуть у порядку, що відповідає ранжуванню величин їх доходів: від найнижчих на початку параду до найвищих – наприкінці. Висота кожної людини пропорційна середньому доходу в його країні та отримуваному доходу. Ви спостерігаєте за парадом з оглядового майданчика та маєте середній зріст – близько шести футів (1,82 м). Далі спостерігається дивна картина – весь парад становить марш карликів та декількох неймовірних гігантів. Перші шість хвилин ідуть люди з країн Африки, на південь від Сахари, зростом менше одного фута (29 см). З одинадцятої хвилини починають проходити індійці, зріст яких сягає 29 дюймів (73 см). Через півгодини учасники сяга-

ють зросту лише чотирьох футів та одного дюйма (126 см) – китайці, які марширують близько 13 хвилин. П'ять футів зросту мають жителі Белізу на 42-й хвилині, а на 45-й – п'ять футів п'ять дюймів (1,64 м) – венецуельці. Протягом останніх 15 хвилин зріст учасників швидко ескалує. Дев'ятифутові (2,73 м) литовці змінюються 17-футовими (5,32 м) японцями та 25-футовими (7,76 м) американцями. Завершують парад 26–37-футові жителі Об'єднаних Арабських Еміратів та Люксембургу, які в сукупності марширують менше однієї секунди.

Якщо розглядати парад населення незалежно від національної належності (або в межах однієї країни), динаміка зміни зросту буде пропорційна рівню нерівності, характерної для цієї сукупності. Однак знову парад становитиме ходу карликів – простих робітників, торговців, найманих працівників нижніх та середніх ланок. І лише протягом останніх хвилин з'являються люди із середнім та гігантським зростом – доктори, юристи, працівники вищих управлінських ланок корпорацій, банкірів, біржових маклерів, поп-знаменитості, успішні підприємці, олігархи та ін.

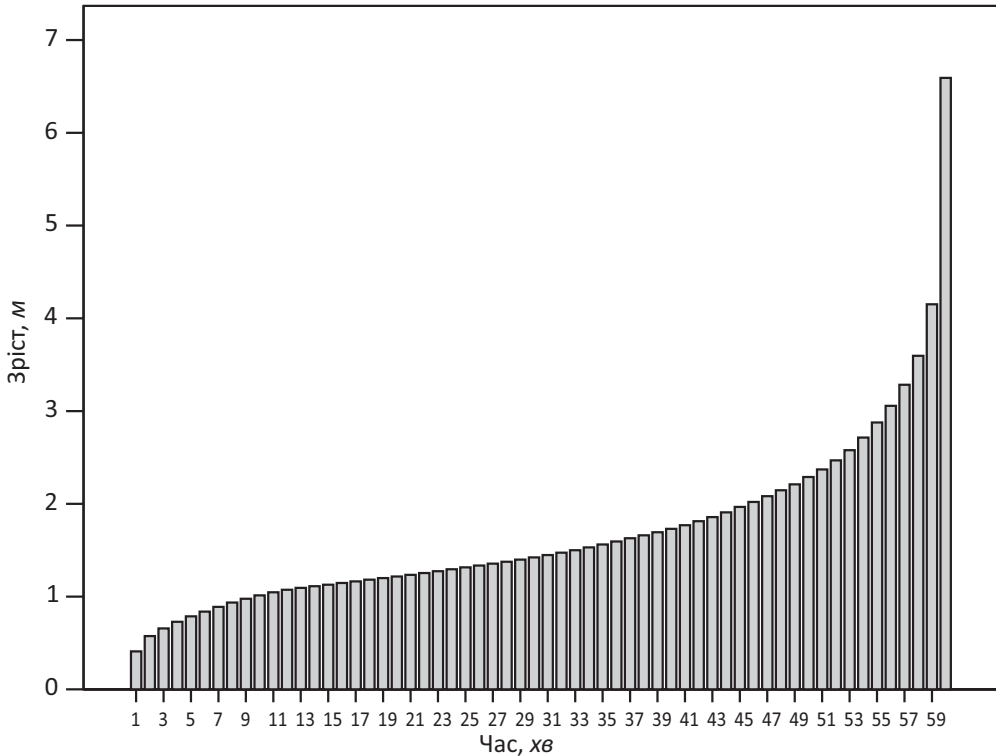
Стаття Яна Пена побачила світ у 1971 р., за 35 років рівень заробітних плат середньої частини розподілу за доходами підвищився на 11 %, однак зріст верхівки розподілу становить 617 %.

Якщо проранжувати теперішнє населення України, використавши підхід Пена, то результати будуть приблизно такими, як на рис. 18.8.7.

Середній зріст українців прийнято за 1,7 м, відповідно, протягом перших секунд марширують “карлики” зростом 10–13 см, їх зріст протягом першої хвили збільшується до півметра. Учасники параду середнього зросту з'являються лише на 39 хв, коли марширують представники 7-го дециля розподілу. Зріст представників останнього процентиля розподілу перевищує п'ять метрів. Закінчують парад гіганти – 32–42 метри.

Якщо розглядати гістограму розподілу середньомісячного середньо-душового доходу населення України, очевидно, що фактичний розподіл відповідає функції логнормального розподілу (рис. 18.8.8). Але, як свідчать результати досліджень, ОУЖД загалом незадовільно охоплює домогосподарства з відносно високим рівнем доходу.

Для подолання цього недоліку в мікрофайлі ОУЖД 2010 р. було визначено 113 домогосподарств із середньомісячним середньодушовим доходом від п'яти прожиткових мінімумів. Цей поріг умовно було визначено як нижній рівень “заможності”. Далі цю кількість домогосподарств штучно збільшено (імпутовано заможних) так, щоб забезпечити

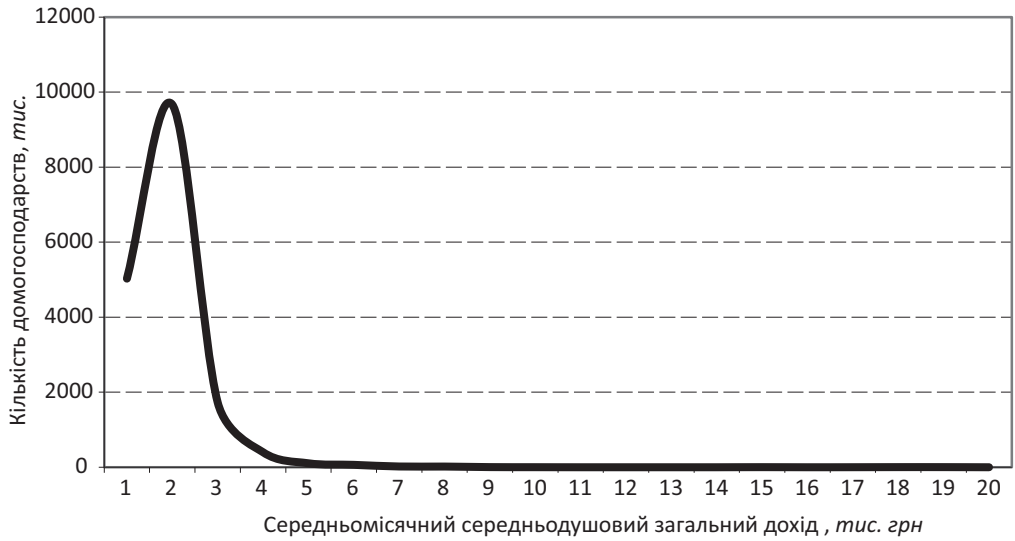


**Рис. 18.8.7. Ранжування населення України за доходами згідно з методикою Я. Пена**

Складено за даними ОУЖД.

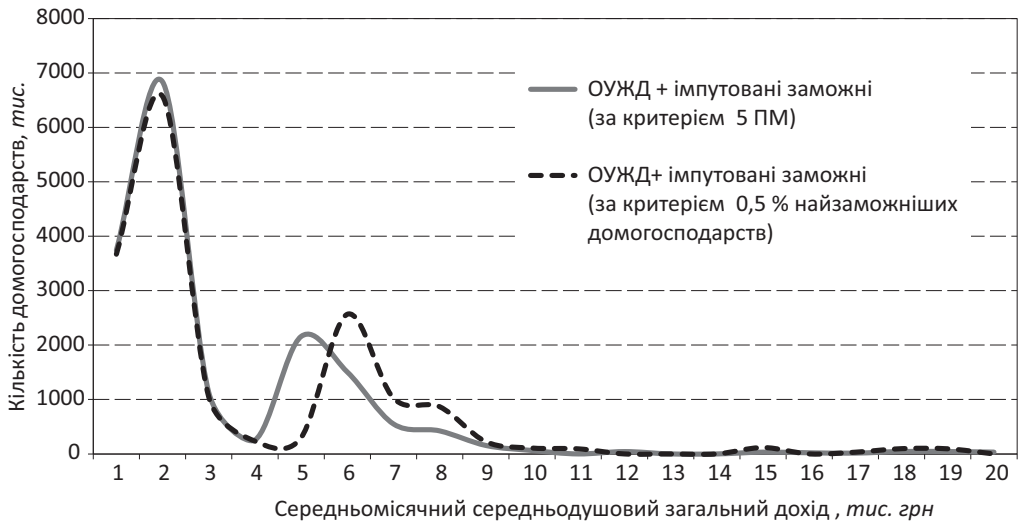
близькість структури витрат домогосподарств за масивом ОУЖД та структури кінцевих споживчих витрат домогосподарств за даними системи національних рахунків за 2010 р. (рис. 18.8.9). Аналогічну процедуру реалізували для випадку, коли за критерій заможності було встановлено середньомісячний середньодушовий дохід домогосподарства, що виокремлює 0,5 % найзаможніших домогосподарств за даними ОУЖД 2010 р. у ранжованому за зростанням середньомісячного середньодушового доходу ряду. Результати розрахунків наведені на рис. 18.8.9.

На гістограмі розподілу чітко простежується виникнення другої хвилі логнормального розподілу доходів для заможних домогосподарств. Структура витрат в обох випадках стає достатньо близькою до структури кінцевих витрат СНР (рис. 18.8.10). При цьому індекс Джині для розподілу загальних доходів домогосподарств змінюється від 0,26 до 0,499



**Рис. 18.8.8. Гістограма розподілу середньомісячного середньодушового грошового доходу населення України у 2010 р.**

Складено за даними ОУЖД.



**Рис. 18.8.9. Гістограма розподілу середньомісячного середньодушового грошового доходу населення України в 2010 р. (зі збільшеною кількістю заможних домогосподарств)**

Складено за даними ОУЖД.

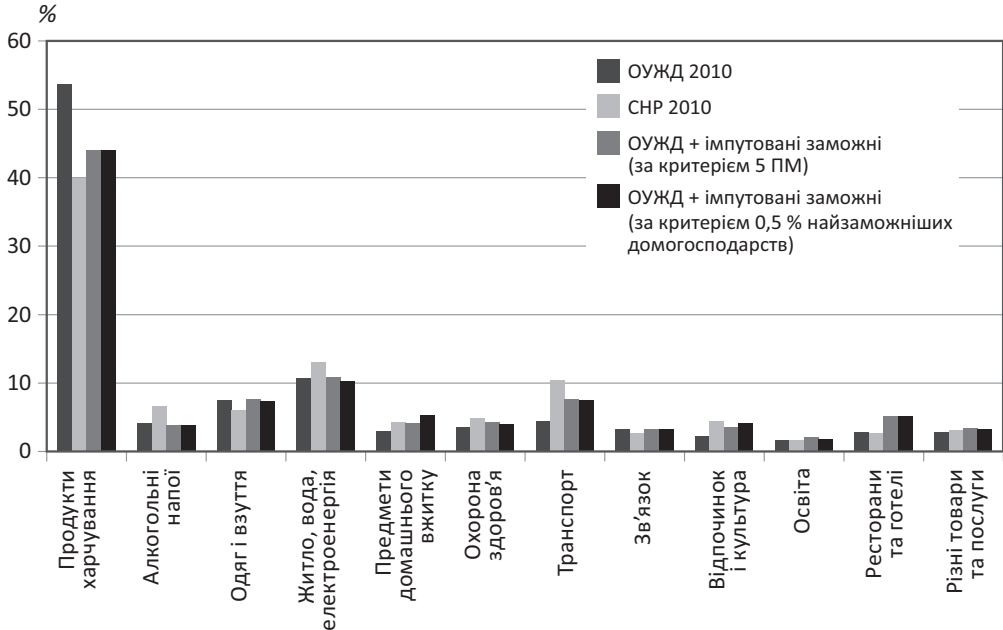


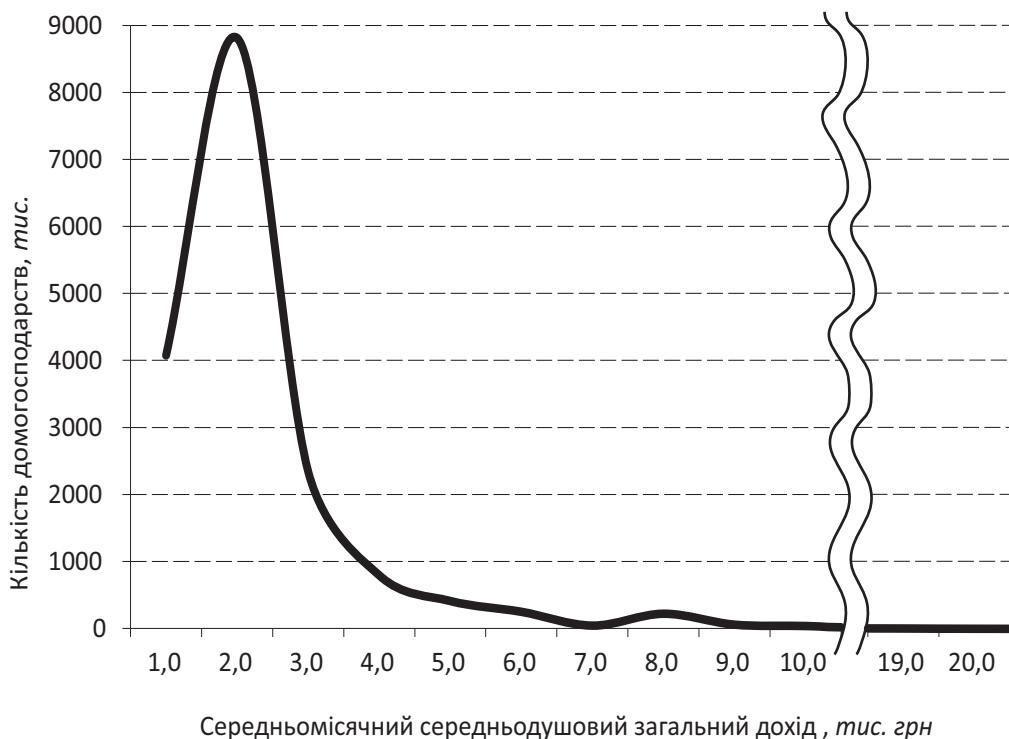
Рис. 18.8.10. Частка витрат домогосподарств за даними ОУЖД, СНР та різними варіантами дооцінки витрат заможних домогосподарств  
Складено авторами.

та 0,5 відповідно, децильний коефіцієнт фондів від 5,2 до 13,7 і 15,3. Для опису сукупності, що включає заможні домогосподарства використано індекс Джині як ефективний індикатор розшарування населення країни за рівнем доходу. Цей індекс може набувати значень від 0 до 1, де нульовому значенню індексу відповідає ситуація рівності доходів усіх членів суспільства.

Слід зазначити, що процедуру дооцінки частки заможних домогосподарств доцільно реалізовувати з використанням методології калібрації.

Після здійснення процедур мікромоделювання за методологією калібрації даних ОУЖД з метою узгодження структури споживання домогосподарств із даними кінцевих витрат СНР гістограма розподілу домогосподарств за середньомісячним середньодушовим загальним доходом змінилася, дещо відрізняючись від наведених на рис. 18.8.8 (рис. 18.8.11).

Значення індексу Джині для скоригованого масиву домогосподарств становить приблизно 0,340. Зростання індексу на 0,08 пункту свідчить про збільшення представленості заможних у загальній сукупності домогосподарств.



**Рис. 18.8.11. Гістограма розподілу середньомісячного середньодушового загального доходу населення України у 2010 р. за даними ОУЖД після калібрації на структуру кінцевих витрат домогосподарств СНР**

Складено авторами.

Представлені результати мікроімітаційного моделювання яскраво підтверджують актуальність та ефективність використання мікроімітаційних підходів при розробленні, впровадженні нових та зміні наявних заходів фіскальної політики країни.

На основі методів мікроімітаційного моделювання можна розробити дієвий інструментарій інформаційного забезпечення різних етапів розроблення та впровадження політики в Україні. Основною метою його застосування є покращання ефективності політичних заходів шляхом оцінювання та інформування всіх учасників процесу щодо можливих наслідків політики, реалізація якої планується, для різних соціальних груп. Це досягається підкріпленням політичних заходів емпіричними даними



щодо очікуваного їх впливу на рівень життя населення (насамперед вразливих його верств), нерівність, розподіл доходів тощо, визначення альтернативних варіантів реформ податкової системи, рівня ризиків при впровадженні заходів фіскальної політики, ініціювання широких суспільних дебатів стосовно заходів політики та наявних альтернатив.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 18

1. Усвідомлення глобальних загроз та викликів сучасності зумовляє необхідність перегляду пріоритетів суспільного розвитку, обґрунтування нових цілей та завдань, які постають перед міжнародною спільнотою та національними урядами країн, вибору оптимальних моделей функціонування економік та забезпечення ефективної соціальної політики. Новітні виклики економічної глобалізації, зростання конкурентоспроможності “економік дешевої робочої сили” у поєднанні з сучасними демографічними зрушеннями в розвинутих регіонах привели до обґрунтування нової ідеології соціально-інвестиційної держави, репрезентованої як альтернативна модель стосовно неоліберальної критики та дискусій щодо фінансових обмежень режимів загального добробуту. Очевидно, що нові стратегічні принципи та практики, пов’язані з цією концепцією, змінюють майбутню архітектуру соціальної політики.

Проблеми високої конкуренції в новітній економіці, що ґрунтується на знаннях, можна вирішити лише інструментами, що заохочують населення до активної участі, передусім на ринку праці, та готують до протистояння новим ризикам. Водночас визнання цінності сімей, місцевих громад, культурних практик, навколишнього природного середовища та тих груп населення, що погано пристосовані до ринку праці, вимагає постановки ширших завдань соціальної політики та визнання інших форм підтримки, крім сприяння економічній участі. Завдяки переходу від соціальних витрат до перспективи соціальних інвестицій може бути досягнуто значний прогрес у трансформації держави загального добробуту. Реалізація цих завдань потребуватиме інтеграції економічної, соціальної політики та політики зайнятості, з чітким усвідомленням взаємодоповнюючого характеру цих політик.

2. Державні витрати залишаються провідною складовою сукупних соціальних інвестицій розвинутих країн світу. Основними рушійними силами загального зростання соціальних видатків стали підтримка, що посилюється, старіючого населення та нарощування видатків на охорону здоров’я; більше того, з огляду на демографічні прогнози, слід очіку-

вати подальшого зростання цих статей витрат у майбутньому. Очевидно, що розвинутіші держави здатні витратити більший обсяг ресурсів на соціальні цілі. Проте міжрегіональні порівняння не засвідчують надто високої позитивної кореляції між рівнем економічного розвитку та розміром соціальних інвестицій розвинутих держав. Це дає підстави стверджувати, що високі соціальні стандарти країн ЄС не визначаються безпосередньо вищими темпами економічного зростання, вищими рівнями продуктивності праці або зайнятості, а є наслідком цілеспрямованої соціальної політики держави, свідомої соціальної орієнтації бюджетних витрат із відповідним нарощуванням соціальних інвестицій як передумови високого рівня людського розвитку та соціальної стабільності в регіоні. Відповідно, актуалізується зв'язок поняття соціальних інвестицій із перерозподільною функцією бюджетної системи, що характеризує використання ресурсів суспільного спрямування. Особливості політичного вибору країн щодо пріоритетів фінансування соціальних програм в умовах близьких економічних результатів можуть істотно впливати на моделі майбутнього економічного зростання.

3. Політика у сфері забезпечення людського розвитку виходить за межі заходів соціальної політики, тобто є ширшим поняттям. Роль державних і місцевих фінансів як інструменту забезпечення людського розвитку важко переоцінити. З огляду на те, що категорія людського розвитку є комплексним і багатокомпонентним суспільним явищем, постає необхідність ранжування пріоритетів людського розвитку з метою ефективного використання наявних ресурсів держави. У зв'язку з цим дослідження виявило, що основними пріоритетами бюджетної політики мають бути збереження та розвиток закладів освіти і медицини, інженерних мереж, доріг, а також фінансування бюджетної сфери, підтримка вразливих верств населення, екологічних програм.

4. Створення сучасної соціальної інфраструктури і забезпечення рівних можливостей для доступу різних груп населення до соціально важливих послуг вимагає застосування нових технологій реалізації соціальної політики. Модель механізму міжбюджетних відносин, яка склалася протягом останніх років, не здатна забезпечити активну роль місцевих органів влади у виведенні галузей соціальної інфраструктури з кризової ситуації. Цей висновок очевидний і підтверджується багатьма фактами. Бюджетно-податкова політика, що проводилася в країні, призвела до нерівного доступу різних соціально-демографічних груп до послуг соціальної інфраструктури й обмежила можливості розширеного відтворення населення.

Серед нових підходів до формування доходів місцевих бюджетів: законодавче розмежування доходів між рівнями бюджетної системи (державний, місцевий); перехід на систему регулюючих податків; упровадження методів фінансування на основі нормативно-подушного принципу; міжбюджетне субсидування; застосування кредитних методів фінансування споживання послуг населенням.

Крім фінансово-податкових механізмів розвитку соціальної інфраструктури слід упроваджувати цінові інструменти формування доходів соціальних галузей. Їх розроблення є актуальним напрямом діяльності місцевих органів влади. Поєднання двох методичних підходів, зокрема фінансового і цінового, має стати нагальним завданням для країни в умовах переходу до інноваційної економіки.

5. Одним із основних напрямів підвищення ефективності соціальних видатків є посилення демографічної спрямованості та демографічної ефективності всіх напрямів їх використання, що не тільки сприятиме покращанню соціально-демографічної ситуації, а й підвищить їх економічну ефективність. *Демографічні трансформації*, які наразі відбуваються в Україні, вимагають змін у формуванні бюджетної політики країни:

- прояви “демографічних хвиль”, зумовлених перепадами в чисельності окремих поколінь, диктуватимуть необхідність перманентної реструктуризації бюджетних видатків з урахуванням змін у чисельності окремих вікових контингентів;
- *старіння населення* визначає зміну потреб в освітніх, медичних, соціальних і житлово-комунальних послугах, змінює співвідношення економічно активної й неактивної частини населення, що необхідно врахувати в бюджетній політиці. Перед Українською державою, а відповідно і бюджетом країни, постав комплекс першочергових завдань: модернізація системи соціального забезпечення осіб похилого віку; створення умов для праці осіб похилого віку згідно з їх інтересами та віковими можливостями; сприяння розвитку освіти впродовж життя; подальший розвиток служб соціальної та медичної допомоги самотнім літнім особам, розширення мережі спеціалізованих закладів для їх проживання; підтримка різних форм самоорганізації людей похилого віку;
- зважаючи на сучасну *медико-демографічну ситуацію* в країні, безумовним пріоритетом бюджетної політики має бути фінансування заходів з поліпшення стану здоров'я населення та зниження передчасної смертності. Слід докорінно змінити політику інвестицій в

охорону здоров'я: віддавати перевагу проектам, які здатні у найкоротші терміни забезпечити найбільший ефект у зниженні захворюваності й смертності, причому найменшими коштами; переорієнтувати бюджетні видатки на профілактику та профілактично-оздоровчі заходи;

- відбулися суттєві зміни в народжуваності, що спричинили виникнення проблем, вирішення яких лежить у площині бюджетної політики: у структурі новонароджених підвищується частка дітей другої-третьої черговості народження, що треба враховувати при плануванні бюджетних витрат; зміщення народжень на старший репродуктивний вік потребує впровадження "дорожчих" медичних технологій;
- на сучасному складному етапі розвитку українського суспільства безпосередня підтримка окремих категорій сімей засобами бюджетної політики є важливим інструментом пом'якшення суперечностей розвитку сім'ї та підвищення життєвих стандартів найуразливіших верств населення. *Адресна допомога сім'ям, які перебувають у кризовій ситуації*, має стати пріоритетним напрямом сімейної політики, що дасть змогу пом'якшити проблеми соціального сирітства, безпритульності й бездоглядності дітей і з часом зменшити відповідні державні витрати.

Соціальна підтримка населення стала невід'ємною складовою соціальної політики розвинутих країн. Ефективність системи соціальної підтримки та рівень соціального захисту населення безпосередньо залежать від оптимального фінансового забезпечення, що є інструментом розподілу та перерозподілу виробленого в суспільстві національного продукту. В Україні фінансування системи соціального захисту і соціального забезпечення населення залишається однією з найвагоміших статей державних витрат; на відповідні цілі щороку спрямовується близько чверті сукупних видатків зведеного бюджету, а темпи зростання обсягів фінансування соціального захисту суттєво випереджають темпи зростання ВВП.

**6.** Основні повноваження щодо задоволення базових потреб населення в соціальній підтримці в Україні покладено на місцеві бюджети: на соціально-культурні цілі спрямовується до 80 % сукупних ресурсів бюджетів цього рівня, з них близько однієї п'ятої – на соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Характерною особливістю виконання місцевими бюджетами соціальних функцій в Україні залишається

істотна регіональна варіація розподілу видатків на соціальний захист у розрахунку на одну особу. Відповідний територіальний розподіл чітко диференціюється за вектором “північний захід – південний схід” із традиційно вищими показниками цієї категорії видатків у розрахунку на одного жителя в західних регіонах та поступовим зниженням відповідних показників із просуванням до східних областей. Найвагомим чинником такої диференціації видатків соціального захисту є демографічні особливості регіону, а саме чисельність та соціально-демографічна структура населення, що визначають обсяги потенційних контингентів населення, які мають право на одержання різних видів соціальної допомоги або соціальних послуг.

7. Ідея використання фінансового інструменту дотацій вирівнювання на регіональному рівні передбачає створення однакових “стартових” умов для представників різних верств суспільства, незалежно від місця проживання, типу населеного пункту, рівня соціально-економічного розвитку або спеціалізації регіону. Досягненню цієї ж мети підпорядковується й використання нормативного підходу при обґрунтуванні фінансових потреб у підтримці розвитку галузей соціальної сфери, зокрема, утримання мережі закладів соціального захисту та забезпечення населення. Тому підтримання належного рівня соціальних видатків місцевих бюджетів залишається важливим завданням, оскільки саме вони визначають базові передумови людського розвитку, великою мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. Разом з тим саме на місцевому рівні бюджетування соціальної підтримки населення наразі накопичено значний обсяг проблем, що зумовлені як недостатньою фінансовою базою місцевого самоврядування, так і недоліками чинної системи управління та розподілу коштів, недосконалістю міжбюджетних відносин в Україні.

8. Недостатня ефективність програм соціальної підтримки населення зумовлює необхідність обґрунтування напрямів їх модернізації на основі підвищення адресності виплат, відмови від суто категорійних видів допомоги (без урахування реальної нужденності сімей), удосконалення порядку призначення допомоги та посилення контролю в системі.

Аналіз ефективності програм соціальної допомоги та їх впливу на бідність дав змогу зробити такі висновки:

- система державної соціальної підтримки населення, що включає соціальні пільги, житлові субсидії та всі види державної соціальної

допомоги, не виконує покладених на неї функцій в частині впливу на нерівність у суспільстві, масштаби бідності та становище найвразливіших верств населення;

- найменш ефективною є система соціальних пільг, як з точки зору кращого використання коштів за рахунок адресності, так і з огляду на їх роль у зменшенні нерівності та зниженні показників бідності. Програма соціальних пільг не тільки посилює розшарування, а й підвищує ризики бідності домогосподарств із дітьми внаслідок упродовження несправедливих перерозподільних механізмів;
- система виплат на дітей згідно із Законом України “Про державну соціальну допомогу сім’ям з дітьми”, попри переважно категорійний принцип надання, помітно зменшує нерівність у суспільстві та масштаби бідності серед сімей з дітьми за рахунок точного врахування основних профілів української бідності;
- два суто адресні види соціальної підтримки – допомога малозабезпеченим сім’ям та житлові субсидії – справляють різний вплив на нерівність та бідність. Якщо допомозі малозабезпеченим сім’ям властива висока адресність, то житлові субсидії, навпаки, сприяють відпливу грошей від бідних до небідних.

*Основними напрямками модернізації системи соціальної підтримки* мають стати:

- переведення переважної більшості програм соціальної підтримки на засади адресності, насамперед за рахунок докорінного реформування системи соціальних пільг, які діють виключно за категоріальним принципом;
- обмеження права входу до програми житлових субсидій для небідного населення;
- розширення програми допомоги малозабезпеченим сім’ям як найбільш адресної та ефективної програми, за рахунок коштів, зеконмлених на реформуванні соціальних пільг та обмеженні права входу до програми житлових субсидій.

9. Проведені дослідження виявили, що важливим джерелом інвестицій в економіку та соціальну сферу України є зовнішня трудова міграція. Грошові перекази мігрантів справляють позитивний вплив на соціально-економічний розвиток як прямо – через вкладення заробітків мігрантів у розвиток власного бізнесу, так і опосередковано – через збільшення дохідної частини бюджету. Пріоритетним напрямом політики у сфері залучення заробітків трудових мігрантів в економіку є поліпшення можливостей підприємництва в Україні. За розрахунками, здійснени-

ми в рамках цієї роботи, сумарна фінансова вигода від можливої реалізації трудовими мігрантами та їхніми дітьми, які залишилися в Україні, підприємницьких настанов (включаючи обсяг економії коштів Фонду соціального захисту на випадок безробіття) перевищила 1 млрд грн в умовах 2010 р.

**10.** Важлива роль у поліпшенні доступу до широкого кола інвестиційних ресурсів належить використанню механізмів соціальної відповідальності бізнесу (СВБ), що допомагає досягти стійкого розвитку за трьома основними напрямками: економічним, соціальним та екологічним. Норми корпоративної політики у сфері СВБ визначають і фіксують стандарти та кодекси СВБ, які мають стати важливим інструментом саморегулювання національного ділового середовища.

Поширення практики кодифікації корпоративної поведінки, створення норм, сформульованих і прийнятих на рівні менеджменту компанії, а також реакція основних груп її впливу на дотримання чи недотримання цих норм, можуть зменшити потребу щодо втручання держави в регуляторну сферу. В свою чергу, це дасть змогу скоротити витрати державного й місцевих бюджетів, пов'язані з функціонуванням таких органів, що є надзвичайно актуальним завданням у контексті адміністративної реформи.

Стандарти СВБ містять перелік показників, дотримання яких є обов'язковим. Вони визначають критерії відповідності бізнесу чітким нормативним вимогам застосування СВБ-підходів. Окремою групою стандартів СВБ є стандарти соціальної звітності, що визначають порядок інформування суспільства про соціальну відповідальність організації, відображають її результати, характер та вплив на різні аспекти суспільного життя.

Формування інноваційних фінансово-правових механізмів запровадження стандартів СВБ в Україні передбачає реалізацію заходів державної політики за такими напрямками: запровадження стандартів СВБ через процедуру державного замовлення; посилення податкових стимулів СВБ; розвиток державно-приватного партнерства; створення системи стандартизації СВБ та запровадження стандартів СВБ через соціальний діалог; реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в контексті активізації СВБ; залучення бізнесу до благодійності на місцевому рівні.

**11.** Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, що спрямовуються на реалізацію програм соціального спрямування, неможливе без вимірювання їх соціальних результатів. Соціальні результати слід розглядати як ієрархічну систему науково обґрунтованих нормативів (або параметрів) забезпечення населенню певної якості життя.

Орієнтація на соціальні результати дає змогу відійти від ідеології забезпечення лише мінімальних соціальних гарантій та стимулювати соціальний розвиток.

Однак на сьогодні практично не сформовано методологічні підходи до оцінки соціального ефекту бюджетних програм, а аналіз застосовуваної в Україні практики бюджетування показує, що вона має низку вад, які ускладнюють оцінювання ефективності таких програм.

Коли йдеться про бюджетну програму, яка не має чітко визначених соціальних цілей, безпосередньо співвіднести її результати з наближенням до соціальних стандартів є складним завданням. Але реалізація практично кожної бюджетної програми супроводжується низкою соціальних ефектів. До них належать: зміни в рівні та якості життя; міра задоволення населення отриманим соціальним благом або послугою; зміни матеріальної доступності соціального блага або послуги; зміни територіальної доступності соціального блага або послуги; зміни стану довкілля; зміни в рівні соціального залучення певних індивідів або груп населення; зміни стану ринку праці.

**12.** Початковим моментом для запровадження певної бюджетної програми є усвідомлення проблемної ситуації в певній сфері суспільного життя. Реалізація програми покликана певним чином впливати на вирішення проблеми. Для цього при розробленні чітко визначають її цілі й завдання. Для того щоб формалізувати і зробити об'єктивним процес визначення ефективності досягнення цілей програми, розробляється система результативних показників, яка має охарактеризувати результати виконання програми.

Бюджетні програми соціальної спрямованості пропонується оцінювати за п'ятьма складовими: фінансова складова; результативність; адміністративне управління; ефективність використання ресурсів; соціальний ефект / соціальна результативність.

Загальна ефективність бюджетної програми визначається на основі підрахунку суми набраних балів за кожною зі складових оцінки та їх порівнянні з пропонованою шкалою оцінки. Таким чином визначають низькоефективні програми, програми середньої ефективності та високоефективні програми. На основі оцінки бюджетної програми слід розглянути питання щодо доцільності закриття низькоефективних програм, упровадження заходів підвищення ефективності середнеефективних програм, поширення досвіду застосування високоефективних програм. У будь-якому випадку для програм із недостатньою ефективністю слід дослідити причини, які завадили досягненню цільових індикаторів.



Для запровадження методики оцінювання бюджетних програм із застосуванням соціальних стандартів у практику роботи Міністерства фінансів України необхідно здійснити такі заходи:

- внести зміни до нормативних актів, що визначають принципи та методику розроблення й оцінювання бюджетних програм. Особливу увагу слід приділити необхідності приведення форми та змісту програм у відповідність до потреб її оцінювання;
- передбачити необхідне інформаційне забезпечення реалізації процедур оцінювання;
- провести навчання фахівців Міністерства фінансів України та інших центральних органів виконавчої влади з питань застосування методики оцінювання та використання результатів оцінювання бюджетних програм при прийнятті управлінських рішень.

**13.** Результати аналізу сучасних досліджень податкового навантаження домогосподарств свідчать, що надійне оцінювання доходів осіб і домогосподарств, розподілу доходів за різними групами населення, рівня фактичного прямого та непрямого оподаткування доходів, у тому числі з урахуванням оподаткування соціальних виплат, та його впливу на рівень життя населення можна здійснити лише на основі підходів, що базуються на використанні інформації з різних джерел та різних рівнів агрегації. Найбільш релевантними джерелами інформації є дані макро- та мезорівня, отримані від фінансових органів, зокрема податкових служб, органів соціального захисту населення, статистичних служб, зокрема системи національних рахунків, та мікродані обстежень доходів і витрат домогосподарств, а також результати мікроімітаційного моделювання.

Використання мікроданих обстежень доходів і витрат (в Україні – Обстеження умов життя домогосподарств) для аналізу ефективності фіскальної політики щодо населення (домогосподарств) характеризується недоліком, який полягає у систематичному недоохопленні заможних верств населення. Для підвищення ефективності застосування методів мікроімітаційного моделювання доцільно застосовувати спеціальні процедури коригування результатів таких обстежень з метою запобігання суттєвим похибкам оцінювання явищ та процесів.

Результати мікроімітаційного моделювання свідчать про актуальність та ефективність використання мікроімітаційних підходів при розробленні, впровадженні нових та зміні наявних заходів фіскальної політики в Україні.

На основі методів мікроімітаційного моделювання можна розробити дієвий інструментарій інформаційного забезпечення різних етапів роз-

роблення та впровадження політики в Україні. Основною метою застосування такого інструментарію є покращання ефективності політичних заходів шляхом оцінки та інформування всіх учасників процесу щодо можливих наслідків політики, реалізація якої планується, для різних соціальних груп. Це досягається шляхом підкріплення політичних заходів емпіричними даними стосовно очікуваного їх впливу на рівень життя населення (насамперед вразливих його верств), нерівність, розподіл доходів тощо, визначення альтернативних варіантів реформ податкової системи, визначення рівня ризиків під час упровадження заходів фінансової політики, ініціювання широких суспільних дебатів щодо них та наявних альтернатив.

## ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ 18

Додаток 18.4.1

### Динаміка видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення населення

Рік	Сукупні видатки зведеного бюджету		Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення населення	
	млн грн	щорічні темпи зростання	млн грн	щорічні темпи зростання
1996	34 213,3	×	4 105,6	×
1997	34 193,3	99,9	5 607,7	136,6
1998	31 080,9	90,9	4 227,0	75,4
1999	34 849,6	112,1	4 147,1	98,1
2000	48 267,7	138,5	5 985,2	144,3
2001	55 552,0	115,1	8 332,8	139,2
2002	60 209,0	108,4	12 643,9	151,7
2003	75 749,7	125,8	12 953,2	102,4
2004	101 634,2	134,2	19 310,5	149,1
2005	141 631,9	139,4	39 940,2	206,8
2006	174 767,5	123,4	41 419,9	103,7
2007	226 716,4	129,7	48 517,3	117,1
2008	311 217,2	137,3	74 069,7	152,7
2009	310 521,3	99,8	78 872,4	106,5
2010	379 072,8	122,1	104 624,1	132,6
2011	422 222,8	111,4	105 555,7	100,9

Складено за: Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. – К. : АвгустТрейд, 2011. – 560 с.

## Додаток 18.4.2

**Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України**

Статті видатків	2010		2011	
	млн грн	%	млн грн	%
Державне управління	10 208,2	6,4	9 758,7	5,4
Освіта	51 018,5	32,2	59 018,8	32,6
Охорона здоров'я	35 986,3	22,7	38 662,9	21,4
Соціальний захист і соціальне забезпечення	35 223,6	22,2	41 894,5	23,2
Культура і мистецтво	4 666,8	2,9	5 100,2	2,8
Фізична культура і спорт	1 478,2	0,9	1 603,9	0,9
Житлово-комунальне господарство	4 586,9	2,9	8 354,9	4,6
Економічна діяльність	7 802,4	4,9	12 352,5	6,8
Трансферти з місцевих бюджетів до державного	6 624,8	4,2	2 718,6	1,5
Інші функції	1 049,4	0,7	1 324,1	0,7
Усього	158 645,1	100,0	180 789,1	100,0

Складено за: Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. – К. : АвгустТрейд, 2011. – 560 с.

## Додаток 18.4.3

**Динаміка чисельності реципієнтів по основних державних соціальних програмах в Україні**

Соціальна допомога	2005		2011	
	Фактична чисельність	Питома вага у загальній чисельності населення, %	Фактична чисельність	Питома вага у загальній чисельності населення, %
Допомога на дітей	6 138 112	13,4	8 775 578	19,9
Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами	556 364	1,2	704 174	1,6
Допомога при народженні дитини	1 174 230	2,6	3 873 404	8,8
Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку	5 448 748	11,9	6 754 867	15,3
Допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням	158 644	0,32	124 312	0,28
Допомога на дітей одиницями матерям	170 697	0,4	1 277 739	2,9
Допомога малозабезпеченим сім'ям	1 381 706	3,0	984 516	2,2
Субсидія на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива	2 320 963	5,1	1 377 449	3,1

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

## ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

### 19.1. ПОСТКРИЗОВІ СТРАТЕГІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Поточна фінансово-економічна криза негативно вплинула на функціонування та фінансову стійкість системи соціального забезпечення різних країн світу. Незважаючи на це, уряди багатьох країн вважають систему соціального забезпечення провідним інструментом антикризової політики. Потреби посткризового вирішення нових соціальних проблем привернули увагу до сильних сторін системи соціального забезпечення, зміцнивши позиції прихильників активнішого світового поширення соціального захисту.

Роль систем соціального забезпечення як автоматичного стабілізатора у кризові та посткризові періоди отримала широке визнання під час нещодавнього світового фінансово-економічного спаду. Криза надала переконливі докази того, що країни, які можуть мати ефективні системи соціального забезпечення, здатні швидше й ефективніше реагувати на кризу.

У країнах, які впровадили комплексні багатоаспектні антикризові заходи в таких секторах соціального забезпечення, як пенсійне забезпечення, охорона здоров'я та сімейна допомога, ці заходи, як правило, полягали в розширенні охоплення та підвищенні виплат у рамках вже діючих програм. Наслідком кризи для багатьох країн стало вагоме збільшення дефіцитів державних бюджетів, яке триває й досі. Дефіцити такого рівня, безумовно, чинять величезний тиск на сукупні державні витрати, зокрема, на витрати щодо соціального забезпечення<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

Аналітичні оцінки МОП показують, що збільшення витрат на соціальні й економічні стабілізатори у кризовий та посткризовий періоди допомогло зберегти стільки ж робочих місць у всьому світі, як і спеціальні пакети дискреційних стимулюючих фінансових заходів.

В економічно розвинутих країнах з діючими системами соціального забезпечення ці заходи були відносно дешевими і зазвичай становили близько 3 % ВВП при частці заробітної плати у ВВП на рівні 60 %, коефіцієнті заміщення – 50 % від колишньої заробітної плати та додатковому зростанні безробіття на 10 %. У країнах із середніми та низькими доходами на фінансування систем гарантування зайнятості витрачено приблизно наполовину менше коштів<sup>1</sup>.

Антикризові заходи у сфері соціального захисту, спрямовані на збільшення обсягів допомоги та розширення охоплення населення соціальними програмами, впроваджені у країнах з високим, середнім та низьким рівнями доходів (табл. 19.1.1). Різниця полягає у їх дієвості та обсягах фінансування. У країнах із широким охопленням соціальним захистом вони матимуть значний ефект не лише через підвищення рівня особистих доходів одержувачів, а й через стимулювання сукупного попиту. У країнах, де охоплення обмежене невеликими групами працівників формального сектору економіки, такі заходи можуть стати важливим механізмом захисту учасників цих програм, але вплив на сукупний попит здійснюватимуть малоєфективний.

В Австралії підвищено рівень соціального захисту з надання розширеного доступу до суперануїтетних пенсій, соціального житла та Фонду зайнятості. Щоб уникнути довгострокової залежності від соціальної допомоги, звільнені стажисти та молоді фахівці отримують можливість проходження перепідготовки, а працівникам, що потрапили під скорочення, надають екстрену допомогу.

У США відповідно до Закону про відновлення і реінвестування американської економіки 2009 р. впроваджено одноразові виплати у розмірі 250 дол. США тим, хто в будь-який з місяців із листопада 2008 р. по січень 2009 р. мав право на отримання допомоги із соціального забезпечення і додаткових доходів із соціального забезпечення. 500 млн

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОЕ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М.: МОТ, 2011. – 295 с.

Таблиця 19.1.1

**Антикризові заходи із соціального забезпечення у 2008–2010 рр.**

Країна	Заходи
<i>Розширення діапазону охоплення та підвищення соціальних виплат</i>	
Австралія	Підвищення пенсійних виплат
Бразилія	Розширення охоплення населення соціальною допомогою. Пенсія за віком приведена у відповідність до мінімальної заробітної плати
Індія	Розширене охоплення пенсійним забезпеченням та послугами системи охорони здоров'я
Іспанія	Підвищення рівня мінімальних пенсій
Італія	Розширене охоплення деякими видами соціального забезпечення груп населення, не включених раніше до відповідних програм
Китай	Поступове збільшення охоплення пенсійним забезпеченням за віком сільського населення. Стимулювання зниження страхових внесків до медичних програм
Росія	Індексація пенсій на рівень прогнозованого рівня інфляції. Розмір допомоги з безробіття збільшено на 50 %
Великобританія	Підвищення виплат за соціальними програмами для дітей
США	Розширення охоплення системою охорони здоров'я
Франція	Підвищення пенсій за віком. Розширення охоплення послугами системи охорони здоров'я. Впровадження додаткових адресних соціальних податків для фінансування системи охорони здоров'я
<i>Зниження внесків</i>	
Німеччина	Зниження внесків до програм охорони здоров'я та страхування на випадок безробіття
Іспанія	Скорочення системи пільг для роботодавців зі сплати соціальних внесків
Канада	Зниження рівня внесків до програм страхування на випадок безробіття
Китай	Зниження численних пільг для роботодавців зі сплати внесків до програм страхування на випадок безробіття
Чехія	Зниження внесків, компенсоване підвищенням внеску держави у страхування на випадок безробіття
Японія	Зниження рівня внесків до програм страхування на випадок безробіття

Джерело: Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

дол. США було виділено з Програми економічного стимулювання для оплати додаткових робіт, пов'язаних з кризою<sup>1</sup>.

У 2011 р. витрати на соціальний захист населення у США (з урахуванням витрат на охорону здоров'я) становили 36 % витрат федерального бюджету. За визначенням міністра фінансів США Т. Гайтнера та міністра праці США Х. Соліс, такі витрати зростатимуть до 2030 р. та протягом наступних десяти років темпи їх зростання суттєво перевищуватимуть темпи зростання ВВП США, що зумовлено старінням населення<sup>2</sup>. Тому, на їхню думку, з метою уникнення припинення виплат для бенефіціарів та збільшення податкового тягаря для платників податків у майбутньому необхідно сформуванати систему відповідних організаційно-економічних та нормативно-правових заходів, спрямованих на подолання цих проблем вже сьогодні.

У США програми соціальної допомоги<sup>3</sup> не є комплексними та імплементованими в одну систему соціального захисту, однак більшість із них адресні та спрямовані на окремі категорії малозабезпечених верств населення. Тільки програми боротьби з бідністю охоплюють близько 15 % населення. Допомога надається за двома критеріями:

- відповідність ознакам бідності (межа якої визначається кожним штатом окремо);
- належність до однієї з субсидійованих категорій.

У США багато програм адресної соціальної допомоги (близько 70 дрібних і декілька великих), які можуть розрізнятися за штатами. Серед основних вирізняють такі<sup>4</sup>:

- 1) програма забезпечення гарантованого доходу для літніх людей та інвалідів (виплачується приблизно 60 % рівня доходу “межі бідності”).

<sup>1</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

<sup>2</sup> *Geithner T.* A Message to Public. Social Security / T. Geithner, K. Sebelius [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov/resource-center/economic-policy/ss-medicare/Documents/PublicSummary.pdf>.

<sup>3</sup> *Воронкова О. В.* Государственная политика регулирования уровня бедности населения в России и других странах / О. В. Воронкова // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2009. – Т. 7. – № 2. – С. 74. – 81.

<sup>4</sup> Health Insurance. U.S. Census Bureau [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.census.gov/hhes/www/hlthins/hlthins.html>; *Севастьянова Е. В.* Особенности поддержки бедных за рубежом / Е. В. Севастьянова // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 3. – С. 48–54.

- Поряд з цим функціонує програма державного медичного страхування літніх людей віком від 65 років (назва англ. Medicare);
- 2) адресна програма допомоги бідним сім'ям з дітьми, яку отримують здебільшого багатодітні сім'ї з низьким рівнем доходів (у деяких штатах безробітні);
  - 3) адресна продовольча програма, у рамках якої великого поширення набула програма продовольчих талонів та соціальних карток. Право на їх отримання мають особи (родини), чий дохід не перевищує 125 % "межі бідності". Проте користуються талонами та соціальними картками лише близько 40 % бідних через складність процедури їх оформлення;
  - 4) програма житлових субсидій;
  - 5) програма державного медичного страхування малозабезпечених верств населення, рівень доходу для залучення до якого є відмінним у різних штатах (назва англ. Medicaid).

При розробленні адресних механізмів соціального захисту доцільно врахувати досвід США з упровадження соціальних карток для осіб, що мають потребу, – один із найважливіших напрямів державної політики. *Адресна програма пільгової купівлі продуктів* (назва англ. Supplemental Nutrition Assistance Program), відома як програма видачі продуктових талонів, – федеральна програма допомоги жителям США, які не мають доходів або їх рівень доходів нижчий за визначену межу. Відповідає за цю адресну програму міністерство сільського господарства США. На сьогодні велика частина коштів розподіляється за допомогою соціальних пластикових карток, проте раніше для цього використовувалися паперові талони номіналом 1, 5 та 10 дол. США. Такі талони могли використовуватися для придбання будь-яких продуктів. Наприкінці 1990-х років паперові талони були витіснені соціальними пластиковими картками, що обертаються в спеціальній системі ЕВТ, у зв'язку з чим у 2008 р. з назви програми зникла згадка про талони.

Про актуальність цієї соціальної програми свідчать такі факти. Бенефіціарами адресної продовольчої соціальної програми у США є близько 15 % населення, причому за останні чотири роки зростання кількості користувачів цієї програми становило 70 %: перед настанням рецесії їх отримували 27 млн американців, а у 2011 р. – 44,6 млн осіб з понад 21 млн домогосподарств – найбільше число з моменту введення в дію програми. Станом на 1 червня 2012 р. кількість отримувачів таких ви-



плат збільшилась до 46 млн осіб. Середній місячний розмір адресного продовольчої допомоги на одну людину дорівнював 133,85 дол. США<sup>1</sup>.

Для отримання допомоги домогосподарства повинні відповідати певним критеріям, насамперед за рівнем доходів, і пройти перевірку на нужденність<sup>2</sup>. Непрямим завданням, яке виконує така адресна соціальна програма є підвищення внутрішнього платоспроможного попиту у США<sup>3</sup>. У 2011 р. на продовольчу допомогу населенню виділялося щорічно від близько 75 млрд дол. США. Механізми розподілу продовольства між верствами населення, що мають потребу, відпрацьовані в США за декілька десятиліть<sup>4</sup>.

Міністерство сільського господарства США наводить такі дані про учасників цієї програми<sup>5</sup>:

- 49 % учасників – діти (у віці 18 років і молодше), 61 % з них живуть у неповній сім'ї;
- у 52 % домогосподарств, що беруть участь у програмі, є діти;
- 9 % учасників – літні люди (віком старше 60 років);
- 76 % коштів спрямовується в домогосподарства, де є діти, 16 % – де є інваліди і 9 % – де є літні люди;
- 33 % домогосподарств з дітьми – неповні сім'ї, у більшості з них дорослий член сім'ї – жінка;
- 43 % учасників програми – білі, 33 – афроамериканці, 19 – латиноамериканці, 2 – азіати, 2 % – індійці.

Незважаючи на суперечливі оцінки доцільності цієї програми, загалом адресна програма пільгової купівлі продуктів у США довела ефективність як форма підтримки соціальної стабільності суспільства.

Наприкінці 90-х років ХХ ст. США провели соціальну реформу, спрямовану на скорочення залежності громадян від соціального забезпечення. У 1996 р. був прийнятий Закон про відповідність особистій відпові-

<sup>1</sup> Supplemental Nutrition Assistance Program: Participation and Costs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fns.usda.gov/pd/SNAPsummary.htm>.

<sup>2</sup> Supplemental Nutrition Assistance Program [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fns.usda.gov/pd>.

<sup>3</sup> Rubinstein A. The Family in Food Program / A. Rubinstein [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.low.berkeley.edu.faculty/sugarmans/familuseminars>.

<sup>4</sup> Черняков Б. А. Калифорнийская модель аграрного сектора США / Б. А. Черняков. – М. : Энциклопедия российских деревень, 2007. – С. 201.

<sup>5</sup> Supplemental Nutrition Assistance Program [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fns.usda.gov/snap>.

дальності та можливості працевлаштування, оснований на досвіді численних регіональних демонстраційних проєктів. Наприклад, у штаті Кентуккі для полегшення переходу “від допомоги до зарплати” адресні соціальні виплати продовжували виплачувати певний час після влаштування одержувача виплат на роботу. У штаті Массачусетс замість грошової допомоги та продовольчих купонів працездатні реципієнти допомоги отримували можливість працювати в приватних організаціях, а кошти на оплату їх праці перераховувалися наймачам адміністрацією штату. У штаті Айова з одержувачами грошової допомоги укладали соціальний контракт, що вимагає від них участі в програмі працевлаштування. Метою такої соціальної реформи у США була переорієнтація працездатних реципієнтів на трудові джерела доходів. До завдань держави почало входити не тільки фінансування програм соціальної допомоги, а й сприяння розширенню можливостей зайнятості та самозабезпечення (розроблення і здійснення програм підготовки і перепідготовки реципієнтів державної допомоги, допомога в працевлаштуванні).

У результаті реалізації цієї програми за період 1996–2007 рр. кількість одержувачів допомоги в США скоротилася більш ніж утричі (з 12,3 млн до 3,8 млн осіб). У зв’язку з кризою 2008–2010 рр. тенденція скорочення одержувачів допомоги дещо порушилася (у 2010 р. їх чисельність становила 4,3 млн осіб), що у свою чергу свідчить про необхідність переорієнтації працездатних реципієнтів на збільшення добробуту за рахунок власних сил<sup>1</sup>.

У Німеччині нужденність оцінюється індивідуально. Для отримання адресної соціальної допомоги необхідно надати у відповідний орган документи не тільки про доходи, а й про витрати (комунальні витрати, кредит, страхові внески). При визначенні права на отримання соціальної допомоги враховують усі види доходів (за винятком соціальної допомоги), а також наявність вільних грошових коштів, автомобіля, вільної житлової площі, цінних паперів, коштовностей та інших об’єктів, з яких можна отримати вигоду<sup>2</sup>.

Громадяни Німеччини можуть отримувати регулярну допомогу для підтримання існування та ведення мінімально необхідного домашнього господарства. Розмір регулярної ставки розраховується на основі серед-

<sup>1</sup> Управление экономики и статистики США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.esa.doc.gov](http://www.esa.doc.gov).

<sup>2</sup> Севастьянова Е. В. Особенности поддержки бедных за рубежом / Е. В. Севастьянова // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 3. – С. 48–54.

ньостатистичного споживчого кошика, який включає продукти харчування, предмети вжитку тощо. Для деяких груп населення (інваліди, майбутні матері, батьки-одинаки) регулярні ставки виплачуються у підвищених розмірах. Також громадянам Німеччини можуть компенсуватися оплата вартості окремих житлово-комунальних послуг, зокрема опалення.

Служби соціальної допомоги в Німеччині можуть надати за заявою особі, що має потребу, одноразову допомогу для задоволення нерегулярних потреб (в одязі, ремонті житла, навчальних матеріалах). Крім того, є можливість компенсувати з державних коштів проведення таких заходів, як весілля, хрещення. До особливих виплат також належить оплата медичної страховки, похоронів, допомога на лікування тощо. При цьому, крім матеріальної підтримки, надається допомога в пошуку роботи. Якщо протягом певного часу працездатний одержувач допомоги не знаходить роботу або невмотивовано відмовляється від місця, запропонованого соціальною службою, він може її втратити<sup>1</sup>.

Надання грошової допомоги у відповідь на працю використовується і в інших країнах Західної Європи. У Франції функціонує система мінімального гарантованого доходу у супроводі соціального контракту (RMI), за якого враховувалася індивідуальна ситуація одержувача (потреба у професійній підготовці, психологічній підтримці, наданні можливості брати участь у суспільних роботах). Учасникам програми пропонувалися робочі місця в організаціях, переважно соціального сектору. При цьому 65–85 % винагород за працю сплачувалося державою, а роботодавці звільнялися від сплати внесків до системи соціального страхування<sup>2</sup>.

Проте з часом у роботі такої системи виникають недоліки. Укладення контрактів не повною мірою стимулювало одержувачів допомоги підвищувати кваліфікацію або шукати роботу. Контракт міг продовжуватися на значний період (іноді на декілька років), етапи соціальної адаптації не завжди включали умови, що дійсно приводили до зайнятості як кінцевої мети контракту. До того ж деякі види соціальної підтрим-

<sup>1</sup> Нойбург К. Системы социальной защиты населения и адресной социальной помощи: уроки европейского опыта / К. Нойбург, Дж. Кастонгей, К. Ролен [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1123255153992/1525234-1123255179743/deNeubourg\\_SSN\\_EULessons\\_Ru.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1123255153992/1525234-1123255179743/deNeubourg_SSN_EULessons_Ru.pdf).

<sup>2</sup> Севастьянова Е. В. Особенности поддержки бедных за рубежом / Е. В. Севастьянова // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 3. – С. 48–54.

ки не бралися до уваги при визначенні права на RMI, що спричинило ситуацію, коли працюючий одержувач допомоги міг жити краще за працівника з низькими доходами<sup>1</sup>.

Крім того, навіть при першочергових правах на робочі місця (за інших рівних умов) для одержувачів адресної соціальної допомоги під час кризи укладення соціального контракту не гарантувало отримання робочих місць або організацію індивідуальної діяльності у короткі терміни. Водночас система мінімального гарантованого доходу залишається останнім видом допомоги, до якого можуть удатися найбідніші верстви населення.

Під час кризи 2008–2010 рр. з'явилися також “працюючі бідні”, до яких належать ті, хто працює неповний робочий день, а також громадяни з мізерними заробітками, які не дають змоги їх сім'ям вийти з бідності. Тому, соціальні служби Франції ухвалили рішення замінити два види допомоги – допомогу мінімального гарантованого доходу та допомогу самотньому батьку, новим видом соціальної допомоги – доходом активної солідарності (RSA), який охоплює і працюючих бідних<sup>2</sup>.

На отримання RSA мають право особи старше 25 років (молодші тільки за умови наявності дітей на утриманні або дитини, яка повинна народитися). Для працюючих бідних гарантований дохід складається з мінімального гарантованого доходу та 62 % від заробітної плати або від допомоги з безробіття. У свою чергу, рівень мінімального гарантованого доходу залежить від складу сім'ї та кількості дітей на утриманні. Робота з одержувачами доходу активної солідарності відбувається в дві фази. Перша – фаза орієнтації, на якій здійснюється вибір одного з трьох можливих напрямів соціальної адаптації:

- 1) якщо непрацюючий перебуває в ситуації, яка полегшує зайнятість, тобто має професію, але не знаходить місце роботи, то його досьє веде “полюс зайнятості”;
- 2) якщо для початку роботи людині, що звернулася за RSA, необхідний тривалий період соціальної адаптації, пов'язаний із низькою

---

<sup>1</sup> Прокофьева Л. М. Социальный контракт – новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации / Л. М. Прокофьева // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010 . – № 8 (394) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://council.gov.ru/files/analitical\\_bulletin/355.zip](http://council.gov.ru/files/analitical_bulletin/355.zip).

<sup>2</sup> Севастьянова Е. В. Особенности поддержки бедных за рубежом / Е. В. Севастьянова // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 3. – С. 48–54.

кваліфікацією, відсутністю навичок роботи та організації нормального життя, то його досьє ведуть регіональна соціальна служба та Каса сімейної допомоги спільно з муніципальними органами влади та некомерційними організаціями;

- 3) якщо наявність професії супроводжується необхідністю соціальної допомоги забезпечення зайнятості, пов'язаної зі станом здоров'я, відсутністю житла, заборгованістю з оплати житла, відсутністю місця у дитячому садку, таке досьє також ведуть регіональна соціальна служба та Каса сімейної допомоги.

Друга фаза – фаза супроводу, пов'язана безпосередньо з розробленням і виконанням соціального контракту. Для організації роботи із супроводу соціальної адаптації на рівні регіону створюється група з представників організацій, що беруть участь у цій роботі (Генеральна рада регіону, Поліс зайнятості, Каса сімейної допомоги та ін.). З 2009 р. обов'язковим є включення в цю групу представника одержувачів допомоги.

Соціальний контракт підписується заявником та соціальним працівником, який здійснює соціальний супровід. При реалізації системи соціальних контрактів у Франції обов'язковим є інформаційний обмін між організаціями (Касами сімейної допомоги, пенсійними касами, податковою службою, службою зайнятості, службою медичного страхування).

У Великобританії реформа соціальних послуг почалася в 1997 р. – Програма “Новий курс” мала стимулювати перехід від соціального забезпечення до праці. У 1999 р. також були впроваджені податкові пільги для низькооплачуваних працівників, що стимулювали збереження їх зайнятості. Спочатку цільову групу “Нового курсу” становила непрацююча молодь. У 2000-х роках схема була поширена на інші категорії громадян, зокрема самотніх батьків та інвалідів. Програма включає консультації з фахівцями центрів зайнятості з метою розвитку навичок клієнта щодо пошуку роботи та інтерв'ю з роботодавцями. Якщо після 4 міс. пошук роботи залишається безрезультатним, для того, щоб продовжувати отримувати соціальну допомогу, одержувач повинен вибрати одну з чотирьох опцій: субсидійоване робоче місце в приватному секторі; субсидійоване робоче місце в некомерційному секторі; очна освіта або професійне навчання; робота в оперативній групі з довілля охорони<sup>1</sup>.

Відмова від вибору однієї з опцій призводить до зупинення виплат із соціальної допомоги. За оцінками департаменту зайнятості та пенсійно-

<sup>1</sup> *Севастьянова Е. В.* Особенности поддержки бедных за рубежом / *Е. В. Севастьянова // Современные наукоемкие технологии.* – 2011. – № 3. – С. 48–54.

го забезпечення Великобританії, за 10 років програми “Нового курсу” допомогли знайти роботу майже 3 млн осіб і створили 1729 тис. нових робочих місць; кількість домогосподарств, у складі яких немає жодного працюючого, скоротилося на 200 тис. Рівень зайнятості у Великобританії наблизився до 75 %, це один із найвищих показників у світі.

Недоліком програми є її висока вартість: чисті витрати на створення одного робочого місця в середньому становили близько 580 ф. ст.; за 10 років функціонування “Нового курсу” платники податків витратили на 1 млрд ф. ст. більше, ніж у випадку, якби всі ці непрацюючі залишалися одержувачами допомоги<sup>1</sup>. Деякі вважають, що після впровадження такої програми соціальна допомога перестала бути страховою, а властивий їй компонент примусу “індивідуалізує” безробіття та приховує її реальні структурні причини. Крім того, використання субсидійованих робочих місць призводить до того, що потенційні роботодавці ставляться до учасників програми як до безкоштовної робочої сили і не наймають їх після закінчення оплачуваного державою тренінгу. А ті учасники, кому вдається знайти роботу, часто вимушені погоджуватися на низькооплачувану непостійну зайнятість, роботу на неповний робочий день, з обмеженими можливостями кар’єрного зростання, і мають високий ризик покинути цю роботу незабаром. У результаті близько 2/3 звернень за допомогою з безробіття кожного року, або 1,6 млн випадків, – це повторні звернення<sup>2</sup>.

Позитивного ефекту досягла підтримка самотніх матерів, якою скористалися найактивніші представники цільової групи. У результаті за шість років функціонування програми рівень зайнятості самотніх батьків виріс на 11 в. п. Проте негнучкість роботодавців, відсутність доступних послуг з догляду за дітьми та недостатня кількість добре оплачуваних робочих місць можуть ускладнити подальше використання такої

---

<sup>1</sup> Прокофьева А. М. Социальный контракт – новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации / А. М. Прокофьева // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010. – № 8 (394) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://council.gov.ru/files/analytical\\_bulletin/355.zip](http://council.gov.ru/files/analytical_bulletin/355.zip).

<sup>2</sup> Нойбург К. Системы социальной защиты населения и адресной социальной помощи: уроки европейского опыта / К. Нойбург, Дж. Кастонгей, К. Ролен [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1123255153992/1525234-1123255179743/deNeubourg\\_SSN\\_EULessons\\_Ru.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1123255153992/1525234-1123255179743/deNeubourg_SSN_EULessons_Ru.pdf).

програми. Аналогічні зауваження більшість економістів висловлює і до програми активації економічної діяльності та самозабезпечення інвалідів у Великобританії.

На сьогодні значну частку вразливих верств населення у Великобританії становлять “важкі” клієнти – люди з низьким людським капіталом та обмеженими можливостями зайнятості. Тому уряд вирішив реформувати програми соціальної адаптації, і з 2009 р. впровадив єдину програму “Гнучкий новий курс” для працездатного населення, передбачаючи ще більш індивідуалізовану допомогу у сфері пошуку роботи<sup>1</sup>.

У Нідерландах модернізація соціального захисту почалася в 2004 р. та передбачала перехід від надання соціальної допомоги до сприяння в працевлаштуванні. Одержувачами соціальної допомоги є трохи більше 2 % населення країни. При зверненні за допомогою персональний менеджер соціальної служби муніципалітету досліджує обставини нужденності потенційного одержувача допомоги та складає разом з ним персональний “план реінтеграції”. Після цього з реципієнтом укладають контракт, і муніципалітет оголошує конкурс серед приватних, недержавних компаній, що спеціалізуються у сфері працевлаштування, на отримання державного замовлення на реінтеграцію.

Соціальна допомога у Нідерландах основана на перевірці нужденності. Для цього впроваджена система унікальних персональних номерів соціального страхування, на основі якої ідентифікують усіх без винятку одержувачів соціальної допомоги. Номери присвоюються всім новонародженим та супроводжують громадян все їх життя. Тут накопичується інформація про всі отримувані ними види соціальної допомоги, субсидії та страхові виплати у різні періоди (субсидії на освіту, соціальне та медичне страхування, пенсії тощо). Кожен одержувач соціальної допомоги зобов’язаний своєчасно оновлювати інформацію про свій добробут.

Оцінка нужденності потенційних реципієнтів є важливим елементом надання соціальної підтримки в країнах не тільки з високим, а й середнім та низьким рівнем доходів. До завдань соціальних служб входить перевірка матеріального стану громадян для забезпечення адресного розподілу грошових виплат<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Севастьянова Е. В.* Особенности поддержки бедных за рубежом / Е. В. Севастьянова // *Современные наукоемкие технологии.* – 2011. – № 3. – С. 48–54.

<sup>2</sup> *Антикризисные социальные программы в различных странах мира: 2008–2009 гг.* // SPERO. – 2010. – № 12. – С. 147–156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12\\_2010\\_09.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12_2010_09.pdf).

У Бразилії, Албанії, Мексиці складають карти концентрації бідності для розподілу ресурсів соціальної підтримки пропорційно рівню бідності й, відповідно, очікуваному навантаженню на соціальні служби. У багатьох країнах із середнім рівнем доходів та високою часткою тіньової економіки, таких як Чилі, Мексика, Туреччина, застосовується бальна методика оцінки доходів. Бали для кожної родини-заявника підраховують на основі невеликого переліку легко встановлюваних характеристик та ваги (які визначаються факторним або регресійним аналізом даних родини)<sup>1</sup>.

Особливо цікавий досвід Аргентини, де програми соціального захисту або збереглися з часу попередніх криз, або перебували на стадії реалізації, коли вибухнула світова економічна криза 2008–2009 рр. Уряд Аргентини впровадив у дію широкомасштабний пакет стимулів – від суттєвих структурних реформ, таких як ренаціоналізація пенсійної системи, до тимчасових заходів, таких як доплати до заробітної плати і зниження внесків на соціальне забезпечення<sup>2</sup>.

Окрім зміни рівня виплат та охоплення в діючих системах соціального забезпечення, деякі держави оголосили про спеціальні разові виплати, особливо сім'ям з низьким рівнем доходу. Так вчинили, наприклад, Австралія, Франція, Індонезія, Італія, Таїланд та Великобританія. На відміну від розширення діапазону охоплення або індексації рівня допомоги ці заходи дають лише тимчасовий ефект та можуть, якщо вони достатньо масштабні, забезпечити приріст сукупного попиту, але в довгостроковій перспективі вони не здатні покращити економічний стан сімей.

Інші (як правило, тимчасові) заходи включають звільнення від сплати внесків до фондів соціального забезпечення, щоб таким чином знизити витрати роботодавців, стимулювати зайнятість та підвищити рівень доходу низькооплачуваних працівників.

У той час, як багато країн у відповідь на світову економічну кризу розширили охоплення системами соціального забезпечення та збільшили допомогу, деякі з країн, прагнучи консолідувати державні витрати та знизити дефіцит державного бюджету, оголосили про скорочення або “заморожування” соціальних витрат і допомоги.

<sup>1</sup> Севастьянова Е. В. Особенности поддержки бедных за рубежом / Е. В. Севастьянова // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 3. – С. 48–54.

<sup>2</sup> Антикризисные социальные программы в различных странах мира: 2008–2009 гг. // SPERO. – 2010. – № 12. – С. 147–156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12\\_2010\\_09.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12_2010_09.pdf).



Ірландія на 50 % скоротила допомогу з безробіття для претендентів молодше 20 років, впровадила пенсійний податок у розмірі 1 % для всіх осіб, зайнятих найманою працею, і оголосила про заморожування соціальних витрат як мінімум на два роки. В Угорщині скасовані “13-та пенсія” і “13-та заробітна плата”, скорочений термін оплачуваної відпустки по догляду за дитиною, а майбутні підвищення пенсій індексуватимуться відповідно до зростання ВВП та інфляції, а не до заробітної плати та інфляції. Латвія оголосила про скорочення програми допомоги з безробіття, яка знижуватиметься швидше, ніж передбачалося раніше; пенсії працюючим пенсіонерам знижені на 70 %; сімейна допомога знижена на 10 %; передпенсійна допомога знижена з 80 % повної пенсії до 50 %; пенсії за віком та вислугу років знижені загалом на 10 %; допомога на дітей для працюючих батьків знижена на 50 %; кількість медичних установ скорочена вдвічі<sup>1</sup>.

Наведені приклади показують, що країни були вимушені передусім скорочувати державні витрати, що за умов кризи допомогло зменшити дефіцит бюджету.

Крім того, є ризик, що інші країни, які вдалися під час кризи до податково-бюджетної політики стимулювання економічного зростання (яка допомогла багатьом з них запобігти глибшій і затяжній кризі), тепер стикнулися з необхідністю впорядкувати бюджет, щоб запобігти зростанню дефіциту та державної заборгованості. Якщо це відбудеться, соціальні витрати можуть зменшитися до рівня, що передував кризі або ще нижче. Це, у свою чергу, негативно вплине не тільки на одержувачів допомоги, а отже, на рівень життя значної частини населення, а й на сукупний попит, відповідно, процес економічної стабілізації буде припинений на невизначений термін. Такий конфлікт між довгостроковою фінансовою стійкістю і антициклічною роллю витрат на соціальне забезпечення та інші державні потреби існує завжди.

Швеція також впроваджувала відповідні антикризові заходи. Зокрема, було збільшено обсяг ресурсів, спрямованих на працевлаштування безробітних (професійне навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації); роботодавцям, що наймають на роботу тих, хто був не працевла-

<sup>1</sup> Динамичное социальное обеспечение для Европы: Социальная модель для восстановления и роста // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 11. – 5 с.

штований більше року, надається додаткова компенсація; тимчасово знижені вимоги до оформлення страхування від безробіття<sup>1</sup>.

Кілька років тому до основної шведської програми пенсійного забезпечення за віком (яка фінансується за рахунок сплати внесків, але, по суті, є умовно-накопичувальною) додався так званий механізм автоматичного балансування. Були розроблені спеціальні методи розрахунків, які дають можливість у довгостроковій перспективі оцінити активи та зобов'язання програми, основаної на сплаті внесків. Якщо з'ясується, що розрахункові зобов'язання програми можуть перевищити її активи, щорічна індексація пенсійних прав і поточних пенсій автоматично скорочується на період, необхідний для відновлення рівноваги. Очевидно, що такий механізм робить систему фінансово стійкою. Що б не трапилося, він знижує поточні та майбутні пенсії рівно на стільки, скільки потрібно для відновлення балансу. До 2007 р. "балансовий коефіцієнт" шведської пенсійної системи перевищував одиницю (тобто активи були більшими за зобов'язання), і тому механізм балансування не використовувався.

Ситуація змінилася з настанням кризи. У 2008 р. балансний коефіцієнт вперше опустився нижче за одиницю (зобов'язання перевищили активи), і механізм автоматичного балансування запрацював. Таким чином, рівень пенсій у 2010 р. мав знизитися і як мінімум декілька років зростати повільніше, ніж раніше. Проте почалася дискусія про те, наскільки ця перспектива допустима у період кризи. Зрештою було вирішено, що слід провести обережне втручання і припинити дію механізму балансування, знизивши темп пенсійних скорочень, запланованих на 2010 р., і розподіливши їх на триваліший термін, щоб пом'якшити наслідки для рівня життя пенсіонерів<sup>2</sup>.

Механізми автоматичного відновлення балансу, що ставлять пенсійні виплати у залежність від фінансового стану пенсійної системи, у тій або іншій формі є також у Канаді, Німеччині, Японії та Нідерландах (професійні пенсії).

<sup>1</sup> Антикризисные социальные программы в различных странах мира: 2008–2009 гг. // SPERO. – 2010. – № 12. – С. 147–156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12\\_2010\\_09.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12_2010_09.pdf).

<sup>2</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

Приклад Швеції яскраво ілюструє важливу дилему. З одного боку, є готовність прийняти автоматичні бюджетні механізми, які б забезпечували довготривалу стійкість спеціальних програм або державного бюджету загалом, зробивши їх стійкими до політичних рішень. Це бажання є не тільки в Швеції, а й у багатьох інших країнах: про це свідчать нещодавно проведені реформи пенсійних програм і ширші реформи державних фінансів, що вимагають дотримання бюджетного балансу як на місцевому, так і на національному рівні.

З другого боку, такі довгострокові механізми і правила за часів економічних спадів, подібних теперішньому, можуть перетворитися з “автоматичного стабілізатора” на “дестабілізатор”. Щоб цього не трапилося, держави повинні вносити до програм обережні корективи відповідно до політичних вимог сьогодення, як у Швеції або Німеччині, де механізм збереження стійкості пенсійної системи призвів би до того, що у 2008 та 2009 рр. пенсії зросли б лише на 0,46 та 1,76 %. Проте уряд скасував результати “автоматичного” перерахунку та підвищив пенсії на 1,1 і 2,41 % відповідно. Криза продемонструвала, що правила, за якими працюють автоматичні механізми балансування, не обов’язково є оптимальними та не підходять для всіх країн<sup>1</sup>.

*Антикризові заходи соціального захисту від безробіття.* Усі економічні спади, включаючи економічну кризу 2008–2009 рр., призводять до падіння або навіть зникнення трудових доходів, збільшення безробіття та зниження заробітків самозайнятих працівників. Це позначається на житті сімей по всьому світу незалежно від того, де працюють члени сім’ї: у формальному або неформальному секторі економіки, за місцем проживання або надсилають заробітки сім’ї з міста або з-за кордону.

Одним з основних заходів у відповідь на кризу у сфері соціального забезпечення було заміщення трудових доходів, що знижуються, виплатами з безробіття. Населення країн, які не мають доступу до подібного захисту – а таких, як показують дослідження МОП, – повинні отримати соціальну допомогу, а також стати учасниками програм соціальної підтримки у сфері охорони здоров’я або, якщо таких немає, отримати тимчасову грошову допомогу або інші послуги, наприклад доступ до медичного обслуговування, з огляду на те, що в майбутньому ці тимчасові за-

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации (Доклад VI). – Женева : МОТ, 2011. – 205 с.

ходи стануть постійними програмами<sup>1</sup>. Спад 2008–2009 рр. вкотре нагадав про те, як важливо впроваджувати програми ще до початку кризи, щоб надати соціальне забезпечення вразливим верствам населення.

Хоча криза ослабила фінансовий стан багатьох програм соціального забезпечення, вона виявила, наскільки важлива роль систем соціального захисту як механізму заміщення доходів, так само як і потенційного політичного інструменту для боротьби з економічним спадом. У спробах пом'якшити наслідки зростання безробіття, зниження доходів, що перерозподіляються, та рівня бідності, багато країн визнають важливість розподільних можливостей інститутів соціального забезпечення та використовують їх<sup>2</sup>.

Уряди багатьох країн визнають, що системи соціального забезпечення, крім здатності стимулювати сукупний попит і створювати робочі місця, є механізмом підтримання необхідного рівня індивідуальних та суспільних доходів. На відміну від масштабніших інвестицій у державну інфраструктуру, які вимагають тривалого планування і втілення, виплати грошової допомоги можна здійснювати без особливих затримок. Це дуже важливо для груп одержувачів, що мають невідкладні або поточні потреби.

У деяких країнах криза змусила уряд упроваджувати інновації – використовувати системи соціального забезпечення для вирішення завдань, не властивих системі соціального забезпечення.

Під час економічної кризи надходження внесків або податків на фінансування програм соціального забезпечення завжди зменшуються, а витрати зростають через збільшення кількості одержувачів допомоги з безробіття та учасників інших програм підтримки доходів. Витрати соціального забезпечення антициклічні за природою, що робить їх вагомим автоматичним стабілізатором індивідуальних доходів та сукупного попиту. При цьому фінансування збільшених витрат не відбувається автоматично (винятком є системи соціального забезпечення, які мають резервні фонди для екстрених випадків). Фінансують їх або за рахунок перерозподілу державних витрат, або шляхом збільшення внесків і податків. Роль соціального забезпечення в умовах кризи проявляється за такими напрямками:

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации (Доклад VI). – Женева : МОТ, 2011. – 205 с.

<sup>2</sup> Антикризисные социальные программы в различных странах мира: 2008–2009 гг. // SPERO. – 2010. – № 12. – С. 147–156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12\\_2010\\_09.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12_2010_09.pdf).

- 1) захист безробітних та політика в цій сфері;
- 2) збільшення іншої допомоги системи соціального забезпечення в рамках антициклічного набору стимулів та зміцнення захисту найуразливіших осіб (у результаті автоматичної реакції діючої системи соціального забезпечення);
- 3) випадки, коли фінансові обмеження призводять до циклічних скорочень рівня допомоги;
- 4) збитковість пенсійних фондів, особливо пенсій попереднього фінансування з фіксованими внесками. Збитки пенсійних фондів підбивають рівень допомоги тих, хто вже є пенсіонером, тих, хто збирається незабаром вийти на пенсію, і тих, хто стане пенсіонером у майбутньому<sup>1</sup>.

Аналіз результатів впливу минулих криз показав, що фінансові й економічні кризи зазвичай стають причиною скорочення доступу до охорони здоров'я й охоплення найуразливіших груп населення. Проте головною проблемою є те, що значна частка світового населення не має доступу навіть до мінімального захисту в рамках програм соціального забезпечення, залишаючись уразливою перед проявами всіх економічних і соціальних ризиків<sup>2</sup>.

Під час кризи мільйони працюючих по всьому світу втратили можливість отримання заробітку як у формальному, так і в неформальному секторі економіки. Такі втрати посилюють вже наявний дефіцит робочих місць і бідність, що може призвести до соціальної кризи, якщо держава не забезпечить короткострокову підтримку доходів, а в перспективі – нові можливості працевлаштування робітникам та їх сім'ям.

У зв'язку з цим слід упровадити такі посткризові заходи соціального забезпечення, спрямовані на покриття нових соціальних ризиків:

- 1) допомога з безробіття, яка зазвичай фінансується за рахунок основаних на сплаті внесків програм для найнятих робітників формального сектору економіки, а пропонована нею підтримка доходів залежить від рівня попередніх заробітків працівника і певного

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

<sup>2</sup> Антикризисные социальные программы в различных странах мира: 2008–2009 гг. // SPERO. – 2010. – № 12. – С. 147–156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12\\_2010\\_09.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/12/N12_2010_09.pdf).

кваліфікаційного періоду. Здебільшого вона надається на обмежений термін;

- 2) надання допомоги безробітним та загальна соціальна допомога, що зазвичай не залежать від рівня попередніх заробітків, мають фіксований розмір і не ґрунтуються на сплаті внесків грошовими трансфертами для тих, хто є безробітним тривалий час. Вони виплачуються у разі тривалого безробіття, якщо право на отримання допомоги з безробіття або закінчилося, або його ніколи не було;
- 3) інші урядові заходи на ринку праці: державні програми зайнятості, що забезпечують підтримку доходів. Умовою участі в них є участь у програмах з працевлаштування або професійного навчання<sup>1</sup>.

Головною проблемою є те, що такий широкий діапазон антикризових заходів недоступний багатьом країнам, які зазнали втрат від проявів кризи, особливо більшості країн з низьким і середнім рівнем доходів. Ефективні антикризові заходи мають задовольняти одну головну умову: стати доступними країнам у найкоротші терміни. А така швидка відповідь можлива лише в рамках наявних адміністративних структур, тобто діючих соціальних інститутів, які або автоматично реагують на зміну економічних умов завдяки своїй структурі, або можуть бути швидко приведені у відповідність до вимог кризового періоду<sup>2</sup>.

Програми захисту від безробіття влаштовані таким чином, що реальне охоплення ними розширюється автоматично в міру того, як втрачає роботу дедалі більша кількість населення, що відповідає критеріям отримання допомоги. Проте програми страхування на випадок безробіття є лише у 64 з 184 країн – членів МОП. Програми соціальної допомоги, суспільні роботи та інші схеми у світовому масштабі також мають доволі обмежене охоплення. Навіть там, де такі програми діють, їх реальний вплив невеликий.

Отже, у світі простежується недостатнє охоплення безробітного та частково зайнятого працездатного населення, що потребує підтримки доходів. Та все ж, навіть якщо законодавчо встановлений обсяг охоплення програмами допомоги на випадок безробіття обмежений працівниками формального сектору економіки і реально включає лише обме-

---

<sup>1</sup> Динамичное социальное обеспечение для Европы: социальная модель для восстановления и роста // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 11. – 5 с.

<sup>2</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

жене число безробітних, ці програми є найважливішими складовими систем соціального забезпечення.

Під час криз минулих десятиліть, що найбільше вплинули на соціально-економічний розвиток країн Азії та Латинської Америки, які не мали програм соціального забезпечення, рівень безробіття та бідності у цих країнах різко зріс. Вони опинилися у складній економічній ситуації, в якій неможливо ввести в дію нові програми або тимчасові заходи достатньо швидко і тим самим нейтралізувати удар кризи. Проте країни, які ще до кризи ввели програми допомоги з безробіття, такі як Республіка Корея, відносно легко їх розширили, а також оперативного й адекватно відреагували на кризу. Приклади Кореї та Аргентини показують, що саме своєчасні інвестиції в соціальне забезпечення допомогли їм вийти з кризи ще сильнішими<sup>1</sup>.

Деякі інші країни, такі як Чилі та Мексика, зазнали негативних наслідків минулих криз із серйозними соціальними проблемами, однак використали їх як причину для впровадження в дію нових програм, що пропонують заміщення доходів безробітним та іншим вразливим верствам населення. Сьогодні ці країни значно краще готові до подолання наслідків поточної фінансово-економічної кризи.

Крім заміщення доходу тим, хто втратив роботу та захисту їх від бідності, допомога із соціального забезпечення дає серйозний економічний ефект за рахунок стабілізації рівня сукупного попиту. Всупереч побоюванням зростання соціальних витрат під час та після кризи не мало негативних наслідків для економічного зростання. Навпаки, ретельно розроблені програми допомоги безробітним, соціальної допомоги та суспільних робіт стали ефективним механізмом профілактики хронічного безробіття та допомогли швидше подолати економічний спад.

Найчастіше як антикризові заходи країни з високим рівнем доходів використовували модифікації вже діючих програм допомоги безробітним. Попередні кризи призводили до високого структурного безробіття в деяких західноєвропейських країнах, тому під час нинішньої кризи уряди таких країн, як Франція, Німеччина і Нідерланди, прагнули уникнути повного безробіття, розширюючи можливості подання заяв, набуття права на участь у програмах отримання допомоги з часткової зайнятості та охоплення такими програмами. Допомога з часткової зайнятості дає змогу працівникам зберігати трудові відносини, але, наприклад, працювати неповний день. Така допомога, часто має назву

<sup>1</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

компенсації за скорочення робочого часу, виплачується працівникам підприємств, які з певних причин (економічних, циклічних або сезонних) перейшли на неповний робочий день<sup>1</sup>.

Втрата доходу від скорочення робочого часу частково (на 50–70 %) компенсується або програмою з безробіття, або з державного бюджету, або з обох джерел. Допомога з часткової зайнятості покликана запобігти втраті кваліфікації та психологічним травмам працівників, що часто відбувається при повній втраті зайнятості.

Хоча давати вичерпну оцінку прийнятним антикризовим заходам у будь-якій країні наразі ще рано, заходи, які вживає Німеччина, видаються найбільш успішними. Так, у 2009 р. відбулося невелике зростання програми страхування на випадок безробіття. У I половині 2009 р. ринок праці відреагував переходом на неповний робочий день майже в усіх секторах економіки, особливо в промисловості. Експерти із соціального забезпечення з Німеччини порівнюють впроваджену там допомогу з часткової зайнятості та відповідний досвід Іспанії. На їх думку, допомога з часткової зайнятості більш справедливо та гнучко впливає на ринок праці, ніж термінові контракти, впроваджені в Іспанії, які стають важким випробуванням для молодих і малокваліфікованих працівників, тоді як при неповному безробітті навантаження розподіляється рівномірніше. У Німеччині звернення за допомогою з часткової зайнятості подаються роботодавцем у державну службу зайнятості (Bundesagentur für Arbeit). Роботодавець повинен надати докази того, що на його підприємстві спостерігається вимушена недостатність роботи, яка торкнулася не менше третини співробітників, що втратили в результаті 10 % свого валового доходу протягом як мінімум одного місяця. Якщо заява роботодавця задоволена, працівники отримують допомогу 60 % різниці між їх повним заробітком і реальним чистим заробітком, одержаним при неповному робочому дні (у певній сімейній ситуації – 67 %). У 2009 р. часткову зайнятість мали близько 1,3 млн осіб; витрати на державну програму зайнятості оцінювалися в розмірі 3,5 млрд євро. Хоча кількість тих, хто працює неповний день у Німеччині стрімко зростає (у березні 2009 р. на більш як 1,1 млн одержувачів допомоги, що відповідало восьмикратному річному приросту), щомісячна кількість тих, хто повністю втратив роботу, стабілізувалася<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Динамичное социальное обеспечение для Европы: социальная модель для восстановления и роста // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 11. – 5 с.

<sup>2</sup> Там же.



У Таїланді впровадження програми страхування на випадок безробіття було заплановане ще на початку 1990-х років, коли в країні була введена система соціального страхування для працівників приватних підприємств, в яку включили медичне страхування та пенсії по інвалідності. Діапазон програми з роками був розширений: до неї увійшли такі види соціального забезпечення, як сімейна допомога та пенсії за віком. Однак, зважаючи на азіатську фінансову кризу 1997–1998 рр., програма страхування на випадок безробіття почала діяти лише кілька років тому, та її ухваленню передувало тривале обговорення. Останні дані про абсолютну кількість безробітних, які отримали допомогу, та про загальну кількість безробітних показують, що частка безробітних, захищених програмою соціального забезпечення, значно зросла.

Жодна програма допомоги з безробіття повністю або частково не працюватиме, якщо вона не супроводжується впровадженням на ринку праці інших механізмів розширення можливостей зайнятості, наприклад програм професійного навчання. Криза вимагає від багатьох країн структурної перебудови економіки та у нових обставинах заходів з підвищення кваліфікації осіб, які частково або повністю втратили роботу, що матимуть дуже велике значення. Професійна перепідготовка стала одним із заходів стимулювання, впроваджених у багатьох європейських країнах (часто у поєднанні з допомогою з неповної зайнятості), а також, наприклад, у Республіці Корея, де працівники, які пройшли курс перепідготовки, мають право на підвищену допомогу. Корея також вирішила інвестувати кошти в механізми зі збору інформації про безробітних, їх кваліфікації та наявні вакансії. Усі ці заходи покликані не допустити хронічне безробіття<sup>1</sup>.

Деякі країни з середнім рівнем доходів, наприклад, Польща та Туреччина, також додали до наявних програм допомоги з безробіття допомогу з часткової зайнятості. У Польщі донедавна не було передбачено допомоги з часткової зайнятості. Під час соціального діалогу між профспілками та роботодавцями в рамках Тристоронньої комісії в березні 2009 р. було вирішено ввести пакет антикризових заходів, і відповідна пропозиція була направлена в уряд. До цього пакета увійшла пропозиція про введення статусу “неповного” та “технічного” безробіття, що дає

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

право на отримання відповідної допомоги. У результаті в липні 2009 р. парламент схвалив законопроект, що дозволяв, – після узгодження під час колективних переговорів – скорочувати робочий час та пропорційно знижувати заробітну плату. Передбачено також, що Фонд гарантованої допомоги фінансуватиме компенсації для працівників, яких торкнулися скорочення робочого часу і заробітної плати (70 % допомоги з безробіття), або тих, хто отримав статус “технічно безробітного” (100 % допомоги з безробіття). Закон також передбачав навчальні програми для тих, хто працював за скороченим робочим часом та технічно безробітних. До 90 % витрат на ці програми бере на себе Фонд допомоги з безробіття та зайнятості, решту – роботодавці з власних фондів на навчання; виплачуються також навчальні стипендії працівникам у розмірі 100 % допомоги з безробіття.

Якщо у більшості європейських країн із середнім рівнем доходів ці програми потенційно охоплюють велику частину працюючих, то у багатьох країнах із середнім рівнем доходів в Азії та Латинській Америці, де поширені самозайнятість і неформальна зайнятість, вони недоступні багатьом особам, що втратили трудові доходи внаслідок кризи, і ці особи також потребують підтримки доходів. Коли обсяг формального ринку праці невеликий, розширення охоплення діючими програмами соціального захисту вирішує лише частину проблеми. Потрібні додаткові заходи як у формальному, так і в неформальному секторі економіки.

Наприклад, у Бразилії антикризові заходи спрямовувалися на працівників галузей формальної економіки, які найбільше потерпали від кризи: допомогу з безробіття їм продовжили на два місяці. Цей захід охопив близько 103 тис. осіб, або 20 % одержувачів допомоги в рамках програми. Крім того, особи, що не мали можливості працювати у формальному секторі, отримали доступ до програми “Сімейний бюджет” – Bolsa Familia. Програму, яка наприкінці 2008 р. охоплювала 11,1 млн сімей, у 2009 р. її розширили та включили ще 1,3 млн сімей. Також було вирішено підвищити граничний рівень доходу, що давав право на отримання допомоги, зі 120 до 137 реалів на одну особу<sup>1</sup>.

Найчастіше застосовуваним антикризовим заходом із соціального захисту, який впроваджували країни з середнім рівнем доходів, є розширення діючих державних програм зайнятості або створення нових. Такі програми часто є одноразовими, тому їх можна впровадити швид-

---

<sup>1</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

ше, ніж програми соціального забезпечення, і скоротити, як тільки криза закінчиться.

Одним із прикладів є Філіппіни. Усім державним міністерствам та відомствам довелося мобілізувати ресурси, що становили не менше 1,5 % їх бюджету, на прискорене створення робочих місць у рамках Програми життєзабезпечення та екстреної зайнятості для вразливих верств населення. До травня 2009 р. було створено майже 100 тис. робочих місць, а до кінця року планувалося створити ще 700 тис.

Разом з тим у всіх країнах, досліджених у межах доповіді, і в багатьох інших країнах з низьким рівнем доходів діють різноманітні невеликі пілотні програми підтримки доходів, що надають грошову допомогу і (або) робочі місця різним цільовим групам населення. Як правило, їх масштаб дуже незначний, проте є свідчення, що їх потенціал у плані розподілу допомоги й адміністративних можливостей поступово підвищується. При цьому вирішальним, але часто недоступним чинником, є стійке фінансування, яке залежить від наявності довгострокових зобов'язань з боку держави і, за необхідності, тимчасової підтримки з боку донорського співтовариства.

Досвід минулих років підказує, що з наведених урядових заходів з найбільшою обережністю необхідно ставитися до програм суспільних робіт. Такі програми часто впроваджують з причини їх “самонаведення” (“self-targeting”), оскільки низький рівень винагороди, який вони пропонують, привабливий лише для найбільш малозабезпечених верств населення. Якщо говорити про адресність, то ці програми найлегше впроваджувати там, де інфраструктура соціального забезпечення та досвід у цій сфері обмежені. Проте їх тимчасовий характер не забезпечує стабільної та надійної підтримки, оскільки вони не дають постійного адекватного доходу та часто не охоплюють найуразливіші групи<sup>1</sup>.

Деякі з країн під тиском обставин не збільшили, а навпаки, скоротили витрати на програми соціального забезпечення. Зниження рівня допомоги та обмеження доступу до заміщення доходу й інших програм соціального забезпечення не тільки посилює наслідки кризи для працівників і їх сімей, а й спричиняє економічні наслідки, які негативно позначаються на сукупному попиті. Однак, упроваджуючи короткострокові антикризові заходи у сфері макроекономічної стабілізації, торго-

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

вої та фінансової політики, соціального забезпечення, не можна ігнорувати їх довгострокові наслідки для економічного розвитку, які можуть підвищити ступінь уразливості країни перед майбутніми кризами.

Фінансово-економічна криза ще раз показала, яку важливу роль відіграє в суспільстві соціальне забезпечення в кризові та посткризові періоди. У важкі часи воно є незамінним економічним, соціальним та політичним стабілізатором як у житті окремої людини, так і в житті суспільства загалом. Крім того, соціальне забезпечення виконує інші функції, серед яких запобігання та боротьба з бідністю, скорочення нерівності доходів до прийняттого рівня, а також розвиток людського капіталу та підвищення продуктивності. Все це робить соціальне забезпечення одним з необхідних факторів сталого економічного та соціального розвитку. При цьому воно є не тільки чинником розвитку, а й найважливішою складовою сучасної демократичної держави і суспільства. Відтак, при розробленні посткризових програм соціального забезпечення доцільно врахувати такі положення:

- впровадження у кризовий та посткризовий період заходів у сфері соціального забезпечення обов'язково повинно супроводжуватися активною політикою держави на ринку праці, яка не створює помилкових стимулів і не стає джерелом довгострокової залежності громадян від соціальної допомоги;
- фінансові ризики у період кризи обумовлюють майбутні фінансові потенційні втрати як для державних систем соціального захисту, так і приватних пенсійних схем. Потенційно це створює для держави нові фінансові ризики, оскільки їй стає важко забезпечити базову систему соціальних гарантій. У свою чергу, може виникнути необхідність трансформації правил функціонування приватних пенсійних систем та управління ними, особливо щодо інвестиційних стратегій;
- державні системи соціального забезпечення та приватні пенсійні схеми не повинні додавати тягар сім'ї зайвими ризиками на фінансовому ринку. Обов'язок держави щодо надання адекватного соціального забезпечення не може бути перекладений на плечі приватного сектору;
- стратегічні рішення у сфері соціального забезпечення мають ухвалюватися на довгострокову перспективу, що забезпечить фінансову стійкість програм;
- інститути соціального захисту повинні забезпечувати комплексний підхід до управління найширшим переліком соціальних ризиків суспільства, а також розробляти та впроваджувати відповідні програми їх покриття.

## 19.2. ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСУВАННІ СИСТЕМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА РЕАЛІЇ УКРАЇНИ

Соціальний захист у різних формах є майже в кожній державі, але доступ до більшості його видів можуть отримати лише громадяни окремих країн. Немає держав, у яких зовсім не функціонує соціальний захист, проте у багатьох з них він охоплює лише декілька напрямів, а доступ до діючих систем – як встановлений відповідно до закону, так і фактичний – є тільки у невеликої частини населення світу. Лише третина держав світу, населення яких становить 28 % світового населення, мають повноцінні системи соціального захисту, що включають усі види соціального забезпечення відповідно до визначення, наданого Конвенцією МОП. З урахуванням економічно неактивних громадян тільки близько 20 % світового населення працездатного віку та членів їх сімей мають доступ до повноцінного соціального забезпечення<sup>1</sup>.

Завдання більшості систем соціального захисту полягає у підтриманні стабільності доходів громадян, наданні необхідних соціальних послуг. З позицій економіки соціальне забезпечення – це механізми перерозподілу суспільного багатства на користь людей, які тимчасово або постійно потребують особливої підтримки з боку суспільства: від багатих до бідних, від здорових до хворих, від молодих до літніх.

У середньому, на фінансування соціального забезпечення витрачається 17,2 % світового ВВП<sup>2</sup>. Проте ці витрати здебільшого здійснювалися країнами з високими рівнями доходів, тому такий середній показник не розкриває соціально-економічний стан більшості світового населення, яке живе у країнах з низьким рівнем доходів, де на фінансування соціального забезпечення населення спрямовуються значно менші ресурси. Альтернативним способом вимірювання, який краще розкриває ситуацію, є обчислення середньоарифметичного показника частки ВВП, що виділяється на соціальне забезпечення у різних країнах, який показує, що в середньому у світі держави витрачають на соціальне забезпечення 10,9 % ВВП.

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М.: МОТ, 2011. – 295 с.

<sup>2</sup> Там само.

Є суттєва відмінність у структурі та обсягах витрат держав на соціальне забезпечення, що залежить від регіону особливості організації системи та рівня економічного розвитку країни. Тоді як країни Європи витрачають на соціальне забезпечення від 20 до 30 % ВВП, у більшості країн Азії на соціальну допомогу виділяється всього 4–6 % ВВП; велика частина цих коштів надходить на фінансування охорони здоров'я, а не на грошові трансферти, що забезпечують захист доходів (табл. 19.2.1, рис. 19.2.1).

У ЄС країни з найвищим співвідношенням витрат на соціальний захист до ВВП – Данія (33,4 %), Франція (33,1), Швеція (32,1), Нідерланди (31,6), Німеччина (31,4), Австрія (30,8), Бельгія (30,4) та Фінляндія (30,3 %) – витрачають на соціальні цілі майже вдвічі більше, ніж три країни з найнижчими значеннями цього співвідношення: Латвія (16,8 %), Румунія (17,1 %), та Болгарія (17,2 %).

Ще більша різниця між країнами – членами ЄС за абсолютними показниками соціальних витрат на одну особу за паритетом купівельної спроможності (ПКС). Їх величина у 2009 р. коливалась від 1784 євро в Болгарії до 14 495 євро у Люксембурзі та 10 856 євро у Норвегії. Якщо в Люксембурзі та Норвегії соціальні витрати перевищили 1208 та 905 євро відповідно на одну особу на місяць, то в Болгарії та Румунії вони становили 149 та 156 євро відповідно. Щодо України, то витрати на соціальний захист на одну особу в 2009 р. дорівнювали 1489 євро за ПКС, або 124 євро/міс.

Відмінності між європейськими країнами за рівнем витрат на соціальний захист лише частково можуть бути пов'язані з різним рівнем добробуту та цін, відображаючи, крім того, відмінності у системах соціального захисту, демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних, інституціональних та економічних факторах.

Країни з високим рівнем доходу загалом витрачають більшу частку ВВП, ніж країни з низьким рівнем доходу. Так, якщо країни з низьким рівнем доходу на охорону здоров'я і не пов'язані з ним грошові трансферти витрачають з державних коштів у середньому менше 4 % ВВП, то в країнах із середнім рівнем доходів ця частка як мінімум удвічі вища (7–10 % ВВП), а в країнах з високим рівнем доходів вона вища у п'ять разів.

Тенденції державних витрат на соціальне забезпечення у країнах ОЕСР (табл. 19.2.1, рис. 19.2.1–19.2.2) дають змогу порівняти поточну ситуацію (за останній рік, щодо якого є доступні дані) і за 2000 р. Майже в усіх країнах спостерігається тенденція до сталого зростання держав-

Таблиця 19.2.1  
Тенденції державних витрат на соціальне забезпечення у країнах ОЕСР, % до ВВП

Країна	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2012*
Австралія	10,3	12,1	13,1	14,3	15,2	15,5	15,3	16,2	16,2	16,0	16,7	16,5	17,3	16,8	17,0	17,2	17,1	16,5	16,1	16,0	16,5	18,0	16,6	16,4	16,1
Австрія	22,4	23,7	23,8	24,1	24,8	26,2	27,0	26,6	26,7	26,8	26,6	27,0	26,7	27,0	27,3	27,9	27,7	27,4	27,0	26,4	26,7	29,1	28,9	28,3	28,1
Бельгія	23,5	26,0	24,9	25,7	25,8	26,9	26,3	26,3	26,8	25,7	26,0	25,9	25,4	25,8	26,2	26,3	26,5	26,4	26,4	26,3	27,4	29,7	29,4	28,9	28,6
Канада	13,7	17,0	18,1	20,3	21,0	20,9	19,9	18,9	18,1	17,4	17,7	16,7	16,5	17,0	17,1	17,2	17,1	17,0	16,9	16,9	17,7	19,6	19,3	19,3	19,3
Чехія	-	-	16,0	17,3	17,6	18,1	18,1	18,2	18,0	18,8	19,0	19,5	19,8	19,8	20,6	20,7	19,7	19,5	19,1	18,8	18,7	20,3	20,4	20,6	20,4
Данія	24,8	23,2	25,1	25,9	26,4	28,1	29,4	28,9	28,2	27,2	26,5	26,4	25,7	26,1	26,6	27,9	27,7	27,2	26,6	26,0	26,6	30,2	30,1	29,9	29,5
Фінляндія	18,1	22,6	24,3	29,4	33,4	33,4	32,8	30,9	30,8	28,6	26,4	25,8	24,3	24,3	25,0	25,9	26,0	26,1	25,9	24,9	25,7	29,6	29,1	28,4	28,0
Франція	20,8	26,0	24,9	25,5	26,3	27,8	27,8	28,5	28,8	28,6	28,8	28,8	27,7	27,7	28,4	28,9	29,0	29,0	28,6	28,4	28,6	30,7	31,0	30,4	29,9
Німеччина	22,1	22,5	21,7	23,7	25,6	26,3	26,3	26,8	27,4	26,7	26,6	26,6	26,6	26,6	27,4	27,7	27,1	27,2	26,1	25,2	25,2	27,6	27,3	26,4	25,8
Греція	10,2	16,0	16,5	15,9	16,1	17,0	17,0	17,3	17,9	17,9	18,6	19,2	19,2	20,6	20,1	19,8	19,9	21,0	21,3	21,3	22,7	24,6	23,2	23,4	23,1
Угорщина	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,2	20,3	20,1	21,3	22,4	21,6	22,6	22,9	22,9	23,5	24,4	23,5	23,1	22,1
Ісландія	13,7	14,2	14,7	15,1	14,9	15,1	14,9	15,2	14,9	14,6	14,8	15,4	15,2	15,3	16,8	17,7	17,4	16,3	15,9	14,6	15,1	17,7	15,8	14,8	14,0
Ірландія	16,7	21,3	14,9	15,7	16,4	16,4	16,1	15,7	14,8	14,0	13,0	14,1	13,3	14,3	15,2	15,6	16,0	15,8	15,8	16,3	18,8	22,5	22,8	21,4	19,8
Італія	18,0	20,8	19,9	20,3	20,9	21,1	20,8	19,9	22,0	22,7	22,9	23,3	23,3	23,5	24,0	24,4	24,7	25,0	25,1	24,9	25,6	27,5	27,5	27,0	26,4
Японія	10,4	11,2	11,3	11,5	12,1	12,8	13,4	14,3	14,5	14,7	15,5	16,1	16,5	17,4	17,8	18,1	18,2	18,6	18,4	18,7	20,0	-	-	-	-
Республіка Корея	-	-	2,8	2,7	3,0	3,0	3,0	3,2	3,4	3,7	5,1	6,1	4,8	5,2	5,1	5,4	6,0	6,4	7,4	7,6	8,1	9,0	9,0	9,4	9,7
Люксембург	20,6	20,2	19,1	19,4	19,8	20,1	19,9	20,8	20,9	21,2	20,9	20,4	19,8	20,7	22,0	23,3	23,9	23,0	21,8	20,6	21,2	24,4	23,5	23,4	23,6
Мексика	-	1,7	3,3	3,7	4,0	4,3	4,7	4,3	4,1	4,1	4,6	5,3	5,3	6,0	6,3	6,7	6,6	6,8	7,0	7,2	8,4	8,8	8,2	8,5	-
Нідерланди	24,8	25,3	25,6	25,5	26,0	26,1	24,7	23,8	22,6	21,8	21,4	20,5	19,8	19,7	20,5	21,2	21,1	20,7	20,3	20,1	20,2	22,5	22,6	22,2	21,5
Нова Зеландія	17,0	17,7	21,5	21,9	21,8	20,0	19,2	18,7	18,6	19,6	20,1	19,4	19,1	18,4	18,5	18,0	17,7	18,1	19,0	18,4	20,1	21,4	21,8	22,1	21,8
Норвегія	16,9	17,8	22,3	23,3	24,2	24,1	23,9	23,3	22,5	22,0	23,6	23,6	21,3	22,2	23,7	24,6	23,3	21,7	20,4	20,8	20,6	24,0	24,0	22,7	22,4
Польща	-	-	14,9	21,2	24,9	24,4	23,2	22,6	22,8	22,2	21,4	21,6	20,5	21,9	22,3	22,3	21,4	21,0	20,8	19,8	19,9	21,4	21,8	21,4	21,1

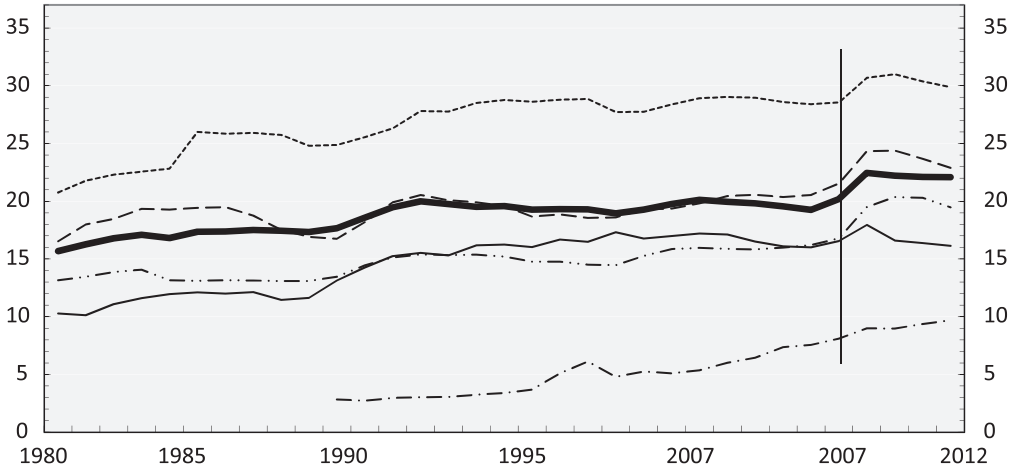
Продовження табл. 19.2.1

Країна	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2012*
Португалія	9,9	10,1	12,5	13,4	14,1	15,5	15,7	16,5	17,1	16,9	17,3	17,7	18,9	19,2	20,5	22,2	22,4	22,9	22,9	22,5	23,0	25,9	26,1	25,3	25,4
Словаччина	-	-	-	-	-	-	-	18,8	18,4	18,0	18,1	18,6	17,9	17,6	17,7	17,0	16,5	16,3	16,0	15,7	15,8	18,5	18,2	17,6	17,0
Іспанія	15,5	17,8	19,9	20,7	21,8	23,1	22,0	21,4	21,3	20,7	20,6	20,4	20,4	20,1	20,4	21,0	21,2	21,4	21,4	21,6	23,1	26,3	26,7	25,9	25,3
Швеція	27,2	29,5	30,2	31,8	34,7	35,7	34,4	32,0	31,6	30,4	30,2	29,7	28,4	28,7	29,4	30,1	29,5	29,1	28,4	27,3	27,3	29,6	28,2	27,2	26,5
Швейцарія	13,8	14,7	13,5	14,5	16,0	17,4	17,3	17,5	18,0	18,6	18,7	18,5	17,8	18,3	19,1	20,2	20,2	20,2	19,2	18,5	18,1	19,6	19,6	19,1	18,5
Туреччина	3,2	3,1	5,7	6,1	6,3	6,2	5,9	5,6	7,2	8,0	8,3	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,9	9,9	10,0	10,5	-	-	-	-	-
Великобританія	16,5	19,4	16,7	18,2	19,9	20,5	20,1	19,9	19,6	18,7	18,9	18,6	18,6	19,3	19,4	19,8	20,5	20,6	20,4	20,5	21,5	24,3	24,4	23,7	22,9
США	13,2	13,1	13,5	14,4	15,1	15,4	15,3	15,4	15,2	14,8	14,8	14,5	14,5	15,3	15,9	16,0	15,9	15,8	16,0	16,2	16,8	19,5	20,4	20,3	19,5

\*Прогнозні дані за розрахунками ОЕСР.

Джерело: *Adema W. Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaïque // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.*





Пояснення: — Австралія; - - - Великобританія; - - - - Франція; · - · - · - Республіка Корея;  
· · · · · США; ————— ОЕСР.

Вихідні дані: до 2008 р. – фактичні дані; з 2009–2012 р. – прогнольні дані за розрахунками ОЕСР.

**Рис. 19.2.1. Динаміка державних витрат на соціальне забезпечення, % до ВВП**

Джерело: Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG>.

них витрат на соціальне забезпечення як відсотка ВВП. Проте порівняльний аналіз тенденцій державних витрат на соціальне забезпечення за останні 30 років дає можливість зробити висновок, що в окремих країнах відповідні показники зменшилися. Наприклад, у Нідерландах державні витрати на соціальне забезпечення з 1982 по 2007 р. зменшилися на 7 % ВВП. Якщо загалом по ЄС-27 на соціальні допомоги та виплати в 2009 р. було спрямовано 96,1 % всіх соціальних витрат, то за окремими країнами ця частка становила від 94 % у Нідерландах та Ірландії до 99 % в Ісландії<sup>1</sup>.

Адміністративні витрати в середньому у країнах ЄС-27 дорівнювали 3 % соціальних витрат (від 1 % у Ісландії до 5,3 % у Ірландії). Крім того, в окремих країнах доволі значна частина коштів, спрямованих на соціальний захист, була віднесена на інші витрати: у Португалії – 3,1 % (у цілому по ЄС-27 – 0,9 %), Італії та Великобританії – 2, Бельгії – 1,9, Австрії – 1,4 %. В Україні у 2009 р. структура соціальних витрат мала такий вигляд:

<sup>1</sup> Social protection expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

соціальна допомога – 98 % (у 2010 р. – 97,9), адміністративні витрати – 1,5 (1,5) та інші видатки – 0,5 (0,6 %)¹.

Надання доступу до соціального забезпечення в його основному значенні є обов'язком суспільства, яке здебільшого вирішує це завдання через державні установи, що фінансуються за рахунок сплати страхових внесків або податків. Проте соціальне забезпечення може надаватися й приватними організаціями, які частково беруть на себе функції, зазвичай властиві системі соціального забезпечення.

Поряд з державними, більшість країн витрачають також приватні ресурси на фінансування соціального забезпечення (рис. 19.2.2).

Серед країн ОЕСР найбільша питома вага приватних витрат у загальній структурі джерел фінансування соціального забезпечення була за відповідний період у США. Висока частка приватних витрат на соціальне забезпечення, порівняно з іншими країнами Європи, характерна для Швейцарії та Нідерландів².

Більша частина соціальної допомоги надається незалежно від рівня добробуту громадян, тобто без перевірки отримувачів на нужденність. Загалом по Європейському Союзу лише десята частина коштів, спрямованих на соціальний захист, була обумовлена рівнем добробуту її отримувачів. Відносно більше значення у 2009 р. така соціальна допомога мала в Ірландії (25,5 %), Ісландії (17,2) та Нідерландах (15,2 %).

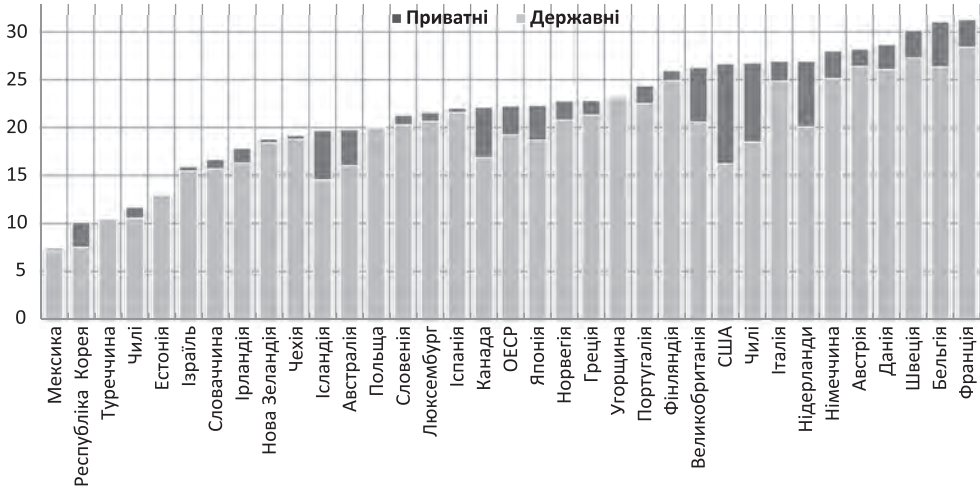
Основна форма надання соціальної допомоги – грошові виплати та допомоги, тобто вони надаються у вигляді грошей і при цьому не потрібний жодний звіт про їх фактичні витрати з боку отримувачів. До грошових виплат належать усі види пенсій, оплачувані лікарняні листи, сімейні та дитячі допомоги, допомоги малозабезпеченим сім'ям, по безробіттю тощо.

Загалом по Європейському Союзу у 2009 р. грошову форму мали 65,1 % усіх витрат на соціальний захист (18,5 % від ВВП). Найбільша частка грошових виплат у Польщі (78,8 %), Латвії (76) та на Кіпрі (75,7 %). В Україні у 2009 р. 83,6 % загальної суми допомоги соціального захисту було надано у грошовій формі (у 2010 р. – 82,7 %)³.

¹ Динамичное социальное обеспечение для Европы: социальная модель для восстановления и роста // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 11. – 5 с.

² Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

³ Social Protection Expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).



**Рис. 19.2.2. Державні та приватні витрати на соціальне забезпечення у країнах ОЕСР (за останній доступний рік), % ВВП**

Джерело: Adema W. How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2009. – № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/220615515052>.

За розрахунками Єврокомісії, до 2060 р. в ЄС відбудеться збільшення очікуваної тривалості життя у поєднанні зі зниженням рівня народжуваності, що приведе до зменшення пропорції економічно активного та неактивного населення з 2,7 до 1 та з 1,4 до 1<sup>1</sup>. Таким чином, працюючому населенню доведеться утримувати неактивне населення та сплачувати його соціальний захист, обсяг якого значно збільшиться. Крім того, внаслідок старіння населення зросте кількість людей з хронічними захворюваннями, які потребуватимуть соціальних послуг з тривалого догляду, вартість яких також підвищиться. У більшості країн технічний прогрес, зростання добробуту та демографічне старіння призводять до зростання витрат на охорону здоров'я<sup>2</sup>. Загалом, незважаючи на окремі спроби підвищити стійкість пенсійних систем за рахунок збільшення пенсійного віку, формування тіснішого взаємозв'язку розмірів допомо-

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

<sup>2</sup> Там же.

ги з внесками, а також упровадження механізмів автоматичної стабілізації фінансування пенсійних систем, пенсійні та інші витрати соціального забезпечення країн ЄС продовжують зростати.

Відповідно до таких сценарних прогнозів Єврокомісії до 2060 р. у країнах ЄС загальні витрати на соціальний захист збільшаться на 4,7 % ВВП (табл. 19.2.2).

Серед країн СНД державні витрати на соціальне забезпечення є найвищими в Україні та Білорусі (табл. 19.2.3). Найменшими такі витрати, за останній доступний рік були у Таджикистані, Грузії, Вірменії та Казахстані.

Охоплення системами соціального забезпечення в тому або іншому вигляді є практично в будь-якій країні, хоча більшість цих програм охоплюють лише осіб, зайнятих найманою працею у формальному секторі економіки. Такі працівники становлять менше половини світового економічно активного населення, проте у країнах із системами загального соціального забезпечення їх частка перевищує 70 %. При цьому, з урахуванням економічно неактивного населення лише близько 20 % світового населення працездатного віку мають реальний доступ до систем загального соціального захисту. Частка населення світу, рівень захисту якого пропорційний мінімальному рівню базового захисту, ймовірно, перевищує 20 %. Її можна обчислити тільки з використанням непрямого показника бідності. За даними МОП люди, які живуть менше ніж за 2 дол. США на день (міжнародно визнаної межі бідності), фактично не мають соціального захисту<sup>1</sup>.

Відповідно до останніх оцінок, доходи, вищі за межу бідності, має близько 60 % світового населення, отже, можна сказати, що вони забезпечені мінімальним базовим соціальним захистом. У всіх країнах, включаючи країни з низьким рівнем доходів, є державні програми або окремі положення трудового законодавства, що передбачають певну компенсацію у разі виробничої травми і як мінімум одну пенсійну програму. Зрозуміло, що у багатьох випадках ці положення фактично охоплюють лише незначну частину робочої сили: працівників формального сектору економіки або працівників приватних підприємств тощо. Деякі програми не передбачають виплати регулярної допомоги, як вимагає Конвенція МОП № 102, а обмежуються лише одноразовими виплатами. Інші види допомоги застосовуються значно рідше: оплачува-

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации (Доклад VI). – Женева : МОТ, 2011. – 205 с.

Таблиця 19.2.2

**Прогноз тенденцій змін соціальних виплат  
у країнах ЄС до 2060 р., % ВВП**

Види виплат	Тенденції зміни соціальних виплат
Пенсійні виплати	+2,4
Загальні витрати на охорону здоров'я	+1,5
Витрати на соціальну допомогу по догляду	+1,1
Витрати на допомогу з безробіття	-0,2
Витрати на освіту	-0,2
У цілому соціальні виплати	+4,7

Джерело: Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010 – № 10. – 5 с.

Таблиця 19.2.3

**Державні витрати на соціальне забезпечення у країнах СНД, % ВВП**

Країна	Державні витрати на соціальне забезпечення			
	за винятком витрат на охорону здоров'я		з урахуванням витрат на охорону здоров'я	
	2000 р.	Останній доступний рік	2000 р.	Останній доступний рік
Азербайджан	7,80	7,60	8,67	8,46
Вірменія	2,90	4,20	4,49	5,91
Грузія	4,29	4,85	5,49	6,39
Казахстан	6,58	3,91	8,67	6,24
Киргизстан	1,90	6,10	3,98	8,47
Таджикистан	2,34	2,40	3,29	3,35
Узбекистан	–	8,30	–	10,69
Білорусь	11,37	13,54	16,00	18,04
Латвія	12,88	8,60	16,10	12,38
Литва	11,36	11,14	15,79	16,62
Естонія	10,00	9,00	13,70	12,20
Молдова	12,21	12,57	15,16	17,50
Росія	8,07	8,25	10,26	12,29
Україна	14,48	18,76	17,38	22,72

Джерело: Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

на відпустка по догляду за дитиною, оплачувана відпустка по тимчасовій непрацездатності, допомога на дітей і зовсім рідко допомоги з безробіття. Останній вид допомоги є лише у 10 % країн з низьким рівнем доходів, у половині країн із середнім рівнем доходів та в менше ніж 80 країнах з високим рівнем доходів.

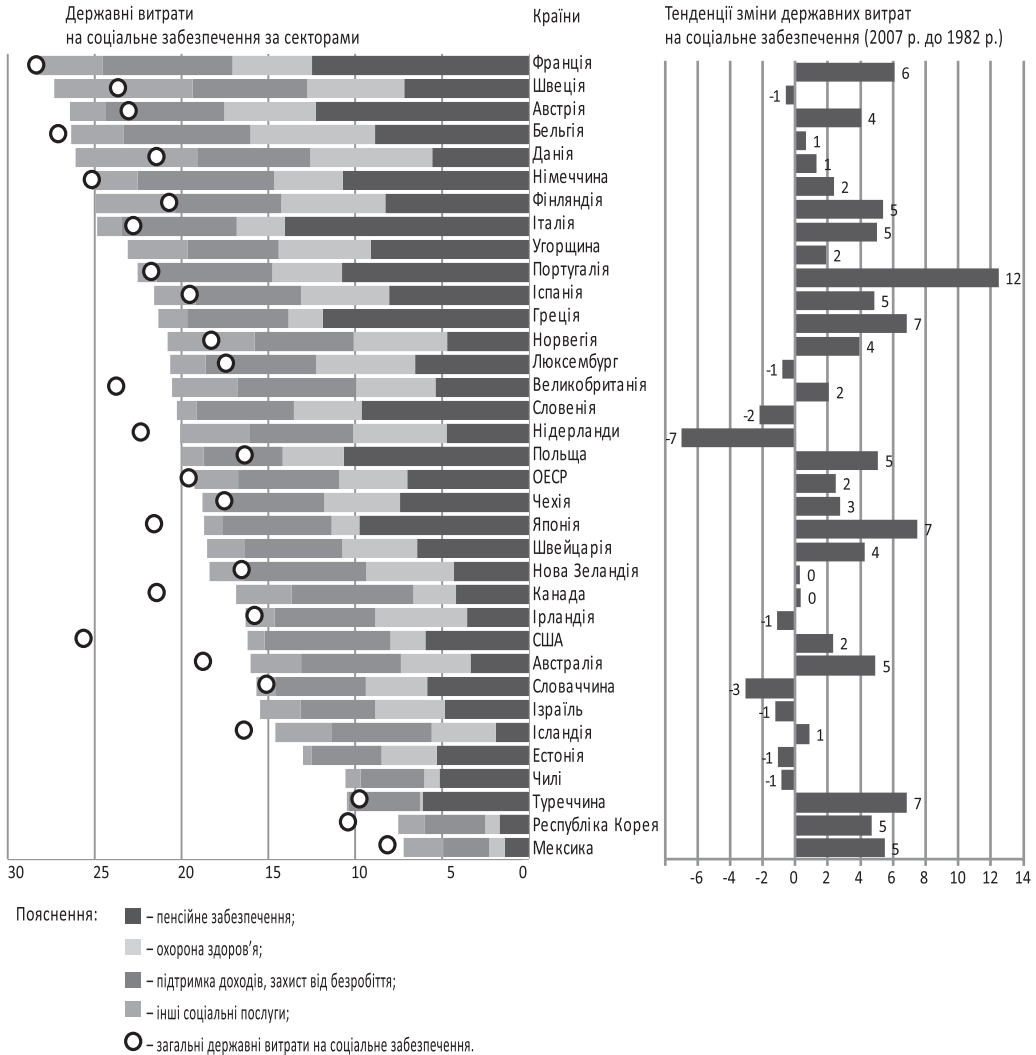
Поширення комплексного соціального забезпечення все ще значно обмежується країнами з високим рівнем доходів, хоч окремі країни досягли великих успіхів у забезпеченні повного встановленого законом охоплення.

Приблизно у половині країн світу охоплено сім або вісім секторів соціального забезпечення, тоді як решта країн забезпечує тільки обмежений захист, встановлений законом (рис. 19.2.3). Ризики, пов'язані з виробничими травмами, похилим віком, втратою годувальника та інвалідністю, є ризиками, охопленими принаймні однією з встановлених законом програм та поширені майже в усіх країнах світу; широкодоступні тимчасові виплати з вагітності та пологів, хвороби та безробіття, а також виплат багатодітним сім'ям.

За даними ООН, у країнах з низьким рівнем доходів охорона здоров'я є найбільшою статтею витрат на соціальне забезпечення, тоді як в інших країнах найбільшу питому вагу мають витрати на пенсійне забезпечення. Основний обсяг соціальних виплат у ЄС отримують особи пенсійного віку та на медичне обслуговування. Кошти, спрямовані на допомогу у зв'язку з виходом на пенсію, становлять значну частину витрат на соціальний захист у країнах ЄС. У 2009 р. на їх частку припадало 39 % усіх витрат.

Роль цієї статті витрат особливо вагома в Італії, Польщі та Румунії, де вони дорівнюють відповідно 50,8, 50,7 та 47,4 % загального обсягу витрат на соціальний захист. Серед факторів, які сприяють такому рівню цього виду соціальної допомоги – достатньо висока питома вага населення 60 років і старше (на початок 2010 р. – 23,6 % мешканців Італії проти 20,6 % у середньому по ЄС-27). В Ірландії та Ісландії ця допомога, навпаки, становила лише 21,1–21,2 % сукупних соціальних витрат. Частково це пов'язано з тим, що населення цих країн наймолодше в Європі: на початок 2010 р. 28,4 % мешканців Ісландії та 27,4 % жителів Ірландії були молодші 20 років (у середньому по ЄС-27 – 21,6 %) і лише 14,6 % мешканців Ірландії – старше 60 років<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации (Доклад VI). – Женева : МОТ, 2011. – 205 с.



**Рис. 19.2.3. Секторна структура витрат на соціальне забезпечення у країнах ОЕСР, % ВВП**

Джерело: Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG>.

Допомоги на випадок хвороби та медичне обслуговування становлять у середньому 29,6 % загального обсягу витрат на соціальний захист у країнах ЄС (8,4 % ВВП). В Ірландії їх величина найвища серед витрат на соціальний захист (40,6 % усіх соціальних витрат). Також значна питома вага цієї статті витрат у Ісландії та Нідерландах – 36 та 34,8 % відповід-

но. Натомість у Данії та Болгарії вони дорівнюють лише 23,3–23,5 % загального обсягу витрат на соціальний захист<sup>1</sup>.

Допомоги по інвалідності становлять у середньому за країнами ЄС 8 % загального обсягу соціальних витрат (2,3 % ВВП). У Норвегії, Данії, Швеції, Ісландії та Фінляндії вони перевищують 12 %, тоді як на Кіпрі, Мальті та Греції дорівнюють менше 5 % усіх соціальних витрат. Кошти, що спрямовуються у середньому на підтримку сім'ї та дітей, становлять у країнах ЄС майже 8 % загального обсягу соціальних витрат (2,3 % ВВП). На виконання цієї функції соціального захисту значно більше коштів було спрямовано у Люксембурзі (17,8 % загального обсягу соціальних витрат), Ірландії (13,9), Литві (13,7), Угорщині (13,2), Данії (12,9), Ісландії та Норвегії (по 12,6 %). Водночас у Польщі, Нідерландах та Італії було витрачено близько 5 % усіх соціальних витрат.

Найбільші відмінності між країнами – членами ЄС спостерігалися за питомою вагою соціальних витрат, спрямованих на пом'якшення проблеми безробіття. У середньому по ЄС вони становили у 2009 р. 6 % загальної суми витрат на соціальний захист (1,7 % ВВП), склавши 15 % в Іспанії та 13,3 % у Бельгії. У Польщі, Румунії, Словенії, Італії, Норвегії, Великобританії та Мальті вони, навпаки, коливалися в діапазоні 2–3 % від сукупних соціальних видатків. Допомоги на утриманців, що пережили годувальників, становили в середньому по Євросоюзу в 2009 р. 6 % загального обсягу соціальних видатків (1,7 % ВВП). Найбільше на ці цілі витрачали Польща (10,4 %), Мальта (9,3), Італія (9,3) та Люксембург (9 %). Найменші видатки на утриманців мали Данія, Великобританія та Естонія – менше 1 % загальних витрат<sup>2</sup>.

Відносно незначний обсяг ресурсів у Євросоюзі спрямовують на вирішення житлових проблем та соціальну ізоляцію – 2 та 1,4 % відповідно від загального обсягу коштів, витрачених на соціальний захист. Найбільші видатки на житло у 2009 р. були зафіксовані у Великобританії (5,2 %), у той час як у Португалії та Литві на це було виділено менше 0,1 % загального обсягу соціальних витрат. Витрати на соціальну ізоляцію в Євросоюзі зазвичай є найменшою статтею видатків та становлять близько 1,5 % усіх витрат на соціальний захист. Тільки Нідерланди та Кіпр витратили понад 6 % на цей вид соціального захисту. Більшість

<sup>1</sup> Social Protection Expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

<sup>2</sup> Social Protection Expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).



країн витрачали в середньому по 2 % загальних витрат, а Чехія, Італія, Німеччина, Естонія, Латвія, Угорщина, Польща та Великобританія – менше 1 % загальних видатків.

Загальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні доволі значний навіть порівняно з розвинутими європейськими країнами. Разом з тим, якість соціальних послуг та інших заходів соціального захисту в Україні залишається відносно низькою порівняно з іншими країнами, а соціальні потреби найвразливіших категорій населення не задовольняються достатньою мірою.

Відтак, комплексне соціальне забезпечення потребує вагомих інвестицій державних коштів. Як і будь-які інші програми, що фінансуються державою, вкладення державних коштів у соціальне забезпечення вимагає відповідних механізмів контролю та оцінки їх ефективності. Універсальних методик оцінки ефективності вкладених коштів у соціальне забезпечення та зіставлення їх з отриманим результатом немає. У наукових та експертних колах триває дискусія про оптимальні механізми побудови та розвитку систем соціального забезпечення, зокрема щодо визначення оптимального обсягу фінансування системи соціального забезпечення (у % до ВВП та на одну особу); секторного розподілу коштів, виділених суспільством на фінансування системи соціального захисту. Так, окремі дослідження доводять переважну ефективність державного бюджетного фінансування системи соціального забезпечення та її організації, інші науково-практичні праці обґрунтовують доцільність використання тільки системи соціального та приватного страхування для фінансування соціального захисту, а також надання переваги приватним установам для забезпечення відповідних соціальних послуг. Водночас, успішність різних форм організації соціального забезпечення і його фінансування значною мірою залежить і від структури ринку праці, частки формальної зайнятості найнятих робітників в загальній зайнятості і масштабу неформального сектору економіки країни.

Тому сьогодні різні країни та групи країн розробляють власні методики оцінки ефективності фінансування соціального забезпечення. Зокрема, Європейська Комісія проводить таку оцінку шляхом визначення впливу програм соціального забезпечення на зміну рівня бідності.

Експерти ОЕСР у сфері соціального забезпечення розробили перелік показників для формування рейтингів фінансування соціального забезпечення (рис. 19.2.4), а також індикаторів ефективності та результативності грошових трансфертів соціального забезпечення.

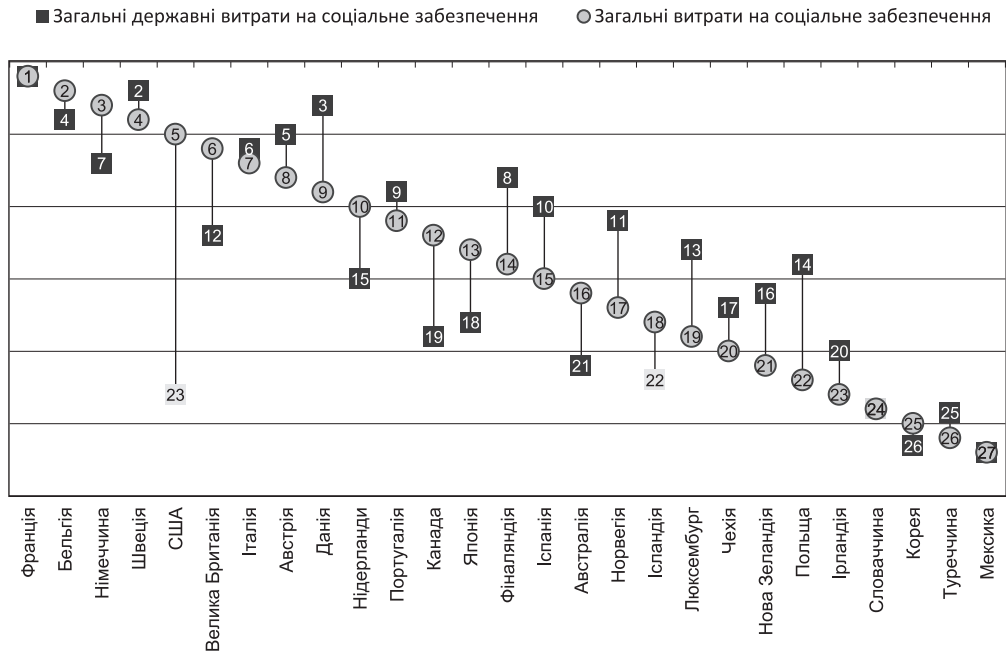


Рис. 19.2.4. Рейтинг країн ОЕСР за рівнем фінансування системи соціального забезпечення

Джерело: Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG>.

З метою підвищення рівня соціального захисту у країнах Азії Азіатський банк розвитку розробив відповідну програму зі збору даних та оцінки соціального забезпечення у 31 країні регіону. Узагальнена інформація оцінюється за допомогою спеціального “індексу соціального захисту населення Азіатського банку розвитку”.

Системи соціального забезпечення є одним із дієвих механізмів боротьби з бідністю і протидії нерівності, сприяння справедливості та підтримки справедливого економічного зростання.

У країнах – членах ЄС рівні бідності і нерівності, за оцінками, майже вдвічі нижчі за рівні, які б могли бути досягнуті за відсутності таких схем. Середній вплив соціальних виплат (за винятком пенсій) на скорочення масштабів бідності в країнах Європейського Союзу дорівнював 33 % у 2008 р. Інакше кажучи, соціальні виплати дали змогу знизити індекси ри-

зику настання бідності в середньому на 8,6 в. п., тобто з 25,1 % до отримання допомоги (включаючи пенсії) до 16,5 % після таких виплат<sup>1</sup>.

Наведені результати дослідження країн ЄС показують, що високі рівні витрат на соціальне забезпечення зумовлюють зниження рівня бідності. Проте зміна рівнів бідності при певному рівні витрат свідчить також про те, що лише досягнення такого рівня недостатньо; витрати необхідно ефективно та правильно розподілити, а також узгодити з іншими демографічними й соціально-економічними умовами.

Наявна також залежність між обсягом ресурсів, виділених на соціальне забезпечення, та рівнем уразливості країни (який визначається двома характеристиками – рівнем бідності та рівнем тінізації ринку праці). Зокрема, країни з найбільшими інвестиціями в систему соціального забезпечення водночас мають найнижчі рівні тінізації ринку праці і бідності. Крім того, лише в країнах з низькою уразливістю пенсійне забезпечення, має найбільшу питому вагу в загальній структурі витрат на соціальне забезпечення, в інших групах домінують витрати на фінансування охорони здоров'я.

Соціальний захист населення відіграє також важливу роль у зменшенні нерівності та забезпечення сталості економічного зростання. Нерівність населення за рівнями доходів у Скандинавських країнах – членах ЄС та Нідерландах (де спостерігаються протягом 20 років високі рівні витрат на соціальний захист населення, а коефіцієнти Джині перебувають у межах від 0,225 до 0,261) значно менша, ніж у деяких інших країнах з нижчими рівнями соціальних витрат, зокрема у Великобританії, Ірландії, США (де коефіцієнти Джині набагато вищі за 0,3). Частка дітей, які ростуть у бідних домогосподарствах, становить близько 3 % у країнах Північної Європи порівняно з 16 % – в Ірландії та Великобританії, а також 22 % – у США. Частка населення похилого віку, що живе за межею бідності, у Нідерландах становить 1,6 %, а в Ірландії – 35,5 %. При зіставленні таких показників з обсягом ресурсів, що витрачаються цими країнами на фінансування соціального забезпечення (у середньому 24,3 % – у Скандинавських країнах та Нідерландах, 16,4 % – у трьох англосаксонських країнах), можна зробити висновок, що соціальне забезпечення, якщо на нього виділяється достатньо ресурсів, ефективно виконує своє основне завдання зі скорочення нерівності за рівнями доходів населення та зниження рівня бідності.

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации (Доклад VI). – Женева : МОТ, 2011. – 205 с.

Проведений аналіз показав, що лише декілька країн мають комплексні ефективні системи соціального забезпечення. Зокрема, у країнах з низьким рівнем доходів, поширеною бідністю та значним ступенем тінізації економіки спостерігається істотний дисбаланс у розподілі ресурсів на соціальне забезпечення: їх не тільки дуже мало, а й сама структура витрат не відповідає соціальним пріоритетам. Хоча переважання витрат на охорону здоров'я є цілком обґрунтованим у країнах, де ресурсна база незначна, і тому може вважатися пріоритетним, проте недостатньо ресурсів виділяється на заходи, спрямовані на підтримання доходу, – грошова допомога сім'ям з дітьми, безробітним та населенню з низькими доходами.

Незважаючи на щільний взаємозв'язок між ВВП, рівнем загальних державних витрат, доходів населення країни та обсягом витрат на соціальне забезпечення, не можна робити висновок про те, що комплексне дієздатне соціальне забезпечення є механізмом соціальної політики, властивим тільки окремим країнам. Навпаки, країни з низьким рівнем доходів, поширеною бідністю та значною часткою неформального сектору економіки потребують соціального забезпечення більше, ніж інші країни. Проведені численні науково-практичні дослідження як зарубіжних, так і українських експертів з розвитку соціальної сфери свідчать, що соціальне забезпечення в таких країнах може бути не тільки фінансово доступним, а й необхідним фактором довгострокового сталого економічного зростання<sup>1</sup>.

Взаємозалежність між рівнем економічного розвитку та ресурсами, що виділяються на соціальне забезпечення така: з одного боку, для фінансування програм соціального забезпечення потрібний певний мінімум вільних фінансових ресурсів; з другого боку, розширення соціального забезпечення створює додаткові стимули для отримання ресурсів<sup>2</sup>. Проте результати проведеного аналізу свідчать, що країни із зіставними обсягами ВВП, державних коштів ухвалюють дуже різні рішення щодо того, яку частку цих ресурсів слід спрямувати на фінансування соціального забезпечення. Є країни з відносно незначними державними витратами, які виділяють вагому їх частку на соціальні програми, так само як і

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М.: МОТ, 2011. – 295 с.

<sup>2</sup> Международные инициативы по расширению охвата социальным обеспечением // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2011. – № 18. – 5 с.

країни з високим рівнем державних витрат, що неохоче фінансують великомасштабні програми соціального забезпечення. Після того, як досягнуто певного рівня державних доходів, країни можуть ретельніше підійти до вибору державних програм, в які належить інвестувати ресурси. Зрозуміло, це не означає, що вибір зробити легко: будь-яке рішення зумовлює витрати, крім того, у плануванні витрат слід поєднувати механізми демократії, що дають можливість врахувати переваги суспільства, з ретельним кількісним аналізом соціальних витрат для різних варіантів.

У межах дослідження соціального забезпечення в різних країнах, що проводиться МОП, здійснюється збір даних про джерела фінансування витрат соціального забезпечення, однак їх недостатньо для визначення світових структур фінансування соціального забезпечення. Щодо витрат на державну охорону здоров'я, то вона більшою мірою фінансується за рахунок загального оподаткування і меншою мірою – за рахунок сплати внесків у соціальне забезпечення (відповідно до даних ВООЗ) (табл. 19.2.4). Майже чверть національних витрат на охорону здоров'я різних країн покривається за рахунок внесків соціального страхування (24,7 %). За рахунок внесків медичного страхування фінансується більше половини державних витрат на охорону здоров'я у країнах Європи та Центральної Азії (51,1 %), у Північній та Південній Америці – 27,1 %, в Азії, Північній Африці та на Близькому Сході – 12 %. Аналіз зваженого середнього показника розміру витрат на охорону здоров'я доводить, що й у світовому масштабі, і в більшості країн, окрім країн з низьким рівнем доходів, за рахунок внесків до програм соціального забезпечення фінансується близько 40 % витрат на охорону здоров'я, тоді як у країнах з низьким рівнем доходів – лише 7 %<sup>1</sup>.

Не існує оцінок світових структур фінансування соціального забезпечення, не пов'язаного з охороною здоров'я. Аналіз структури охоплення населення програмами соціального забезпечення доводить, що переважають програми на основі сплати внесків, хоча вони й охоплюють, особливо в країнах з низьким рівнем доходів, меншу частину населення. Проте реальні та вичерпні дані є лише для окремих країн. З табл. 19.2.4 бачимо, що майже 60 % загальних надходжень становлять внески на соціальне забезпечення, з них 30 % припадає на недержавні підприємства, більше 20 % – на працівників та членів їх сімей. Решта коштів – податко-

<sup>1</sup> World Health Statistics Reports. – WHO, 2011. – 170 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/EN\\_WHS2011\\_Full.pdf](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/EN_WHS2011_Full.pdf).

Таблиця 19.2.4

### Структура надходжень на фінансування соціального забезпечення у ЄС за типом та сектором джерела

Тип надходжень	Сектор джерела					Надходження загалом
	Держава	Підприємства	Сім'я	Некомерційні організації	Закордонні джерела фінансування	
Загальні доходи	37,9	0,0	0,0	0,0	0,0	37,9
Внески	8,2	29,0	20,8	0,7	0,0	58,7
Інші надходження	1,1	1,5	0,4	0,0	0,4	3,3
<b>Загальні надходження</b>	<b>47,2</b>	<b>30,5</b>	<b>21,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>100</b>

Джерело: Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

ві надходження. Більше ніж 3 % усіх надходжень припадає на інші джерела, значною мірою це доходи за інвестиціями фондів соціального забезпечення.

Як зазначалося, розкривають успішність функціонування систем соціального забезпечення населення, на думку експертів ОЕСР, показники ефективності та результативності грошових трансфертів системи соціального забезпечення, а саме: індекс результативності (зниження нерівності), індекс ефективності та індекс концентрації (табл. 19.2.5–19.2.6).

Аналіз перерозподільних можливостей соціальних трансфертів і податків, сплачених домогосподарствами, який провели експерти ОЕСР, дав цікаві результати. Соціальні трансферти зазвичай сконцентровані у країнах з низьким рівнем доходів, тому коефіцієнт концентрації, що використовується, має від'ємне значення для більшості країн. Якщо трансферти були розподілені між домогосподарствами порівну, значення коефіцієнта повинно дорівнювати нулю; його високе від'ємне значення показує, що велика частина трансфертів припадає на частку домогосподарств з низькими доходами.

Податки зазвичай мають прогресивний характер, тому показник концентрації додатний; він є вищим, коли значну частину податків платять домогосподарства з високим рівнем доходів.

Таблиця 19.2.5

**Ефективність і результативність грошових трансфертів системи  
соціального забезпечення, отриманих домогосподарствами  
та сплачених ними податками у країнах ОЕСР**

Країна	Індекс результативності (зниження нерівності)		Індекс ефективності		Індекс концентрації	
	Податки на домогос- подарства	Державні грошові трансферти	Податки на домогос- подарства	Державні грошові трансферти	Податки на домогос- подарства	Державні грошові трансферти
Австралія	0,045	0,097	0,193	0,679	0,533	-0,400
Австрія	0,029	0,052	0,086	0,142	0,381	0,157
Бельгія	0,037	0,119	0,096	0,391	0,398	-0,120
Німеччина	0,046	0,086	0,130	0,303	0,468	0,013
Данія	0,042	0,118	0,080	0,0461	0,349	-0,316
Ірландія	0,041	0,100	0,201	0,565	0,349	-0,316
Італія	0,047	0,073	0,156	0,251	0,546	-0,152
Канада	0,037	0,060	0,145	0,444	0,492	-0,152
Люксембург	0,032	0,066	0,135	0,215	0,420	0,085
Нідерланди	0,041	0,080	0,186	0,486	0,471	-0,198
Нова Зеландія	0,038	0,080	0,132	0,615	0,498	-0,345
Норвегія	0,027	0,093	0,082	0,427	0,376	-0,183
Республіка Корея	0,005	0,011	0,067	0,312	0,380	-0,012
Словаччина	0,028	0,094	0,138	0,361	0,422	-0,056
Великобританія	0,039	0,085	0,164	0,586	0,533	-0,275
США	0,044	0,041	0,170	0,434	0,586	-0,080
Фінляндія	0,038	0,065	0,12	0,449	0,428	-0,210
Франція	0,020	0,056	0,079	0,171	0,374	0,136
Швейцарія	-0,012	0,057	-0,034	0,355	0,223	-0,170
Швеція	0,032	0,121	0,075	0,368	0,337	-0,154
Чехія	0,037	0,114	0,170	0,468	0,471	-0,154
Японія	0,003	0,480	0,015	0,244	0,378	0,010
ОЕСР	0,032	0,078	0,117	0,396	0,438	-0,114

Джерело: Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

Таблиця 19.2.6

**Коефіцієнт концентрації виплат з різних видів соціального забезпечення  
у країнах ОЕСР**

Країна	Пенсії за віком	Виплати з інвалідності	Компенсації на випадок виробничої травми чи захворювання	Допомога на випадок втрати годувальника	Сімейна грошова допомога	Допомога на випадок безробіття	Житлові субсидії	Інші виплати
Австралія	-0,47	-0,35	-	-0,30	-0,33	-0,44	-	-0,40
Австрія	0,25	0,14	0,16	0,00	-0,09	-0,17	-0,48	-0,05
Белья	-0,09	-0,27	-0,13	-0,14	0,03	-0,22	-0,15	-0,50
Угорщина	0,01	-	-	-	-0,06	-0,25	-	-0,17
Німеччина	0,10	-	0,07	-0,04	-0,04	-0,28	0,00	-0,24
Греція	0,15	0,06	0,25	0,02	-0,02	0,04	-0,17	-0,11
Данія	-0,49	-0,18	-	-	-0,04	-0,22	-0,58	-0,37
Ірландія	-0,32	-0,27	0,27	0,08	-0,21	-0,07	-0,46	0,02
Іспанія	0,04	0,11	0,14	0,05	0,35	0,02	0,48	0,02
Італія	0,22	0,90	-	-	-0,52	-0,04	-	-0,05
Канада	-0,11	-	-	-	-0,46	-0,06	-	-0,22
Люксембург	0,17	0,00	-	0,13	-0,02	-0,09	-0,41	-0,52
Нідерланди	-0,16	-0,11	-	-0,14	-0,36	0,03	-0,65	-0,37
Нова Зеландія	-0,32	-0,35	-0,41	0,02	-0,43	-0,38	-0,37	-0,14
Норвегія	-0,27	-0,06	-	-0,18	-0,06	-0,12	-0,65	-0,24
Польща	0,26	0,04	0,40	0,15	-0,22	0,13	-0,26	-0,13
Португалія	0,33	0,03	-	0,03	-	0,20	0,13	-0,77
Словаччина	0,00	-0,19	-0,01	0,24	-0,01	-0,07	0,84	-0,59



Продовження табл. 19.2.6

Країна	Пенсії за віком	Виплати з інвалідності	Компенсації на випадок виробничої травми чи захворювання	Допомога на випадок втрати годувальника	Сімейна грошова допомога	Допомога на випадок безробіття	Житлові субсидії	Інші виплати
Великобританія	-0,21	-0,20	-	-	-	-	-	-0,37
США	-0,04	-	-	-	-0,56	0,07	-	-0,10
Швейцарія	-0,19	-	-	-	-0,02	-0,15	-	-0,29
Швеція	-0,19	0,25	0,25	-	-0,07	-0,10	-0,66	-0,16
Туреччина	0,37	0,07	-	0,25	0,17	0,08	-	0,52
Фінляндія	-0,44	0,07	0,12	0,02	-0,07	-0,24	-0,61	-0,39
Франція	0,25	0,14	-	0,05	-0,13	0,08	-0,55	-0,23
Чехія	-0,11	-0,06	-	0,19	-0,26	-0,28	-0,66	-0,36
Японія	0,02	-	-	-	-	-0,11	-	-0,33
ОЕСР	-0,05	-0,01	0,10	0,02	-0,14	-0,10	-0,29	-0,24

Джерело: Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М.: МОТ, 2011. – 295 с.

З табл. 19.2.6 бачимо, що в країнах ОЕСР перерозподільні можливості трансфертів значно більш диференційовані, ніж податків. Зрозуміло, найвища концентрація спостерігається у країнах, де значну частину системи соціального забезпечення становить допомога на основі перевірки нужденності або рівня доходу (як у Австралії, Данії або Новій Зеландії). Вона значно нижча в країнах, де в соціальному забезпеченні переважає допомога соціального страхування, що розраховується залежно від рівня доходу (Австрія, Франція, Німеччина, Італія та деякі інші країни). Узагальнена закономірність така: чим вищий рівень грошових трансфертів, тим сильніший ефект зниження нерівності. Проте є група країн з відносно високими витратами за низької ефективності зниження нерівності. Таким чином, показник ефективності для цих країн нижчий, але будь-яка оцінка ефективності та результативності повинна брати до уваги не одне, а всі завдання, що мають вирішуватися системами соціального забезпечення.

В Україні проблема модернізації системи соціального захисту вишла сьогодні на позиції найбільш актуальних та пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку. Поступове та поетапне реформування економіки України, зміни в поточному законодавстві, трансформація демографічної структури населення та поява нових груп його уразливих верств зумовлюють потребу у впровадженні нових адекватних інститутів соціального захисту населення, які б покривали найвагоміші соціальні ризики суспільства.

Модернізація системи соціального захисту в Україні зумовлена не лише доцільністю створення дієздатних соціальних амортизаторів, як інструментів соціальної підтримки державою вразливих верств населення, а й необхідністю підвищення в країні рівня суспільної довіри, соціальної згуртованості, що сприятиме накопиченню соціального капіталу. Цей капітал, завдяки своїм властивостям, є вагомими підґрунтям ефективної соціально-економічної взаємодії, а також збереження та формування інституційної стійкості суспільства загалом.

З прагматичних позицій переважна більшість науковців трактує модернізацію соціального захисту населення як раціоналізацію та оптимізацію управління, необхідні для успішної реалізації реформ у соціальній сфері<sup>1</sup>. Модернізація управління соціальними послугами в більшості

---

<sup>1</sup> *Якобсон Л. И.* Слабость социальной политики: недоработка начальства или симптом состояния общества? / Л. И. Якобсон // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2010. – № 6. – С. 161–163.

країн реалізовувалася в контексті розвитку концепції нового державного управління (*new public management*), з адмініструванням за визначеними цілями та результатами, способами їх досягнення, орієнтацією на високу ефективність, механізми транспарентної оцінки досягнення результатів<sup>1</sup>. На думку С. Шишкіна, модернізація соціального захисту населення має включати механізми адресності соціальних виплат, розширення інфраструктури соціальних послуг, передачу частини повноважень соціального захисту населення на регіональний рівень, формування нових суб'єктів надання соціальних послуг, у тому числі недержавних, з переданням їм частини функцій, недискримінаційною орієнтацією соціальних послуг на найвразливіші верстви населення, зниженням адміністративних витрат системи соціального захисту населення, розробленням стандартів соціальних послуг<sup>2</sup>.

Міжнародна практика формування та реалізації соціальної політики свідчить про те, що більшість сучасних систем соціального забезпечення виявилися вразливими до проявів фінансово-економічної кризи, а також недостатньо підготовленими до вирішення демографічних проблем, появи нових форм соціальних послуг, підвищення фінансового навантаження на тих, хто сплачує страхові внески та податки. Аргументом, що підтверджує слушність цієї думки, є антикризові заходи урядів багатьох країн, одна частина з яких була спрямована на скорочення розмірів соціальних виплат та зменшення кола їх отримувачів, а друга – на впровадження додаткових джерел фінансування різних форм соціального захисту<sup>3</sup>.

Однак криза надала переконливі докази й того, що країни, які мали ефективні системи соціального забезпечення, були здатні швидше та ефективніше реагувати на неї. Історичний досвід переконує, що країни зазвичай розширюють сферу охоплення системами соціального забезпечення після криз.

За такого стану кожна країна має адаптувати та модернізувати системи надання соціальних послуг відповідно до власних тенденцій функціо-

<sup>1</sup> Романов П. В. Модернизация социального обслуживания: ориентация на результат / П. В. Романов, Е. Р. Ярская-Смирнова // SPERO. – 2011. – № 19. – С. 107–120.

<sup>2</sup> Шишкин С. В. Экономика социальной сферы / С. В. Шишкин. — М. : ГУ-ВШЭ, 2004. – С. 294.

<sup>3</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010 – № 10. – 5 с.

нування економіки, демографічної ситуації, потреб вразливих верств населення, особливостей регіонального соціально-економічного розвитку.

Незважаючи на те, що в Україні діє розгалужена система соціального захисту населення і, за класифікацією МОП, вона включена до групи країн з повним соціальним забезпеченням, ця система не відповідає сучасним потребам суспільства та не сприяє накопиченню соціального та людського капіталу, провідними з яких є: нерівномірність розташування суб'єктів надання соціальних послуг (концентрація у великих містах, стаціонарних закладах); розширення груп населення, які потребують соціальних послуг (не задовольняються потреби вразливих верств населення); фінансові, територіальні та структурні бар'єри доступу до соціальних послуг; низька якість соціальних послуг; неможливість вибору послуги та постачальника; значна фрагментація підпорядкування соціальних послуг серед різних структур. Факторами, що ускладнюють функціонування системи соціального захисту в Україні, також є: відсутність стандартів якості соціальних послуг; надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень органів державного рівня; неузгодженість нормативно-правових актів, що регулюють надання соціального захисту та соціальної допомоги; негнучкість, нераціональність механізмів фінансування окремих програм соціального захисту населення; відсутність механізмів оцінки потреб бенефіціарів у послугах.

З цих позицій нагальними та актуальними в Україні є активно опрацьовувані організаційно-економічні напрями вдосконалення механізмів соціального захисту населення. Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”<sup>1</sup> та щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України<sup>2</sup> розкривають стратегічні орієнтири та основні етапи модернізації соціального захисту населення:

- 1) реформування системи соціального забезпечення (перехід від переважання натуральних трансфертів (передусім пільг) до грошових виплат; зміна головного бенефіціара соціальних послуг (родини), яка має стати споживачем державної соціальної допомоги; розвиток системи раннього виявлення осіб і сімей, які перебува-

<sup>1</sup> Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

<sup>2</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

- ють у складних життєвих обставинах, модернізація системи їх соціального обслуговування, підвищення адресності та якості надання соціальних послуг за місцем проживання);
- 2) трансформація державної політики стосовно доходів населення, поєднання соціальних програм із політикою зайнятості;
  - 3) реформування пенсійного забезпечення шляхом переходу до страхових засад його реалізації;
  - 4) реформування системи охорони здоров'я шляхом удосконалення законодавчого забезпечення системи охорони здоров'я, стимулювання розвитку добровільного медичного страхування, підвищення якості послуг з охорони здоров'я: підвищення якості кадрового забезпечення;
  - 5) реформування житлової політики держави;
  - 6) удосконалення політики щодо трудової міграції.

Обсяги фінансування більшості видатків соціального захисту населення в Україні мають сталу тенденцію до зростання, як у абсолютному вимірі, так і у відсотках (табл. 19.2.7).

За період 2003–2011 рр. державні соціальні видатки щодо ВВП збільшилися на 10,3 %, а, наприклад, державні видатки тільки на охорону здоров'я зросли в 4 рази, на освіту – в 4,8 рази. Питома вага видатків на соціальний захист до ВВП в Україні відповідає такому ж показнику більшості країн Європи (від 20 до 35 % ВВП). Наявні факти допомагають доводити неспроможність аргументів деяких дослідників про те, що високі рівні державних витрат на соціальний захист в Україні є невиваженим кроком в умовах посткризового розвитку економіки та посилення глобальної конкуренції. За визначенням МОП та МАСЗ\* найбільших успіхів у забезпеченні довгострокового сталого розвитку та зниженні рівня бідності досягли тільки ті країни, які створили розгалужені системи соціального забезпечення; водночас усі вони мають відкриті економіки<sup>1</sup>.

\* Міжнародна асоціація соціального забезпечення (МАСЗ) є провідною міжнародною організацією, яка об'єднує національні адміністрації та агентства, що вирішують проблеми організації та фінансування соціального забезпечення. Створена у 1927 р., сьогодні об'єднує роботу 330 таких організацій у 150 країнах світу.

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

Таблиця 19.2.7

**Динаміка державних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, млрд грн**

Категорії видатків	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Тенденції зміни, %
Охорона здоров'я	9,7	12,1	15,5	19,7	26,7	33,6	36,5	44,7	48,9	404,1
Освіта	14,9	18,3	26,8	33,8	44,3	60,9	66,7	79,8	86,2	478,5
Соціальний захист	12,9	19,5	40,1	41,5	48,6	74,3	78,9	104,6	105,4	717,1
у тому числі допомога у вирішенні житлового питання	1,8	2,0	1,6	1,6	2,4	2,0	1,3	2,2	2,8	55,6
Соціальні видатки зведеного бюджету	37,5	49,9	82,4	95,0	119,6	168,8	182,1	229,1	240,5	541,3
Пенсійний фонд України	25,0	39,0	64,0	74,0	100,0	148,0	166,0	191,0	211,0	744,0
Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття	2,0	2,0	3,0	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0	8,0	300,0
Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань	1,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,6	3,5	4,0	4,6	360,0
Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	3,0	3,0	5,0	7,4	5,2	7,2	7,5	8,2	7,6	153,3
Всього видатків на соціальний захист	68,5	95,9	156,4	181,4	231,8	332,6	365,1	439,3	471,7	588,6
ВВП, усього	267,3	345,1	441,4	544,1	720,7	948,1	913,3	1 094,6	1 314,0	-
Соціальні видатки до ВВП, %	25,6	27,8	35,4	33,3	32,2	35,1	40,0	40,1	35,9	40,2

\*За даними Державної казначейської служби України.

Джерело: Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010.

Разом із тим, доцільно зауважити, що одних лише високих рівнів державних витрат на соціальний захист не достатньо для формування ефективних соціальних та економічних стабілізаторів та зменшення масштабів бідності населення та нерівності в суспільстві.

Досвід показує, що однією з необхідних умов для досягнення успіху загалом є побудова комплексної ефективної системи управління з дієздатними механізмами перерозподілу отриманих ресурсів між різними верствами населення. Надання соціальної допомоги та соціальних послуг відповідним бенефіціарам – вразливим верствам та іншим групам не лише запобігає потраплянню окремих громадян та членів їх родин за межу бідності, а й стримує падіння сукупного попиту, обмежуючи потенційну глибину рецесії та посткризового стану економіки та збільшуючи таким чином потенціал відновлення економіки.

Протягом останніх декількох років в Україні поступово відбувається процес удосконалення механізмів реалізації соціальної політики, зокрема, постійно підвищується рівень більшості соціальних виплат населенню; прийнята система заходів із реформування пенсійної системи, спрямована на стабілізацію її середньо- та довгострокової фінансово-економічної стійкості; розпочато процес реформування системи охорони здоров'я тощо. Тільки у 2012 р. осучаснено окремі форми соціального захисту населення, а також посилено адресність визначених соціальних послуг вразливим верствам населення (табл. 19.2.8).

Разом з цим, на основі методів проектного управління у соціальній сфері, що дають змогу розв'язати ключові нагальні проблеми та досягти Цілей розвитку тисячоліття ООН, в Україні реалізуються Національні проекти: “Нове життя. Нова якість охорони материнства та дитинства”, “Доступне житло – соціальна підтримка населення”, “Вчасна допомога”.

Наведені заходи сприятимуть забезпеченню фінансової стабільності визначених уразливих верств населення на певний період, зменшенню диференціації в доступі до соціальних послуг та, як наслідок, зниженню нерівності в суспільстві та створенню передумов для накопичення соціального капіталу на регіональному рівні та в Україні загалом.

Системи соціального захисту ефективні та дієві лише за умови, якщо досягають цілей за допомогою відповідних витрат і без будь-яких небажаних побічних ефектів. Інноваційні управлінські та організаційні заходи як інструмент модернізації соціального захисту є складним процесом, оскільки безпосередньо зачіпають інтереси майже всього населення, спричиняючи зміни в доходах та витратах різних соціальних груп, передусім одержувачів соціальної допомоги та послуг.

Таблиця 19.2.8  
**Основні заходи модернізації системи соціального захисту у 2012 р.**

Соціальні стандарти та соціальні ініціативи	Мета	Механізм реалізації
Забезпечення громадян гідною роботою	Сприяння ефективній зайнятості та створення нових робочих місць	Громадяни віком від 45 років, які мають страховий стаж не менше 15 років, отримують право на "ваучер" для оплати прискореного навчання нової професії. Введення контрактів (договорів) між роботодавцем та працівником щодо навчання. Професійне навчання безробітних здійснюватиметься на замовлення роботодавця під конкретне робоче місце або в інтересах відкриття власної справи. Підтвердження професійної кваліфікації, набутої під час роботи
Підвищення соціальних стандартів працюючих громадян	Посилення соціального захисту працюючих громадян	Підвищення розміру посадового окладу працівника першого тарифного розряду єдиної тарифної сітки для визначення посадових окладів працівників бюджетної сфери у 2012 р. Підвищення розміру прожиткового мінімуму протягом 2012 р. Підвищення мінімальної заробітної плати протягом 2012 р.
Посилення соціального захисту матері та дитини	Підвищення розміру допомоги при народженні дитини	У 2012 р. на 10,5 % підвищено розміри допомоги при народженні: першої дитини – з 26 100 до 28 830 грн; другої дитини – з 52 200 до 57 660; третьої та наступної дитини – з 104 400 до 115 320 грн
Трудова пенсія – залежно від трудового стажу та осучасненого заробітку	Посилення соціального захисту пенсіонерів шляхом підвищення розмірів пенсій, забезпечення гідного рівня їх життя	Поетапно осучаснити з травня 2012 р. заробіток для 8845 тис. пенсіонерів до середньомісячного заробітку в галузях економіки за 2007 р. (1197,91 грн). При здійсненні осучаснення забезпечити підвищення трудової пенсії для пенсіонерів, які мають мінімальний і більше стаж роботи (жінки – 20 років, чоловіки – 25 років) і яким пенсії призначені до 2008 р., на суму не менше ніж 100 грн. Підвищити на 100 грн пенсійні виплати для пенсіонерів, які мають мінімальний і більше стаж роботи (жінки – 20 років, чоловіки – 25 років) та яким не буде здійснено осучаснення заробітних плат, оскільки пенсії їм призначені після 2008 р. з урахуванням заробітку за 2007–2012 рр. Підвищити на 50 грн пенсійні виплати для пенсіонерів, яким пенсії призначені після 2008 р. і які не мають мінімального стажу. Підвищити на 30 грн пенсійні виплати для пенсіонерів, яким призначено соціальні пенсії



Продовження табл. 19.2.8

Соціальні стандарти та соціальні ініціативи	Мета	Механізм реалізації
Членам сімей померлих інвалідів війни – підвищення пенсійних виплат	Посилення соціального захисту членів сімей померлих інвалідів війни шляхом збільшення розміру підвищення до пенсії	З 1 травня 2012 р. установити розмір підвищення до пенсії членам сімей померлих інвалідів війни на рівні 42 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність
Учасникам війни – підвищення розміру пенсійних виплат	Посилення соціального захисту учасників війни шляхом збільшення розмірів підвищення до пенсії	З 1 травня 2012 р. збільшено підвищення до пенсії для: – учасників війни, нагороджених орденами і медаллями за самовіддану працю і бездоганну військову службу в тилу в роки Великої Вітчизняної війни, – з 15 до 20 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; – інших учасників війни – з 10 до 15 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність
Кожному інваліду війни – підвищити розмір одноразової допомоги	Посилення соціального захисту інвалідів війни	Підвищення розміру одноразової допомоги до 9 травня інвалідам війни
Військовослужбовцям, особам начальницького і рядового складу, які залишили службу, – підвищення розмірів пенсій	Посилення соціального захисту колишніх військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу шляхом підвищення розмірів пенсій	Прийнято постанову “Про збільшення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 23.04.2012 № 355, в якій передбачено поетапне підвищення розмірів раніше призначених пенсій військовослужбовцям, особам начальницького і рядового складу, які залишили службу
Запровадження соціально справедливого рівня щомісячних страхових виплат шахтарям-інвалідам, інших потерпілим на	Перерахунок щомісячних страхових виплат шахтарям-інвалідам, іншим потерпілим на	З 1 березня 2012 р. проведено перерахунок щомісячних страхових виплат потерпілим (членам їх сімей) на коефіцієнт зростання номінальної заробітної плати штатних працівників у галузях економіки за 2011 р., який дорівнює 17,6 %

Продовження табл. 19.2.8

Соціальні стандарти та соціальні ініціативи	Мета	Механізм реалізації
інвалідам, іншим потерпілим на виробництві та членам їх сімей	виробництва та членам їх сімей	
Посилення соціального захисту малозабезпечених сімей	Підвищення розміру державної соціальної допомоги інвалідам, пенсіонерам та дітям з малозабезпечених сімей	З 1 липня 2012 р. підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму: для дітей – з 50 до 75 % прожиткового мінімуму відповідного віку, для пенсіонерів та інвалідів – з 80 до 100 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність
Сімейний затишок – дітям-сиротам та дітям, які залишилися без батьківського піклування	Зменшення кількості дітей у будинках-інтернатах за рахунок сімейних форм виховання	Вжити заходів щодо влаштування дітей, які проживають в інтернатах, у сімейні форми виховання; завдяки запровадженню раннього виявлення сімейних проблем та вжиття відповідних заходів із працевлаштування та лікування батьків, надання їм соціальної та психологічної допомоги не допустити позбавлення дітей батьківської опіки; реорганізувати державні притулки для дітей у центри соціально-психологічної реабілітації дітей
Підвищення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	Підвищення розмірів пенсійних виплат громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи протягом 2012 р.	Урядом прийнято постанову "Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 23.11.2011 № 1210: 1) для інвалідів-ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС. Осучаснити заробіток до 2006 р. (як для усіх пенсіонерів України) та здійснити з 01.01.2012 перерахунок пенсій, збільшити з 01.01.2012 розмір додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, з 30, 20 і 15 % до 50, 40 і 30 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (як для інвалідів війни); встановити з 01.01.2012 мінімальний розмір пенсійної виплати для інвалідів (на рівні інвалідів війни); 2) для дітей-інвалідів з числа потерпілих унаслідок Чорнобильської катастрофи збільшити з 01.01.2012 розмір пенсійної виплати з 380 грн у 2011 р. до 842 грн

Продовження табл. 19.2.8

Соціальні стандарти та соціальні ініціативи	Мета	Механізм реалізації
		<p>у 2012 р.; збільшити з 01.01.2012 розмір додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, з 15 до 18 % прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб;</p> <p>3) для інвалідів з числа потерпілих унаслідок Чорнобильської катастрофи збільшити з 01.01.2012 розмір пенсійної виплати на 70 % проти розміру 2011 р.; збільшити з 01.01.2012 розмір додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, для інвалідів;</p> <p>4) для непрацездатних осіб, які втратили годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи осучаснити заробіток до 2006 р. (як для всіх пенсіонерів України) та здійснити з 01.01.2012 перерахунок пенсії; збільшити з 01.01.2012 розмір додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, з 10 % до 12 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;</p> <p>5) для громадян, потерпілих унаслідок Чорнобильської катастрофи збільшити з 01.07.2012 розмір додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, з 5, 10 і 15 % до 6, 12 і 18 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність</p>

Джерело: Стан реалізації нових соціальних ініціатив Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/142160/0207.ppt>.

Водночас стратегія модернізації соціального захисту має ґрунтуватися на принципах комплексності, системності, довгостроковості, урахування обмежень бюджетного простору. Увага лише до найгостріших соціальних проблем суспільства може не надати бажаного ефекту на довгострокову перспективу. За визначенням норвезького науковця Е. Райнерта, такі заходи зазвичай мають ознаки “паліативної економіки” спрямованої на полегшення окремих найгостріших симптомів бідності, замість вирішення сутності самих проблем бідності та соціальної вразливості та впровадження “економіки розвитку” для країн із низьким та середнім рівнем доходів<sup>1</sup>.

Інші виклики для українського суспільства та економіки можуть бути зумовлені планами переходу системи соціального захисту України від переважання натуральних трансфертів (передусім пільг) до грошових трансфертів. З метою виявлення цих потенційних викликів проаналізуємо переваги та ризики аналогічних реформ у країнах, що мали подібні до української системи соціального захисту.

Нещодавні невдалі реформи “монетизації соціальних пільг” у Російській Федерації дають привід для сумніву в їх доцільності та вимагають найвищого рівня уважності від розробників та ретельності у процесі побудови алгоритму заходів реформування соціального захисту. Першорядними завданнями “монетизації соціальних пільг” у Російській Федерації були: розмежування витратних повноважень між регіональними та федеральними бюджетами; відмова від зобов’язань, що не мають джерел фінансування; переведення у грошову форму частину соціальних пільг та послуг; скорочення витратних зобов’язань, закріплених у федеральному законодавстві; покладення на регіональні та місцеві органи влади відповідальності з балансування дохідних можливостей та нових витратних повноважень<sup>2</sup>.

Незважаючи на задекларовані цілі збереження та можливого підвищення раніше досягнутого рівня соціального захисту громадян, як зауважують російські науковці Т. Малева та Л. Овчарова, за підсумками заміни пільг грошовими компенсаціями матеріальне становище більшості російських домогосподарств погіршилося<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Райнерт Э. С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / Э. С. Райнерт ; под ред В. Автономова ; пер. с англ. Н. Автономовой. – М. : ГУ-ВШЭ, 2011. – С. 94.

<sup>2</sup> Климов И. Реформа социальных льгот в оценках россиян / И. Климов // Журнал исследования социальной политики. – 2006. – Т. 4. – № 3. – С. 295–319.

<sup>3</sup> Малева Т. Социальная модернизация в России: теория, история, вызовы / Т. Малева, Л. Овчарова // SPERO. – 2009. – № 10. – С. 11–32.

Зрештою, монетизація і зміни, що супроводжували її, у вартості послуг, на які раніше надавалися пільги, призвели до скорочення ресурсів 53 % домогосподарств. На тлі цього третині домогосподарств вдалося збільшити добробут, а 14 % – зберегти колишній рівень ресурсів. Крім того, не всі пільги та не в усіх регіонах Росії було замінено на грошові компенсації. Більшість регіонів мінімально монетизували систему пільг, оскільки закон залишав можливість не переводити в грошову форму пільги регіонального мандату. Повністю перейшли на грошові виплати тільки чотири суб'єкти Росії, ще шість зберегли систему натуральних пільг, а інші прийняли компромісні рішення (залишивши пільги на транспорт і ліки). Таким чином, замість переходу від системи пільг до нової, ефективнішої системи соціальної підтримки було перерозподілено витрати на пільги між регіональними і федеральними бюджетами<sup>1</sup>.

Відтак, відбулося поглиблення регіональної диференціації доходів населення замість її зниження. Основні недоліки реформи були спричинені прорахунками її розробників, неврахуванням реальної соціально-економічної ситуації у різних регіонах країни, низьким рівнем поінформованості населення, що викликало протестні акції.

Досвід Казахстану щодо впровадження адресних механізмів соціального захисту виявився ефективнішим та привів до позитивних результатів. Основні проблеми, які не вдалося розв'язати в Казахстані, сформувався внаслідок надмірної децентралізації структури системи соціального захисту та, як наслідок, неможливості окремих регіонів здійснювати всі адресні соціальні виплати та фінансувати інші соціальні програми у повному обсязі. Іншою причиною таких проблем стали помилки визначення межі бідності, її відмінність у різних регіонах країни та наявність значної кількості помилок виключення з програм адресного соціального захисту<sup>2</sup>. Ці факти зумовили збільшення регіональної диференціації за рівнем доходів. Відтак, невваженість у процесі розроблення та реалізації заходів модернізації соціального захисту населення можуть спричинити соціальну дезінтеграцію країни, посилення протестних настроїв та зниження рівня соціального капіталу в

<sup>1</sup> Хахулина Л. Монетизация льгот в зеркале общественного мнения / Л. Хахулина // SPERO. – 2005. – № 3. – С. 24–31.

<sup>2</sup> Республика Казахстан: оценка системы адресной социальной помощи. Заключительный отчет. Достойный труд: комплексный подход к социальной сфере в Казахстане. – Астана : Международное бюро труда, 2004. – 82 с.

країні. Регіони з нижчим рівнем фінансової стійкості та автономності завжди матимуть менше можливостей фінансування програм соціального захисту населення.

Проте зазначені виклики не применшують вагомості адресного підходу в запропонованих сучасних напрямках модернізації соціального захисту в Україні, а основні аргументи на користь упровадження цього підходу стосуються підвищення доступності, ефективності та рівності доходів отримувачів соціальних послуг.

### **19.3. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДРЕСНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

В умовах трансформаційних процесів в Україні загострилися соціальні проблеми: зростання розшарування населення за рівнем доходів, високий рівень бідності та злиднів, збільшення безробіття, примітивізація потреб найбільш бідної частини населення, поширення форм дезадаптованої поведінки. Виникла необхідність розвитку “амортизаторів”, що дають можливість ослабити соціальну напруженість, захистити населення від негативних наслідків соціально-економічних реформ. Серед них – обґрунтування та реалізація соціальної політики, яка повинна забезпечувати визначення соціальних пріоритетів, створення системи соціального захисту населення, виявлення таких його груп, які справді потребують допомоги, а також вироблення механізмів здійснення адресної соціальної підтримки. До особливостей сучасного періоду належать суперечності між зростанням потреб соціального захисту населення і звуженням ресурсних можливостей держави для їх задоволення. У зв'язку з цим обсяги соціальних виплат повинні бути узгоджені з фінансовими можливостями, отже, актуальним стає критерій суспільної доцільності у здійсненні соціального захисту громадян. Він вимагає чітко окресленого визначення контингенту тих, хто з об'єктивних причин повністю або частково позбавлений можливості самозабезпечення.

Адресність розподілу фінансових, зокрема бюджетних, ресурсів є необхідною умовою ефективного використання суспільних коштів, оскільки має забезпечити надання фінансових ресурсів саме нужденним верствам населення.

Як показує зарубіжний досвід, найважливішим критерієм ефективності адресної соціальної допомоги є її вплив на вирішення життєвих проблем вразливих верств населення та зниження рівня бідності в су-

спільстві загалом. Відповідно до оцінок Світового банку, на сьогодні близько 1,4 млрд осіб – більше 20 % населення світу та понад 25 % населення країн, що розвиваються, – живуть нижче прийнятої на міжнародному рівні межі бідності – 1,25 дол. США на день на одну особу, а 2,6 млрд осіб (38 % населення світу та 46 % жителів країн, що розвиваються) мають дохід менше 2 дол. США на день на одну особу. Крім того, за кризовий 2009 р. у результаті зниження темпів економічного зростання число людей з доходом менше 1,25 дол. США на день збільшилося на 46 млн осіб порівняно з тим, що очікувалося до кризи, а з доходом до 2 дол. США – на 65 млн осіб<sup>1</sup>.

За даними Державної служби статистики України, у 2011 р. частка населення із середньодушовими еквівалентними доходами, нижчими за прожитковий мінімум (табл. 19.3.1, рис. 19.3.1), становила 13,7 % за грошовими доходами та 7,8 % за загальними доходами (для порівняння: у 2000 р. значення відповідних показників становило 87,9 та 80,2 %, у 2010 р. – 15,6 та 8,8 %). Грошові еквівалентні доходи у 20 % найбільш незабезпеченого населення були у 3,8 раза вищі, ніж у 20 % найменш забезпеченого, а загальні еквівалентні доходи були більшими у 3,4 раза (у 2000 р. – 6 та 4,4 раза, у 2010 р. – 4 та 3,6 раза відповідно)<sup>2</sup>.

Слід зазначити, що середньодушові еквівалентні грошові доходи, нижчі за прожитковий мінімум, у 2011 р. в Україні мали 18,4 % домогосподарств з дітьми<sup>3</sup>, тобто, згідно зі статистичними даними, майже кожне п'яте домогосподарство із дітьми перебувало за межею бідності.

У 2011 р. середньомісячний еквівалентний загальний дохід на одну особу склав 1763 грн<sup>4</sup>, отже, межею відносної бідності, що становить 50 % від цієї цифри, є 881,5 грн. Доходи, менші ніж 881,5 грн на одну особу, мали близько 8 % домогосподарств України. Наведені на рис.19.3.1 цифри показують, що межа відносної бідності в Україні є нижчою, ніж межа абсолютної бідності (на початок 2011 р. рівень прожиткового мінімуму становив 894 грн), що є свідченням загального низького рівня життя населення.

<sup>1</sup> Системы социального обеспечения: ответ на кризис // Бюллетень социальной политики МАСО. – 2010 – № 10. – 5 с.

<sup>2</sup> Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – С. 397, 402.

<sup>3</sup> Там само. – С. 399.

<sup>4</sup> Соціальні індикатори рівня життя населення : статистичний збірник : 2011 рік / Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat\\_u/publposl\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm).

Таблиця 19.3.1

**Динаміка зростання прожиткового мінімуму за соціальними  
і демографічними групами, % до попереднього періоду**

Період	Загальний показник	Діти до 6 років	Діти від 6 до 18 років	Працездатні особи	Особи, які втратили працездатність
3 01.01.2001 по 31.12.2001	115,3	114,9	116,3	115,1	114,9
3 01.01.2002 по 31.12.2003	109,8	111	111,1	110,3	107,7
3 01.01.2004 по 31.12.2004	105,9	105,7	105,4	106,0	106,2
3 01.01.2005 по 31.12.2005	116,8	115,9	115,6	117,1	116,6
3 01.01.2006 по 31.03.2006	107,1	106,4	109,8	106,6	105,4
3 01.04.2006 по 30.09.2006	102,6	102,5	102,5	102,7	102,6
3 01.10.2006 по 31.12.2006	101,5	102,0	101,7	101,8	101,9
3 01.01.2007 по 31.03.2007	104,2	103,8	104,1	104,0	103,8
3 01.04.2007 по 30.09.2007	106,7	106,7	106,6	106,9	106,8
3 01.10.2007 по 31.12.2007	101,3	101,5	101,5	101,2	101,2
3 01.01.2008 по 31.03.2008	111,3	111,9	109,8	111,4	114,4
3 01.04.2008 по 30.06.2008	102,2	102,3	102,3	102,2	102,3
3 01.07.2008 по 30.09.2008	100,3	100,4	100,3	100,3	100,2
3 01.10.2008 по 31.10.2009	103,1	103,1	103,1	103,1	103,3
3 01.11.2009 по 31.12.2009	112,0	113,5	110,7	111,2	115,1
3 01.01.2010 по 31.03.2010	117,7	119,5	116,1	116,8	121,3
3 01.04.2010 по 30.06.2010	101,7	101,6	101,8	101,7	101,6
3 01.07.2010 по 30.09.2010	100,5	100,5	100,4	100,5	100,4
3 01.10.2010 по 30.11.2010	102,1	102,1	102,2	102,1	102,0
3 01.12.2010 по 31.12.2010	101,6	101,5	101,7	101,7	101,5
3 01.01.2011 по 31.03.2011	102,2	102,1	102,1	102,1	102,2
3 01.04.2011 по 30.09.2011	101,9	102,0	102,0	102,0	101,9
3 01.10.2011 по 30.11.2011	102,5	102,5	102,5	102,6	102,6
3 01.12.2011 по 31.12.2011	102,0	102,0	102,0	101,9	102,0
3 01.01.2012 по 31.03.2012	106,7	102,6	106,7	106,9	102,8

Складено за даними офіційного сайту Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.



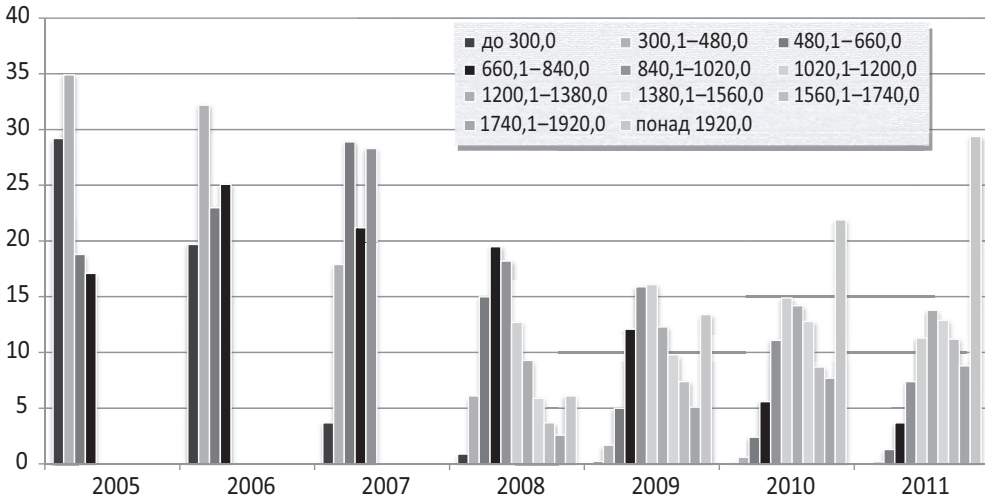


Рис. 19.3.1. Розподіл населення за рівнем середньодушових загальних доходів, %

Складено за: Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2011. – С. 407.

З початком трансформаційних процесів в Україні майнова нерівність та рівень доходів як основний її вияв стає головним стратифікаційним елементом. Відбувається процес прискореного соціального розшарування, але він охоплює суспільство нерівномірно, дедалі чіткіше відокремлюються верхні страти від масових верств, що концентруються на полюсі бідності. Процеси збідніння населення та зростаючого соціального розшарування накладаються один на одного і призводять до того, що одні бідніють, а інші багатіють. Ця майнова нерівність в умовах кризових явищ спричиняє гіпертрофовані форми соціальної нерівності.

Під час круглого столу “Справедливе суспільство XXI століття” Прем’єр-міністр України М. Я. Азаров підкреслив, що на сьогодні в Україні діє неправильна система, коли пільги надаються за одним принципом, соціальна підтримка – за іншим, а пільгові тарифи – за третім<sup>1</sup>.

Якщо проаналізувати сукупні витрати домогосподарств із різним рівнем їх середньодушових доходів та отриманих пільг і субсидій на оплату

<sup>1</sup> Азаров: В Україні співвідношення доходів найбідніших до найбагатших становить 1 до 18 / РБК-Україна. – 2012. – 23 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newline/show/azarov-v-ukraine-sootnoshenie-dohodov-samyh-bednyh-k-samym-23032012125300>.

житла, комунальних продуктів та послуг, то у 2011 р. частка останніх у сукупних витратах домогосподарств із середньодушовими доходами, що перевищують 1920 грн, є більшою, ніж у домогосподарствах із середньодушовими доходами, меншими за прожитковий мінімум, і становить 0,5 та 0,4 % відповідно<sup>1</sup>.

Статистичні дані табл. 19.3.2 свідчать про те, що частка соціальних допомог та інших одержаних населенням трансфертів становить більше третини загальної суми їх доходів.

Нерівність у розподілі доходів наявна як у країнах ринкової економіки, так і в нашій країні. Вирішення такої гострої соціальної проблеми, як бідність, є одним із напрямів діяльності держави і пов'язане з підтриманням на рівні хоча б прожиткового мінімуму, а також скороченням (економічними засобами) кількості осіб, що живуть за межею бідності.

Відмінності в рівні споживання можуть залежати і від чинників, які не стосуються внутрішніх властивостей праці та її якості у самого працівника. Передусім до таких факторів належать: величина сім'ї, співвідношення кількості працюючих і утриманців у сім'ї, стан здоров'я, географічні та кліматичні умови тощо, що підтверджується результатами аналізу структури грошових доходів домогосподарств залежно від їх чисельного складу (табл. 19.3.3), який свідчить про те, що допомоги та субсидії найбільшу частку у складі загальних доходів домогосподарств мають домогосподарства у кількості однієї та двох осіб – 50 та 40% відповідно.

Щодо сімей з дітьми, то допомоги та субсидії становлять найбільшу частку в доходах сімей, які мають трьох, чотирьох та більше дітей (табл. 19.3.4).

Програми соціальної підтримки насамперед призначені для допомоги найбіднішим у разі абсолютної бідності. В умовах обмеженості ресурсів вони не можуть (і не повинні) компенсувати недостатнє споживання за відносної бідності. Однак при розробленні та реалізації адресних програм потрібно враховувати, що сьогодні основні соціально-політичні проблеми пов'язані з відотною бідністю.

У сучасній Україні відносна бідність, на відміну від абсолютної, не має тенденції до зниження; при цьому збідніння відчують різні соціальні групи. Абсолютно бідні здебільшого ті ж, хто і раніше, – традиційні клієнти системи соціального захисту. Можна виокремити п'ять їх основних соціально-демографічних типів: неповні сім'ї з неповнолітні-

<sup>1</sup> Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – 407 с.

Таблиця 19.3.2  
**Динаміка структури доходів населення України за роками, млн грн**

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходи, всього	185 073	215 672	274 241	381 404	472 061	623 289	845 641	894 286	1 101 175	1 251 005
у тому числі:										
заробітна плата	78 950	94 608	117 227	160 621	205 120	278 968	366 387	365 300	449 553	521 066
% у доходах	42,7	43,9	42,7	42,1	43,5	44,8	43,3	40,8	40,8	41,6
прибуток та змішаний дохід	33 540	36 330	43 828	58 404	69 186	95 203	131 139	129 760	160 025	198 512
доходи від власності (одержані)	5 297	6 706	8337	11 072	13 855	20 078	28 432	34 654	67 856	68 059
соціальні допомоги та інші										
одержані поточні трансферти	67 286	78 028	104 849	151 307	183 900	229 040	319 683	364 572	423 741	463 368
% у доходах	36,36	36,18	38,23	39,67	38,96	36,75	37,80	40,77	38,48	37,10

Складено за: Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2011. – С. 407; Діти, жінки та сім'я в Україні : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – 349 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/katalog/kat\\_u/publpost\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/katalog/kat_u/publpost_u.htm).

Таблиця 19.3.3

**Динаміка структури грошових доходів домогосподарств залежно від їх чисельного складу (у середньому за місяць на одне домогосподарство), %**

Показник	2010					2011						
	Усі домогосподарства	Кількість осіб у домогосподарстві				Усі домогосподарства	Кількість осіб у домогосподарстві					
		Одна	Дві	Три	Чотири і більше		Одна	Дві	Три	Чотири і більше		
Усього грошових доходів, грн	3126,4	1482,9	2829,2	3780,5	4134,2	5017,6	3452,8	1670,0	3197,8	4156,9	4584,5	5258,2
Оплата праці	53,0	27,7	43,7	63,7	62,1	55,2	54,9	29,3	44,3	66,2	65,7	55,1
Доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості	6,8	2,4	3,2	9,4	10,0	7,3	5,3	3,2	3,2	6,7	6,2	5,9
Доходи від продажу сільськогосподарської продукції	3,8	3,2	4,0	2,9	4,1	5,3	3,6	2,9	3,7	2,5	3,8	5,8
Пенсії, стипендії, допомоги та субсидії, надані готівкою	28,8	52,0	41,6	16,4	18,2	28,1	28,3	50,0	40,3	16,8	18,1	27,9
Грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи	7,6	14,7	7,5	7,6	5,6	4,1	7,9	14,6	8,5	7,8	6,2	5,3

Складено за: Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2012. – С. 408.

Таблиця 19.3.4  
**Динаміка структури грошових доходів домогосподарств із дітьми залежно від кількості дітей у їх складі (у середньому за місяць на одне домогосподарство), %**

Показник	2010				2011					
	Усі домогосподарства з дітьми	Кількість дітей			Усі домогосподарства з дітьми	Кількість дітей				
		Одна	Дві	Три		Чотири і більше	Одна	Дві	Три	Чотири і більше
Усього грошових доходів, грн	3798,3	3764,9	3895,7	3910,6	3559,6	4191,5	4202,6	4109,9	4402,7	5432,0
Оплата праці	60,8	63,5	54,8	44,8	23,0	63,1	65,6	57,9	39,5	31,9
Доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості	9,8	9,0	12,2	7,1	7,6	7,4	7,3	8,2	4,4	1,9
Доходи від продажу сільськогосподарської продукції	3,9	3,3	5,2	6,8	11,5	3,5	3,0	4,9	5,8	4,9
Пенсії, стипендії, допомоги та субсидії, надані готівкою	17,4	15,6	20,1	36,3	52,9	17,2	15,3	20,4	40,6	45,6
Грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи	8,1	8,6	7,7	5,0	5,0	8,8	8,8	8,6	9,7	15,7

Складено за: Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2012. – С. 409.

ми дітьми, де один або обидва батьки інваліди; самотні особи пенсійного віку з поганим здоров'ям; сім'ї алкоголіків; члени великої родини з високим рівнем утриманського навантаження.

Знання структури, причин виникнення бідності та її масштабів допоможе органам соціального захисту вирішити два завдання:

- визначити індивідуального адресата соціальної допомоги;
- оцінити необхідні для адресних програм ресурси.

В Україні нині опрацьовуються організаційно-економічні напрями впровадження адресних механізмів соціального захисту населення. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” вказує на необхідність розвитку соціального захисту населення на принципах адресності<sup>1</sup>. На законодавчому рівні певною мірою створено передумови для уніфікованого підходу до надання адресної допомоги, окреслені у Концепції реформування системи соціальних послуг, Законі України “Про соціальні послуги”, розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2009 році Стратегії подолання бідності” від 18.02.2009 № 192-р та інших нормативно-правових актах. Разом з тим необхідно акцентувати, що реалізація механізмів адресності включає широке коло невирішених питань, які потребують теоретичного та практичного опрацювання алгоритму забезпечення адресності, а також форм і видів її реалізації в системі надання соціальних послуг.

Нині Україна має досить розгалужену систему соціального захисту населення. Однак, з огляду на те, що майже 80 % сімей одержують соціальні виплати, різноманітні допомоги, компенсації або мають окремі пільги за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів, коштів підприємств, організацій, то можна зазначити, що механізм адресності в Україні не задіяний повною мірою та не виконує всіх притаманних йому функцій. Надання соціальних виплат, пільг, компенсаційних виплат, а також соціальних послуг для різних категорій громадян регулюється на сьогодні понад 58 законами, із яких 27 передбачають різні заходи соціального захисту для соціально вразливих категорій осіб, 27 – встановлюють спеціальний соціальний захист для представників певних професій, 4 – передбачають різні заходи соціального захисту за певні заслуги.

<sup>1</sup> Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

Збільшення бюджетних видатків на соціальний захист не зумовлює симетричного скорочення абсолютної бідності, оскільки ресурси виділяють на основі належності громадян до певної категорії (підтримка статусних груп), а не їх реальних потреб. На практиці домінує категоріальний підхід до надання соціальної допомоги. Категоріальні пільговики залишаються головним контингентом одержувачів грошових виплат. Пільгоотримувачі переважно сконцентровані в середньодохідних групах населення. Основними бенефіціарами заходів соціальної підтримки на сьогодні стали пенсіонери, тоді як найбільша концентрація бідних припадає на сім'ї з дітьми.

Прем'єр-міністр України М. Азаров зауважив, що діюча в нашій країні система соціальних допомог “не забезпечує адресної допомоги, а через це – якості соціальних послуг саме тим, хто їх вкрай потребує”<sup>1</sup>. Також він зазначив, що 10 % найбідніших громадян України отримують 2 % соціальних пільг, а 10 % найзаможніших громадян отримують 22 % соціальних пільг, тобто в 10 разів більше. Наведені факти є свідченням того, що яким би не було нарощування соціальних видатків на сучасному етапі економічного розвитку країни, воно не супроводжуватиметься адекватними зрушеннями в їх результатах.

Ситуацію, що склалася, не можна змінити в короткостроковій перспективі. В умовах бюджетних обмежень та високого рівня бідності населення необхідність повної реалізації принципу адресності стає все нагальнішою. Крім бюджетних обмежень, є політичні перешкоди на шляху реформування системи соціального захисту, оскільки будь-яка спроба скасувати або зменшити пільги, що раніше надавалися, може зумовити соціальну напруженість у суспільстві. Співвідношення переваг і недоліків адресного та категоріального підходів до соціальної допомоги наведено в табл. 19.3.5.

Згідно з класичним розумінням, що склалося в зарубіжних країнах, адресність є способом спрямування обмежених фінансових, зокрема бюджетних, ресурсів на допомогу цільовій аудиторії, використовуючи механізми перевірки нужденності. Таким чином, адресність розподілу бюджетних ресурсів є необхідною умовою ефективного використання державних коштів, тому що має забезпечити надання бюджетних ресурсів саме нужденним верствам населення. Тільки впорядкування системи виплат створить можливості для збільшення величини допомоги

<sup>1</sup> Азаров: Найзаможніші отримують вдсятеро більше пільг, ніж найбідніші / Західна інформаційна корпорація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2012/02/29/336607>.

Таблиця 19.3.5

**Порівняльний аналіз категоріального та адресного підходу  
в системі розвитку соціального захисту населення**

Ознаки	Категоріальний підхід	Адресний підхід	Пояснення
Стабільність системи соціальних відносин в суспільстві	+	-	Упровадження адресних механізмів соціального захисту (АМСЗ) населення потребує ретельного збору інформації та обґрунтування механізму адресної підтримки населення
Суспільне сприйняття системи як соціального стабілізатора	+	+/-	Категоріальна система за певних умов визнається як справедлива (соціальна допомога як визнання заслуг та потреб визначених категорій населення), однак залучення до цих соціальних програм інших осіб викликає негативні настрої в суспільстві. АМСЗ передбачають перерозподіл коштів на користь вразливих, як правило, найменш забезпечених верств населення
Складність процесу адміністрування	-	+	Упровадження АМСЗ потребує проведення процедур перевірки на нужденність (доходів, витрат, активів домогосподарств та/або родин, осіб), виправлення помилок включення та виключення щодо визначеного переліку соціальних програм
Бюджетна ефективність	-	+	АМСЗ дають можливість зменшити обсяги державних коштів, внаслідок зменшення бенефіціарів окремих соціальних послуг шляхом виключення з них високодохідних груп населення. Тільки за цих умов упровадження АМСЗ дасть змогу підвищити бюджетну ефективність. За інших умов, високі адміністративні витрати АМСЗ призводитимуть до збільшення бюджетних витрат на соціальний захист та зниження його суспільної ефективності



Продовження табл. 19.3.5

Ознаки	Категоріальний підхід	Адресний підхід	Пояснення
Зниження “практики соціального утримання” в суспільстві	–	+/-	АМСЗ сприяють обмеженню поширення “практики соціального утримання” в суспільстві шляхом упровадження практики соціальних контрактів та стратегій самозабезпечення
Потенціал подолання абсолютної бідності та підвищення суспільної ефективності системи соціального захисту	–	+	Категоріальний підхід не дає змоги подолати бідність: – частина бюджетних коштів витрачається на допомогу небідним верствам населення; – окремі бідні родини, особи, належать до груп населення, які складно віднести до наявних категорій, що мають право на отримання державної соціальної допомоги; – діюча система категоріальних пільг відволікає ресурси, що не дає можливості сформувати універсальну програму допомоги вразливим верствам населення

Джерело: *Золотарева А. Б.* Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / *А. Б. Золотарева.* – М. : Ин-т Гайдара, 2011. – 268 с.

на конкретну особу без значного зростання витрат бюджету<sup>1</sup>. Сутністю забезпечення адресності є надання соціальних послуг тим, хто її справді потребує, і виключення тих, хто такої потреби не має.

Принципами організації системи адресної соціальної допомоги в Україні можна визначити:

- надання соціальної допомоги виключно з урахуванням рівня доходів домогосподарств та майнового стану;
- визначення розміру виплат соціальної допомоги на основі вартості затвердженого кошику прожиткового мінімуму з урахуванням сімейного навантаження;

<sup>1</sup> *Туманяніц К. А.* Социальная политика в Российской Федерации: необходима смена приоритетов / *К. А. Туманяніц* // *Финансы и кредит.* – 2011. – № 15 (447). – С. 44.

- пріоритетність заходів щодо створення умов для самозабезпечення сім'ї, індивідуальних схем захисту й активного залучення працездатних малозабезпечених громадян до сфери трудової діяльності.

Розвиток системи адресної соціальної допомоги в Україні дасть можливість:

- припинити рівномірне “розмивання” соціальних виплат, спрямовуючи їх на групи населення та окремі категорії громадян, які через об'єктивні причини неспроможні допомогти собі самостійно;
- істотно обмежити соціальне утриманство, активно сприяти реалізації трудового потенціалу малозабезпечених працездатних громадян, стимулювати такі індивідуальні схеми захисту, як самодопомога і самозахист особи;
- досягти економічної, соціальної та інституційної ефективності шляхом перерозподілу фінансових та матеріальних ресурсів соціальної допомоги, що виділяються бюджетами всіх рівнів та позабюджетними фондами;
- ефективно використовувати бюджетні кошти, спрямовані на надання допомоги громадянам;
- сформувані законодавчі та організаційні основи підтримання соціальної справедливості та стабільності у суспільстві.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна сформулювати основні вимоги до моделі адресної соціальної підтримки населення:

- необхідність точного визначення адресата – одержувача допомоги;
- диференціація величини допомоги залежно від ступеня нужденості індивіда чи домогосподарства;
- необхідність розроблення та реалізації спеціальних заходів щодо запобігання соціальному утриманству.

Для реалізації на практиці моделі адресної соціальної підтримки необхідно здійснити систему заходів:

- оцінювання доходів і матеріального становища членів домогосподарства;
- виявлення причин, з яких вказані особи потрапили до числа нужденних;
- добір індивідуального пакета послуг, які поряд із фінансовою допомогою можуть включати організаційні заходи щодо підвищення доходів домогосподарства, а також забезпечення взаємодії зі структурами та організаціями, які братимуть участь у наданні необхідних соціальних послуг;

– оцінювання ефективності наданої допомоги на основі системи зворотного зв'язку.

Для спрямування соціальної допомоги певним групам громадян використовують численні методи. Науковці та експерти у сфері вирішення проблем адресності пропонують такий набір методів: оцінювання ступеня нужденності особи (домогосподарства) (прямий та бальний методи); надання допомоги цільовим категоріям населення; самовідбір одержувачів адресної допомоги; призначення допомоги за географічною ознакою; призначення допомоги членам певних територіальних громад. Найважливіші характеристики цих методів стисло подано у табл. 19.3.6.

*Пряме оцінювання ступеня нужденності* зазвичай вважається стандартним методом забезпечення адресності соціальної допомоги. Доходи та активи особи (домогосподарства) оцінюють напряму. Право на соціальну допомогу мають особи (домогосподарства), чий результат оцінювання не перевищує певну граничну величину. Здебільшого одержана інформація про доходи та активи звіряється з інформацією з інших джерел, особливо, якщо органи соціальної допомоги тісно взаємодіють з іншими відомствами, хоча нерідко рішення про призначення соціальної допомоги ухвалюється і без перевірки даних про доходи заявників<sup>1</sup>. Головний недолік методу (абстрагуючись від необхідності вирішити, чиї і які саме доходи враховувати) полягає в тому, що його застосування пов'язане з великим адміністративним навантаженням, особливо якщо здійснюється звіряння даних, виконуються перевірки за місцем проживання та інші заходи. Крім того, при з'ясуванні матеріального стану не враховуються неформальні доходи. Застосування прямого методу оцінювання ступеня нужденності найдоцільніше, коли є можливість перевірки задекларованого доходу, адміністративна спроможність є високою, а обсяги соціальної допомоги достатні, щоб виправдати адміністративні витрати.

*Бальний метод оцінювання ступеня нужденності* передбачає розрахунок доходу на основні очевидних характеристик (склад домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння предметами тривалого вжитку тощо). Показники, що використовуються для нарахування балів, та вагові коефіцієнти визначаються, спираючись на статистич-

<sup>1</sup> *Grosh M. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.*

**Порівняльна таблиця методів забезпечення адресності  
соціальної допомоги**

<b>1. Оцінювання окремих осіб / домогосподарств</b>	
<i>Пряме оцінювання матеріального стану</i>	
Стислий опис	Відповідальний працівник / інспектор (зазвичай державний службовець) з'ясовує наявність чи відсутність права на соціальну допомогу в кожній конкретній особі чи домогосподарства. Є три основні варіанти цього методу: дані про доходи перевіряються третьою особою; заявник надає документи, необхідні для перевірки даних про доходи та значень інших показників нужденності/добробуту; для збирання даних проводяться спеціальні інтерв'ю
Переваги	Висока точність у найкращих випадках
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Застосування методу потребує високого рівня професійної підготовки працівників служб соціальної допомоги і документування господарської діяльності, бажано документування доходів.</li> <li>• Значне адміністративне навантаження при проведенні великої кількості перевірок.</li> <li>• Одержувачі найімовірніше втрачають стимули до влаштування на офіційну роботу</li> </ul>
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Надані заявниками дані про доходи можна перевірити або наявні певні елементи самовідбору, що стримують звернення за призначенням допомоги представників нецільових категорій населення.</li> <li>• Висока адміністративна спроможність.</li> <li>• Великі розміри допомоги виправдовують адміністративні витрати в системі забезпечення адресності допомоги</li> </ul>
<i>Бальний метод (непряме оцінювання ступеня нужденності)</i>	
Стислий опис	Кожному домогосподарству нараховується сума балів на основі значень невеликої кількості показників, які легко піддаються спостереженню, та вагових коефіцієнтів цих показників (які в ідеалі встановлюються за результатами регресійного аналізу інформації про домогосподарства). Право чи відсутність права домогосподарства на допомогу з'ясовується шляхом порівняння нарахованої йому суми балів і наперед встановленої порогової величини
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Результати піддаються перевірці і можуть покласти край сумнівам стосовно політизації чи випадкового характеру призначення соціальної допомоги.</li> <li>• Використовуються характеристики домогосподарств, які легко піддаються спостереженню</li> <li>• Порівняно з методом прямого оцінювання меншою мірою позбавляє одержувачів допомоги стимулів до працевлаштування</li> </ul>

Продовження табл. 19.3.6

Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Упровадження методу вимагає наявності добре підготовлених і обізнаних з комп'ютером працівників і комп'ютерних та інформаційних систем принаймні середньої складності.</li> <li>• Методу притаманні неточності на рівні домогосподарств, але він гарантує прийнятну середню точність.</li> <li>• Нечутливість до швидких змін у матеріальному стані домогосподарств у періоди кризи або при застосуванні методу в деяких країнах з перехідною економікою.</li> <li>• Достатньо висока адміністративна спроможність</li> </ul>
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Упровадження програм соціальної допомоги хронічно бідним категоріям населення.</li> <li>• Застосування методу для масштабної програми чи водночас для кількох програм соціальної допомоги, що дасть змогу мінімізувати накладні витрати завдяки економії на масштабі</li> </ul>
<i>Адресність на основі територіальних громад</i>	
Стислий опис	Рішення про те, кому з членів територіальної громади слід призначити соціальну допомогу, приймає місцевий активіст або група членів територіальної громади, основна діяльність яких не стосується соціальної допомоги
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Використання інформації про характеристики особи/домогосподарства з місцевих джерел.</li> <li>• Використання місцевого визначення понять бідності й добробуту.</li> <li>• Покладання витрат ресурсів, пов'язаних з відбором одержувачів допомоги, на територіальні громади (може розглядатися також як обмеження).</li> <li>• Крім забезпечення адресності соціальної допомоги, місцеві дійові особи можуть мати й іншу мотивацію</li> </ul>
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Можуть погіршитися авторитет і взаєморозуміння місцевих дійових осіб.</li> <li>• Ситуація з соціальною ізоляцією може не тільки не поліпшитися, а й навіть погіршитися.</li> <li>• Використання місцевих визначень понять бідності та добробуту може призвести до ускладнення і погіршення прозорості оцінювання ступеня нужденності</li> </ul>
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Територіальні громади мають чітко визначені межі й добре організовані.</li> <li>• Програми соціальної допомоги призначені для підтримки невеликої частки населення.</li> <li>• Тимчасові програми чи програми з малими розмірами соціальної допомоги, для яких було б надто обтяжливо створювати власні системи адміністративного управління</li> </ul>

Продовження табл. 19.3.6

<b>2. Спрямування допомоги цільовим категоріям</b>	
<i>Географічна адресність</i>	
Стислий опис	Право на соціальну допомогу визначається, принаймні частково, за ознакою місця проживання. При застосуванні цього методу використовується наявна інформація про задоволення основних життєвих потреб, наприклад, дані обстежень домогосподарств або карти бідності
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Простота адміністративного управління.</li> <li>• Збереження стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги.</li> <li>• Низька ймовірність “таврування” одержувачів допомоги.</li> <li>• Простота поєднання з іншими методами забезпечення адресності допомоги</li> </ul>
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Велика залежність від точності інформації.</li> <li>• Низька дієвість, якщо бідність не сконцентрована у невеликих місцевостях.</li> <li>• Застосування методу може бути політично суперечливим</li> </ul>
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Значна нерівномірність рівня життя населення за регіонами.</li> <li>• Недостатня адміністративна спроможність, що унеможливає оцінювання ступеня нужденності кожного окремого громадянина/ домогосподарства.</li> <li>• Можливість використання наявних об'єктів інфраструктури – шкіл, лікарень, спеціальних продуктових магазинів</li> </ul>
<i>Демографічна адресність</i>	
Стислий опис	Право на соціальну допомогу визначається за ознакою віку, статі чи інших демографічних характеристик
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Адміністративна простота.</li> <li>• Часто розглядається як політично популярний захід</li> </ul>
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низька точність, коли демографічні характеристики слабо корелюють з бідністю; останні дослідження свідчать, що кореляції, які спостерігаються, є чутливими до припущень, що робляться стосовно економії на масштабі на рівні домогосподарств та шкали еквівалентності дорослих членів домогосподарств</li> </ul>
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наявність великого обсягу надійних статистичних даних про населення і демографічні характеристики домогосподарств.</li> <li>• Потреба у впровадженні низьковитратного методу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги</li> </ul>

Продовження табл. 19.3.6

<b>3. Самовідбір</b>	
Стислий опис	Допомога, товари чи послуги в рамках певної програми доступні кожному, але їх надання організоване таким чином, щоб ними могли скористатися переважно бідні громадяни
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Адміністративні витрати невеликі.</li> <li>• Мала ймовірність усунення стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги</li> </ul>
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• На одержувачів покладаються певні витрати, іноді доволі значні, що призводить до скорочення чистої вартості допомоги.</li> <li>• Пошук засобу надання допомоги у великому обсязі може бути ускладнений</li> </ul>
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Країни з низькою адміністративною спроможністю.</li> <li>• Ситуації, коли громадяни швидко набувають і позбуваються статусу бідності.</li> <li>• Тенденції заробітків і споживання чітко розмежовують бідних і заможних (наприклад, тенденції споживання товарів низької якості)</li> </ul>

Джерело: *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf).*

ний аналіз даних докладних обстежень домогосподарств<sup>1</sup>. Цей метод набуває дедалі більшого поширення у латиноамериканських країнах, Вірменії, Росії, Туреччині, Індонезії тощо. Його застосування також пов'язане з чималими адміністративними витратами і потребує попереднього обстеження репрезентативної вибірки домогосподарств. Значення показників є скоріше статичними, ніж динамічними, і стосуються “стабільно” малозабезпечених громадян. Використання методу доцільне, коли адміністративна спроможність є достатньою, а відповідні програми соціальної допомоги спрямовані на підтримку незаможних верств населення, або якщо певна програма передбачає призначення соціальної допомоги у великих розмірах.

<sup>1</sup> *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf).*

Наступним методом забезпечення адресності є надання соціальної допомоги чи соціальних послуг громадянам (домогосподарствам) певних цільових категорій, сформованих за ознакою віку та/або статі (демографічна адресність), інвалідності, статусу зайнятості, етнічної належності. Цей метод називають також статистичною або груповою адресністю. Найтипівішими прикладами його застосування є призначення допомоги на дітей, соціальних пенсій та допомоги по безробіттю. Крім простоти адміністрування цей метод має ознаки універсальності й тому часто використовується як політичний інструмент. Обмежує його застосування те, що належність громадян до певної вікової групи чи статі й навіть до категорії безробітних дуже слабко корелює з бідністю<sup>1</sup>. Тому такий метод може не забезпечувати спрямування соціальної допомоги найменш забезпеченим громадянам, оскільки належність до цільових категорій не обов'язково означає належність до бідних.

За географічним методом забезпечення адресності соціальна допомога чи соціальні послуги надаються особам, які проживають у певному регіоні. У чистому вигляді географічний метод застосовується рідко, частіше – у поєднанні з іншими методами (нерідко – бальним методом), особливо в умовах недостатнього фінансування програми соціальної допомоги. Результативність географічного методу забезпечення адресності значно збільшується в умовах географічної концентрації бідності. У таких випадках зазвичай створюють своєрідні карти бідності, і за їх допомогою визначають регіони, в які слід спрямовувати допомогу. Ефективність методу залежить від площі географічних територій – чим вона менша, тим вища ефективність, що зазвичай досягається за рахунок поліпшення точності карт бідності. Проблема точності таких карт поступово втрачає актуальність у міру вдосконалення та поширення методів оцінювання рівнів бідності на маленьких територіях. З огляду на простоту адміністрування використання методу географічної адресності соціальної допомоги доцільне в країнах з недостатньою адміністративною спроможністю та значною неоднорідністю регіонів за рівнем життя населення<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Grosh M. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.*

<sup>2</sup> *Сініцина І. Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу / І. Сініцина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>.*



Метод забезпечення адресності соціальної допомоги на основі територіальних громад передбачає залучення до процесу з'ясування права на допомогу місцевих громадян (вчителів, медсестер, релігійних діячів, членів чи активістів територіальних громад), чиї основні обов'язки не пов'язані з призначенням соціальної допомоги, або громадських комітетів. Саме місцеві активісти повинні мати достовірну інформацію про найменш забезпечені домогосподарства. У цьому й полягає перевага методу – він спирається на місцеві джерела інформації про обставини кожного конкретного домогосподарства. Ця інформація може виявитися точнішою, а витрати на її збирання – меншими порівняно з іншими методами. Крім того, він дає можливість використовувати місцеві визначення нужденності та достатку і враховувати при призначенні допомоги низку чинників, які напряму не пов'язані з бідністю. Водночас застосування цього методу може спричинити конфлікт між членами територіальної громади або зловживання з боку місцевих активістів, чи навіть призвести до погіршення ситуації з соціальною ізоляцією окремих громадян. Загалом географічний метод, порівняно з іншими, характеризується гіршою адресністю з точки зору врахування доходів домогосподарств; при цьому територіальні громади оперують власними уявленнями про бідність. Результати його використання великою мірою залежать від того, як окремі члени територіальної громади оцінюють власний матеріальний стан і впорядковують себе та інших за ступенем нужденності. Тому не дивно, що результати зазвичай характеризуються вищим рівнем задоволеності членів територіальних громад.

Теоретично при застосуванні методу самовідбору адресну соціальну допомогу може одержати будь-хто, але передбачається, що відбиратимуть одержувача допомоги лише малозабезпечені громадяни. У його основі лежить ідея вільного вибору; жодний зовнішній механізм цільового спрямування допомоги не застосовується. Одним із найпоширеніших способів застосування методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги на практиці є пропозиція громадських робіт з низькою заробітною платою, якою навряд чи скористається хтось, крім бідних громадян. Адміністративні витрати при застосуванні методу самовідбору є незначними, хоча саме адміністрування громадських робіт доволі складне<sup>1</sup>. Інший приклад практичного застосування методу самовідбо-

<sup>1</sup> *Grosh M. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.*

ру одержувачів соціальної допомоги – надання соціальної допомоги у натуральній формі, коли предмет допомоги характеризується невисокою якістю (скажімо, низькоякісні крупи). Надання субсидій на основні продукти харчування (продукти тваринництва, борошняні продукти тощо) також можна вважати одним із варіантів методу самовідбору одержувачів, оскільки така продукція споживається незаможними громадянами у значно більшому обсязі, ніж заможними.

У 2004 р. Д. Коуді, М. Грош та Й. Ходдінотт склали рейтинг механізмів забезпечення адресності на основі співвідношення їх дієвості та помилок у призначенні допомоги, який свідчить, що успішність методів забезпечення адресності частково зумовлюється характеристиками країн:

- країни, які краще підготовлені до впровадження програм адресної соціальної допомоги (що виражається у більшому значенні ВВП на одну особу), демонструють вищу дієвість у спрямуванні соціальної допомоги найменш забезпеченим категоріям населення;
- країни, в яких на державні органи покладається більша відповідальність за діяльність із надання соціальної допомоги, демонструють кращі показники адресності;
- країни з більшим розшаруванням населення за рівнем доходів, у яких легше виявити різницю в матеріальному стані домогосподарств, також демонструють кращі показники адресності<sup>1</sup>.

Таким чином, принципу адресності соціальної допомоги краще дотримуються у країнах, у яких рівень доходів (що править за критерій адміністративної спроможності впроваджувати програми адресної соціальної допомоги) є вищим, де урядовці несуть більшу відповідальність за свої дії і розшарування населення за рівнем доходів більше.

Дієвість програм адресної соціальної допомоги віддзеркалює також вибір методів забезпечення адресності. За програмами, в яких оцінюється ступінь нужденності та застосовуються методи географічної адресності й самовідбору при влаштуванні на громадські роботи з низькою заробітною платою, домогосподарства з перших двох квінтилів доходів одержують більшу частку сукупної допомоги, ніж за програмами, в яких застосовують самовідбір на основі тенденцій споживання. Програми, в

<sup>1</sup> *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf).*

яких застосовується бальний метод з'ясування ступеня нужденності або допомога призначається з урахуванням думки представників територіальних громад чи за демографічними ознаками, мають добрий середній показник адресності, але характеризуються значними відхиленнями від нього за окремими напрямками. Обмежений потенціал забезпечення адресності мають такі методи, як спрямування допомоги громадянам старшого віку та самовідбір на основі тенденції споживання.

Загалом за оцінками Д. Коуді, М. Грош та Й. Ходдінотт<sup>1</sup>, відмінності значень показника адресності у 80 % досліджених ними програм соціальної допомоги зумовлюються відмінностями в межах методів забезпечення адресності приблизно, і лише в 20 % досліджених програм – відмінностями самих методів. Як зазначалося, при застосуванні бального (непрямого) методу домогосподарству заявника на призначення соціальної допомоги нараховують бали на основі характеристик домогосподарства, які легко піддаються спостереженню і добре корелюють із рівнем добробуту домогосподарства, як-от: місце розташування і якість житла, володіння предметами тривалого вжитку, демографічний склад, рівень освіти і, можливо, рід занять дорослих членів домогосподарства, а також інші чинники (стан здоров'я, наявність (відсутність) інвалідності тощо або потенційні ознаки належності до категорії бідних).

Розроблення бального методу з'ясування ступеня починається з вибору кількох показників (змінних), які добре корелюють з бідністю і мають такі властивості:

- кількість показників повинна бути достатньо малою для забезпечення практичної можливості застосування бального методу щодо тієї значної частки населення, яка може звернутися за призначенням допомоги за програмою, для якої розробляється метод, можливо, третини громадян;
- вибрані показники повинні характеризуватися простотою спостереження і розрахунків;
- вибирати слід показники, якими складно маніпулювати з метою незаконного одержання соціальної допомоги. Загальне припущення для всіх варіантів бального методу полягає в тому, що активи і

---

<sup>1</sup> *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf).*

демографічні характеристики приховати від державних інспекторів складніше, ніж доходи.

Зазвичай значення показників беруть з офіційних даних обстежень домогосподарств, наприклад, обстежень бюджетів домогосподарств або комплексних чи міжсекторальних обстежень, які включають докладну інформацію про споживання, заощадження, зайнятість/безробіття, освіту, стан здоров'я, харчування, житло і склад сім'ї, тобто всі характеристики, необхідні для того, щоб оцінити ефект різноманітних політичних рішень на умови і рівень життя населення. Таких показників може бути від 10 до 40, але зазвичай береться близько 25 показників.

Після того як сформовано набір показників, кожному з них за допомогою статистичних методів присвоюється вага (ваговий коефіцієнт). Показники, за які нараховуються бали, та значення їх вагових коефіцієнтів визначають за результатами статистичного аналізу даних детальних обстежень вибірки домогосподарств. Право чи відсутність права домогосподарства на соціальну допомогу визначається шляхом порівняння суми нарахованих йому балів з певною наперед встановленою величиною (табл. 19.3.7).

Створення єдиної національної бази даних дає змогу уникнути дублювання даних і функцій та відстежити всіх одержувачів допомоги з мінімальними витратами. Комп'ютеризація є істотною передумовою звірення поданих заявниками даних, на основі яких з'ясовується їх право на одержання соціальної допомоги, з інформацією з баз даних інших відомств, наприклад органів соціального страхування, податкової адміністрації тощо. Наявність автоматизованих систем обліку уможливає відстеження того, які послуги домогосподарства вже одержали, а які ще мають бути їм надані<sup>1</sup>.

Т. Кастанеда та К. Ліндерт всебічно проаналізували досвід експлуатації інформаційних систем у рамках кількох програм соціальної допомоги в латиноамериканських країнах, за якими право на допомогу визначається з урахуванням ступеню нужденності, у тому числі з використанням бального методу), і зробили такі висновки<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Grosh M.* For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.

<sup>2</sup> *Castaneda T.* Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States / T. Castaneda, K. Lindert. – Washington, DC : World Bank, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0526.pdf>.

Таблиця 19.3.7

**Методи визначення показників та їх вагових коефіцієнтів  
для бального методу визначення ступеня нужденності**

	Регресійний метод (предиктори)	Метод основних компонент
Метод	Використовує статистичні регресійні моделі з даними обстежень домогосподарств для визначення змінних, які дають змогу оцінити ступінь нужденності за ознакою споживання (чи доходу). Коефіцієнти регресії використовують потім як вагові коефіцієнти у зведеному індексі бального методу	Визначає лінійні комбінації змінних, значення яких визначаються за даними обстежень домогосподарств для максимізації відмінностей між сім'ями чи географічними зонами, що спостерігаються. Потім ці змінні включають у зведений індекс бального методу. У загальному випадку цей метод використовується в поєднанні з аналізом технічних спеціалістів для встановлення вагових коефіцієнтів для індексу
Найкращі результати	Коли наявно надійні дані про споживання (чи доходи) (для використання як залежні змінні у регресійних моделях)	Коли немає надійних даних обстежень про споживання (для регресійного методу). Цей метод корисний для скорочення кількості змінних, що включаються до анкети бального методу
Переваги	Прозорість, об'єктивне встановлення значень вагових коефіцієнтів, відносна простота і швидкість формування зведених індексів (близько 2 міс. роботи)	Дає можливість технічним спеціалістам (і суспільству) отримати якісну інформацію про відносну важливість змінних (для встановлення значень вагових коефіцієнтів); після встановлення індекси є прозорими, але на їх формування витрачається більше часу, ніж при використанні регресійної моделі (через дебати й обговорення, пов'язані з присвоєнням значень ваговим коефіцієнтам)

Джерело: *Сініцина І.* Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу / *І. Сініцина* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>.

- Надзвичайно важливо створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що допоможе уникнути дублювання даних і функцій та полегшить відстеження одержувачів допомоги, навіть якщо дані збираються не централізовано, а на місцях.
- Інша критично важлива умова полягає у забезпеченні належної ідентифікації осіб. Найкраще ідентифікувати заявників/одержувачів за

унікальним номером соціального страхування, що дасть можливість пов'язати інформацію про особу в базі даних одержувачів соціальної допомоги з інформацією про ту саму особу в базах даних інших державних служб і відомств. Виконання таких перехресних перевірок є дієвим засобом скорочення масштабів зловживань, обману і помилок при призначенні та нарахуванні соціальної допомоги. Необхідно також розробити програми, які б встановлювали зв'язки між заявниками і членами їх сімей та різними структурними підрозділами служб соціальної допомоги<sup>1</sup>.

- Необхідно регулярно оновлювати дані й періодично підтверджувати право громадян на соціальну допомогу, щоб не виникали “віртуальні” одержувачі допомоги, коли інформація у базі даних одержувачів допомоги втрачає актуальність. Зазначені заходи сприяють також оновленню складу одержувачів, що дає можливість надати допомогу незаможним родинам, які раніше не були охоплені програмами соціальної допомоги.

Україна відповідає всім вимогам успішного застосування бального методу і має багато передумов для дієвого забезпечення адресності соціальної допомоги на його основі. Міжнародний досвід доводить, що застосування бального методу для забезпечення адресності соціальної допомоги стабільно дає кращі результати у країнах з середніми доходами, ніж у найбідніших країнах. Здебільшого дієвість механізмів забезпечення адресності допомоги на основі бального методу поліпшується зі зростанням рівня доходів населення країн (який править за показник адміністративної спроможності), рівня відповідальності урядовців за свої дії та збільшенням нерівності за доходами. Кращі показники адресності демонструють країни, в яких простіше виявити відмінності у рівнях добробуту домогосподарств. Україна задовольняє цим критерієм.

В Україні є великий неформальний ринок праці, що пов'язано з нерозвинутістю інформаційних і верифікаційних систем, а це унеможливорює точне з'ясування розмірів доходів і матеріального стану заявників на призначення соціальної допомоги.

Наша держава характеризується доволі високою адміністративною спроможністю, що стане запорукою створення ефективних систем на

---

<sup>1</sup> *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf).*

основі бального методу, їх належної верифікації, формування систем звітування і контролю. Крім того, Україна спроможна створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що запобігатиме дублюванню даних і функцій та дасть можливість відстежувати заявників та одержувачів соціальної допомоги.

Створено надійну базу даних обстежень бюджетів домогосподарств, на основі якої можуть бути сформовані показники для системи на основі бального методу і їх вагові коефіцієнти. Крім того, в Україні є достатня кількість обізнаних з комп'ютером спеціалістів для введення даних про заявників і одержувачів соціальної допомоги й ефективного управління базою даних; достатньо добре розвинуті також комп'ютерні мережі. Як переконує досвід інших країн, бальний метод найкраще застосовувати для охоплення хронічно бідних громадян, а не ідентифікації найменш забезпечених і тих, хто тільки почав потерпати від кризи. Це частково зумовлюється тим, що в рамках обстежень домогосподарств переважно збирається невеликий обсяг даних про швидко змінювані показники рівня добробуту, а також тим, що для бального методу зазвичай формується набір таких змінних, значення яких легко піддаються спостереженню і якими складно маніпулювати. Бальний метод довів надійність у врахуванні різних вимірів бідності для різних категорій населення. Його застосування у програмах соціальної допомоги сільському населенню України поліпшить перевірку наявних даних, що стосуються доходів від сільськогосподарської діяльності та/або їх доповнення. Щоб пристосувати стандартний бальний метод для оцінювання доходів особистих селянських господарств в Україні, звичайні для цього змінні слід дещо модифікувати і доповнити змінними, які були б характерними для сільського населення і стосувалися доходу від ведення сільського господарства.

Розробляючи систему на основі бального методу для застосування в Україні, слід водночас використовувати в рамках однієї програми кілька різних методів забезпечення адресності допомоги (географічна адресність, самовідбір, спрямування цільової допомоги віковим категоріям населення тощо), що підвищує дієвість програми, скорочує "нецільове" використання коштів, підвищує охоплення і мінімізує помилки виключення. Потрібно ретельно визначити і скоординувати інституційні обов'язки на різних рівнях владних структур, що особливо важливо для такої великої країни як Україна, де робота з упровадження програм соціальної допомоги поділена на багато завдань, виконання яких покладається на місцеві органи соціальної допомоги.

Децентралізоване збирання даних має багато переваг для великих країн, зокрема й для України. При цьому на національному рівні мають бути розроблені чіткі й добре зрозумілі інструкції щодо інтерв'ювання заявників на призначення соціальної допомоги. Не менш важливе й налагодження суворого контролю з боку центральних органів (наприклад, шляхом проведення вибірових перевірок). Наявність потужних вбудованих механізмів моніторингу й нагляду критично важлива для будь-якої системи забезпечення адресності соціальної допомоги на основі бального методу, особливо якщо дані збираються децентралізовано. Певна річ, жодна система не застрахована від обману і зловживань; тому на порядку денному стоїть завдання мінімізувати їх. Для цього створено численні механізми – співбесіди в порядку нагляду, перевірка інформації, звернення даних у реєстрах одержувачів адресної допомоги з даними з інших джерел, контроль якості даних у випадкових вибірках справ одержувачів допомоги, заохочення громадян до здійснення нагляду (громадський контроль).

Дослідники Світового банку пропонують кілька методів перевірки заявників (окремих осіб або сімей) на відповідність вимогам, що дають право на отримання допомоги. До них належать: а) перевірка засобів до існування (ПЗІ); б) перевірка засобів до існування непрямым чином (НПЗІ); в) гібридна перевірка засобів до існування (ГПЗІ)<sup>1</sup>. Вибір методу залежить від адміністративних можливостей, ступеня офіційності, чи “вимірюваності” доходу та від варіації інших спостережуваних характеристик, що асоціюються з “нужденністю”. У табл. 19.3.8 міститься огляд цих методів, інформації, потрібної для аналізу, а також відносних переваг і недоліків кожного методу згідно з міжнародною практикою.

Для визначення права заявника на участь у програмі допомоги мало-забепеченим сім'ям, в окремих програмах допомоги на дітей та програмах субсидій на ЖКП сьогодні в Україні використовується перевірка доходів і майна (ПЗІ). Як правило, країни з великим офіційним сектором використовують програми перевірок засвідчених доходів і майна (ПЗД). Такий метод забезпечення адресності застосовується в більшості країн ОЕСР, з особливим успіхом у Великобританії, США, Франції, Австралії<sup>2</sup>.

При наданні державної соціальної допомоги у ФРН враховують усі доходи заявника і членів його сім'ї за винятком так званої вільної суми. Якщо межа доходу лежить нижче рівня прожиткового мінімуму, то со-

<sup>1</sup> Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 34.

<sup>2</sup> Там само. – С. 34.



Таблиця 19.3.8

## Інструменти забезпечення адресності на підставі оцінки особи заявника

Спосіб перевірки	Дані	Критерії відповідальності, які дають право на отримання соціальної допомоги	Переваги та недоліки методу
Перевірка засобів до існування (ПЗІ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Відомості про дохід і майно, отримані під час опитування заявника.</li> <li>Підтвердження їх доходів, відкритою інформацією, перевірка достовірності</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Дохід менше граничного значення доходу, яке відсікає заможніших.</li> <li>Іноді встановлюється вище граничне значення доходу для "виходу" з програми</li> </ul>	<p><i>Переваги:</i> метод може бути дуже точним (особливо у разі звірняння); швидше реагує на зміну обставин у перехідні періоди, наприклад під час кризи.</p> <p><i>Недоліки:</i> потребує належного управління; проблемний у разі неофіційних доходів; може створювати негативні стимули до праці</p>
Перевірка засобів до існування непрямым методом (НПЗІ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Альтернативні показники рівня життя. Побудова моделей на основі ОУЖД з метою визначення показників, що корелюються з бідністю, і застосування формули для підрахунку балів.</li> <li>Збирання інформації під час опитувань і відвідувань вдома</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Бали = <math>\alpha + \beta X + \beta X + \beta X</math>.</li> <li>Прогнозовані величини дають змогу визначити вагові коефіцієнти і граничні значення доходу, який дає право на отримання соціальної допомоги</li> </ul>	<p><i>Переваги:</i> корисний у ситуаціях з високим рівнем неофіційних доходів; створює менше можливостей для негативних стимулів до праці; дає змогу охопити різноманітні аспекти бідності (не лише бідність, пов'язану з низькими доходами).</p> <p><i>Недоліки:</i> потребує належного управління; може виникнути необхідність періодичної зміни критеріїв відповідності у міру того, як люди навчаються "грати" з системою; не дає змоги швидко реагувати на зміну обставин (повільніше реагує в кризу)</p>

Продовження табл. 19.3.8

Спосіб перевірки	Дані	Критерії відповідальності, які дають право на отримання соціальної допомоги	Переваги та недоліки методу
Гібридна перевірка засобів до існування (ГПЗІ)	Поєднує наведені методи	<p>Критерії відповідальності, які дають право на отримання соціальної допомоги</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Дає змогу передбачити доходи з використанням:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– доходу, який легко оцінити;</li> <li>– умовно підрахованих доходів (з використанням заміників або інших методів);</li> <li>– і/або заміників для підтвердження чи перехресної перевірки даних про задекларовані доходи.</li> </ul> </li> <li>• Оцінений/прогнозований дохід менше граничного значення доходу, яке відсікає заможніших</li> </ul>	<p>Переваги: може бути дуже точним; оптимізує використання інформації; може застосовуватись за умов значного неофіційного сектору; створює менше можливостей для негативних стимулів до праці (?); об'єктивний і піддається перевірці; дає змогу швидко враховувати зміни, наприклад під час кризи.</p> <p>Недоліки: потребує належного управління</p>

Джерело: Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження світового банку. – К.: Світовий банк, 2010. – С. 35.

ціальне відомство доплачує лише різницю. Якщо дохід дорівнює прожитковому мінімуму або трохи його перевищує, виплачуються тільки одноразові допомоги.

Доходом є всі грошові надходження або надходження в іншій формі, які можна перевести в гроші, за винятком соціальної допомоги, деяких пенсій і допомог. У дохід включаються: заробітна плата (оклад, гонорар), допомога з безробіття, кредити, допомога на дітей, допомога на освіту, безкоштовне проживання і харчування, доходи від здавання в найом житлової площі, що належить одержувачу, доходи від оренди, пенсія, аліменти, доходи від здавання квартири в піднайом, житлова допомога, проценти. Соціальне відомство має на увазі наявність доходу і в тому випадку, якщо одержувач допомоги має автомобіль. Проте якщо одержувач може переконливо довести, що всі пов'язані з утриманням автомобіля витрати (страховка, податок, бензин, ремонт) становлять незначну суму, яку він може покрити виключно за рахунок економного використання одержуваної соціальної допомоги, то підозра в наявності доходу знімається. Використання автомобіля, що належить іншому власнику, як дохід не розглядається<sup>1</sup>.

При розрахунку соціальної допомоги (державної соціальної допомоги) із суми доходів враховуються податки, виплати на обов'язкові страховки, необхідні витрати на роботу (робочий одяг, необхідна література, витрати на проїзд), дитячі гроші (у розмірі 10,25 євро при одній дитині й 20,5 при двох і більше дітях), а також так звана вільна сума – 25 % від розміру регулярної ставки. Не може розглядатись як дохід насамперед власна соціальна допомога, а також деякі інші допомоги і пенсії. Ці кошти не враховуються при нарахуванні соціальної допомоги і відповідно не зумовляють її скорочення. Це стосується осіб, що мають щомісячну державну соціальну допомогу, тобто поточну і одноразову допомоги. Для тих, хто має право тільки на одноразові допомоги, межі доходу мають трохи інший вигляд. Дохід, що не враховується, дорівнює в такому разі 539,92 євро на сім'ю плюс витрати на квартиру, плюс "сімейна надбавка" – 80 % від регулярної ставки голови сім'ї на дружину та інших членів сім'ї<sup>2</sup>.

У Франції враховуються всі види доходів, не зважаючи на те, чи належать вони до зарплати. Можлива ситуація, коли допомога надається людині без достатнього юридичного обґрунтування, але це відбувається як жест солідарності з боку особи або організації, що не має жодних

<sup>1</sup> Ворота в Германию [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vorota.de/web455.AxCMS#Cstart>.

<sup>2</sup> Там же.

зобов'язань перед адресатом допомоги. Наприклад, людина, котра знає труднощів, одержує допомогу від далекого родича, друга або від добродійної організації. Допоміжний характер соціальної допомоги у Франції вимагає, щоб така допомога була врахована як одне з джерел доходів особи, що претендує на отримання соціальної допомоги, навіть якщо вона має мінімальну періодичність.

Згідно із Законом про соціальну допомогу населенню в Болгарії (1991 р.) особи, що звертаються за соціальною допомогою, не повинні мати ощадних внесків, часток участі, цінних паперів на суму, що втричі перевищує соціальний мінімум, а для пенсіонерів та інвалідів – вшестеро<sup>1</sup>. При зверненні за допомогою до місцевих органів соціального захисту декларується наявність заощаджень, рухомого і нерухомого майна, вільної житлової площі. Допомога надається в адресному порядку тільки тим, хто за станом здоров'я, а також сімейними та іншими обставинами не може сам задовольнити свої потреби<sup>2</sup>. Закон про соціальну допомогу, прийнятий у Болгарії 7 травня 1998 р., включає додаткові жорсткі умови: претендент має єдине житло, не має нерухомості, яка може бути здана, не має надто великих заощаджень. Болгарський закон 2002 р. про сімейні допомоги пов'язує право на щомісячні допомоги на дітей до 18 років з рівнем доходу на члена сім'ї<sup>3</sup>.

У Білорусі середньодушовий дохід громадянина (сім'ї) обчислюється за три місяці, що передують місяцю звернення за державною адресною соціальною допомогою. Розрахунок середньодушового доходу громадянина і доходу сім'ї здійснюється фахівцем органу праці і соціального захисту (центру) в декларації про матеріальний стан громадянина (сім'ї) відповідно до Положення про порядок обліку доходів і розрахунку середньодушового доходу громадянина і доходу сім'ї для надання державної соціальної допомоги<sup>4</sup>. Наявність майна на правах власності, зокрема такого, що прино-

<sup>1</sup> Лушникова М. В. Курс права социального обеспечения / М. В. Лушникова, А. М. Душников. – 2-е изд., доп. – М. : Юстицинформ, 2009. – 656 с.

<sup>2</sup> Ершова И. Б. Реформирование системы социальной защиты населения в восточноевропейских странах / И. Б. Ершова // Труд за рубежом. – 1997. – № 2. – С. 93–104.

<sup>3</sup> Право социального обеспечения России : учебник / Моск. гос. юрид. академия ; под ред. К. Н. Гусова. – Изд. 4-е, перераб. и доп. – М. : Проспект, 2007. – С. 616–617.

<sup>4</sup> О государственной адресной социальной помощи : указ президента республики Беларусь от 19.01.2012 № 41 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1/13263>.

сить дохід, враховується комісією з надання адресної соціальної допомоги за даними декларації про матеріальне становище громадянина (сім'ї).

Таким чином, у багатьох країнах у дохід включають досить різноманітні кошти, що одержуються претендентом на державну соціальну допомогу, проте в деяких передбачені “пільгові” умови визначення доходу. Наприклад, у законодавстві ФРН і Болгарії передбачена можливість наявності у заявника певної суми, що не включається до складу доходу. У законодавстві Росії такої можливості немає. Водночас як і у ФРН, у Росії не включається в дохід державна соціальна допомога, що надається відповідно до законодавства Російської Федерації про державну соціальну допомогу у вигляді грошових виплат і натуральної допомоги. З доходу в Росії виключені одноразові страхові виплати для відшкодування збитку, заподіяного життю і здоров'ю людини, її особистому майну і майну, що перебуває в загальній власності членів її сім'ї, а також щомісячні суми, пов'язані з додатковими витратами на медичну, соціальну та професійну реабілітацію відповідно до рішення установи державної служби медико-соціальної експертизи. Спрямовані не на підтримку певного рівня життя, а на відновлення здоров'я одержувача<sup>1</sup>.

При нарахуванні соціальної допомоги у ФРН, крім обліку доходів, від одержувача очікується, що він спочатку використає майно, що є у нього (грошові накопичення, цінності, які можуть бути продані, тощо). Виняток становлять лише предмети, які неможливо перевести в гроші, і так звані вільні суми. До майна насамперед належать: заощадження в готівці, накопичувальні внески в банках, акції, облігації та інші цінні папери, транспортні засоби, квартири й інша нерухомість, якщо в ній не проживає сам одержувач або його найближчі родичі, коштовності, предмети антикваріату і мистецтва (якщо це не фамільні реліквії). При цьому доволі часто враховується навіть те, що було передано або даровано третім особам з метою виключення цього капіталу при нарахуванні соціальної допомоги. Те саме стосується автомобіля, якщо його власником за документами є будь-хто інший, проте він перебуває виключно у розпорядженні одержувача соціальної допомоги. При цьому одержувач допомоги зобов'язаний докласти максимум зусиль для реалізації своїх прав щодо зазначених доходів. Наприклад, пенсіонер, який живе у ФРН

<sup>1</sup> Мониторинг социальных программ: практические примеры / А. Л. Александрова, И. В. Беляков, Л. С. Никонова, К. Г. Чагин. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2004. – 69 с.

і одержує в Росії пенсію, зобов'язаний подбати про те, щоб реально розпоряджатися цими грошима<sup>1</sup>.

Зрозуміло, і тут є цілий перелік винятків. Наприклад, надання соціальної допомоги не може бути поставлено в залежність від наявності у заявника невеликих готівкових сум. Також виключаються суми, що виділяються соціальними й іншими добродійними організаціями (але у Франції вказані суми включаються в дохід). Також виключаються гроші з субсидійованого державою пенсійного страхування і квартира (розумних розмірів), у якій проживають сам одержувач або його найближчі родичі (батьки або діти), якщо продаж квартири загрожує їх подальшому нормальному існуванню<sup>2</sup>.

У Франції, так само як і у ФРН, при визначенні права на соціальну допомогу враховується вже наявний капітал, причому як капітал, що вже приносить дохід, так і капітал, що дохід не приносить. Капітал, що приносить дохід, відрізняється від непродуктивного капіталу тим, що враховується за тим доходом, який він приносить, навіть якщо його власник не завжди має зі своєї власності прибуток, на який можна очікувати при "доброму" застосуванні цих коштів. Капітал, що не приносить доходу, враховується не за дійсною вартістю, а за теоретично розрахованим прибутком від нього. Проте, як і у ФРН, капітал виключається, якщо є необхідність використання цього майна для життя його господаря.

Підставою для ухвалення комісією з надання адресної соціальної допомоги рішення про відмову в її призначенні в Республіці Білорусь можуть бути наявність і кількість товарів тривалого користування, що не є об'єктивно необхідними для забезпечення нормальної життєдіяльності громадянина (сім'ї), і факт їх придбання протягом року, який передує року звернення за державною адресною соціальною допомогою. Крім того, як зазначалося, наявність майна на правах власності, зокрема такого, що приносить дохід, враховується комісією з надання адресної соціальної допомоги за даними декларації про матеріальний стан громадянина (сім'ї)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Мониторинг социальных программ: практические примеры / А. Л. Александрова, И. В. Беляков, Л. С. Никонова, К. Г. Чагин. – М. : Фонд "Институт экономики города", 2004. – 69 с.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> О государственной адресной социальной помощи : указ президента республики Беларусь от 19 января 2012 № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1%2F13263>.

У Росії як на федеральному рівні, так і в актах суб'єктів РФ, при визначенні права на державну соціальну допомогу враховують доходи від майна, що належить особі. Крім того, згідно зі ст. 2 Федерального закону № 44-ФЗ облік доходів і розрахунок середньодушового доходу сім'ї і доходу самотньо проживаючого громадянина розраховується на підставі відомостей, зокрема про майно, що належить їм за правом власності. Така норма дублюється в законодавстві багатьох суб'єктів РФ, проте обов'язок використовувати це майно (капітал) для отримання доходу за наявності такої можливості на одержувача державної соціальної допомоги не покладено. Аналогічно із законодавством ФРН у Федеральному законі "Про державну соціальну допомогу" пропонувалося передбачити обов'язок одержувача допомоги докласти максимум зусиль для отримання доходу з майна, що належить йому (капіталу). Також пропонується передбачити механізм обліку наявного майна і механізм розрахунку теоретичного доходу від його використання або реалізації.

З урахуванням зарубіжного досвіду в Україні необхідно вдосконалити Методику обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги шляхом урахування при обчисленні сукупного доходу для призначення всіх видів соціальної допомоги отриманої заробітної плати (доходу) та виплат, передбачених системою оплати праці, *без урахування загальнодержавних податків та внесків до державних страхових фондів.*

Успіх програм, що базуються на перевірці засобів до існування, зумовлений ретельною перевіркою інформації щодо 1) особи заявника та складу сім'ї/домогосподарства і 2) доходу та майна одиниці, яка одержує соціальну допомогу. Інформація у заяві звіряється з довідками, рахунками, поданими заявником, і даними комп'ютеризованої бази даних<sup>1</sup>.

Водночас країни зі значним тіньовим сектором використовують непрямі методи оцінки добробуту, насамперед непряму перевірку засобів до існування (НПЗІ)<sup>2</sup>. У програмах на базі НПЗІ право на допомогу визначають з використанням багатовимірної індексу спостережуваних ознак, яким властива висока кореляція з добробутом домогосподарства (з рівнем витрат, доходів). Це зазвичай інформація про місце проживання, тип житла, володіння майном/предметами тривалого користування, освіту, рід занять і дохід дорослих членів домогосподарства та деякі інші дані (інвалідність, стан здоров'я тощо). Ці змінні включаються у компо-

<sup>1</sup> Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 34.

<sup>2</sup> Там само.

зитний бал (індекс) з відповідним ваговим коефіцієнтом, отриманим шляхом регресії. Право на допомогу має домогосподарство з композитним балом, нижчим за граничне значення. Вперше НПЗІ було застосовано у Чилі, пізніше у багатьох країнах Латинської Америки, а тепер цей метод поширений у Туреччині, Вірменії, Грузії, Індонезії та на Філіппінах.

Між двома крайніми методами є проміжний, який поєднує елементи ПЗІ і НПЗІ. Цей метод можна назвати гібридною перевіркою засобів до існування (ГПЗІ). Згідно з моделлю ГПЗІ, у рамках відповідних програм добробут заявника оцінюється на основі показника доходу на одну особу, що дорівнює сумі доходу, який можна перевірити (джерелом його є заробітна плата і соціальні трансферти), та прогнозованого доходу, який не піддається перевірці<sup>1</sup>.

Модель ГПЗІ використовується у деяких країнах з перехідною економікою: Албанії, Болгарії, Киргизії та Румунії. Так, у киргизькій уніфікованій програмі допомоги сім'ям (програма останнього порятунку) розрахунок доходу сім'ї включає розрахунок сільськогосподарського доходу на підставі площі та типу земельної ділянки, якою володіє домогосподарство. В албанській програмі економічної допомоги враховується можливість отримання доходу від земельної ділянки та домашньої худоби. Ці "коефіцієнти доходу" встановлені в нормативних актах уряду і час від часу переглядаються. У програмах забезпеченого мінімального доходу, які діють у Болгарії та Румунії, враховують потенційні доходи від ширшого набору продуктивних активів: землі та нерухомого майна, великої рогатої худоби, коней, інших тварин і птиці, які можуть приносити дохід, а також сільськогосподарських механізмів, вантажівок, автомобілів або іншої техніки, яка дає можливість отримання доходу. У Румунії кожна із 41 регіональної адміністрації встановлює мінімальну і максимальну величину доходу для кожного виду активів і кожен з місцевих органів влади встановлює відповідні величини доходу в цьому інтервалі з урахуванням місцевого рівня дохідності відповідних факторів виробництва. Однією з рекомендацій для України є розроблення механізму гібридної перевірки засобів до існування, яка дасть змогу здійснювати перевірку (звіряння) офіційних доходів, а доходи, які складно перевірити, оцінювати приблизно<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 36.

<sup>2</sup> Там само. – С. 37.



Визначення тих, хто потребує допомоги, передбачає не лише оцінку “засобів” (доходів, активів, непрямих свідчень добробуту, неявних доходів), а й встановлення граничного значення (“порога”) доходу, що уможливорює розмежування тих, хто має право на отримання допомоги, і тих, хто такого права не має. Таке граничне значення можна визначити емпірично – наприклад, як межу бідності, розраховану на основі вартості базового споживання продовольчих і непродовольчих товарів. “Поріг” можна визначити і ширше – так, щоб охопити допомогою і близькі до бідних (вразливі) групи населення або осіб із нижчим-середнім рівнем доходів, залежно від завдань конкретної програми допомоги і політичних міркувань щодо прийнятності відповідної програми реформ. Незалежно від встановленого граничного значення доходу “інструменти забезпечення адресності” мають бути стандартними, єдиними і прозорими в усіх випадках, тобто чітко забезпечувати оцінку “коштів”<sup>1</sup>.

Відповідь на запитання про те, який саме вид перевірки засобів до існування є найбільш придатним для застосування в Україні, залежить від низки чинників – насамперед від того, наскільки можна довіряти повідомленим даним про доходи, та від частки доходу, який складно перевіряти, у сукупному доході.

Якщо під час опитування домогосподарства повідомляють занижені дані про свій дохід, при цьому від подання недостовірної інформації нічого не отримуючи і не втрачаючи, то є висока ймовірність того, що подаючи заяву на отримання допомоги, яка передбачає перевірку доходів, вони свідомо занижать свій дохід, розраховуючи отримати більший розмір допомоги.

Ймовірність бути “впійманим” залежить від того, наскільки легко служба соціального захисту може перевірити джерела і суми кожного з доходів. Ця ймовірність висока, наприклад, у випадку всіх видів допомоги, яку виплачують органи соціального захисту, та заробітної плати, отримуваної в офіційному секторі, і досить низька для доходів від сільського господарства та інших видів діяльності у неофіційному секторі. Ця ймовірність залежить також від вартості та ефективності заходів, метою яких є захист системи соціальної допомоги від обману, помилок та корупції.

В Україні частка доходу, який піддається перевірці, – як-от заробітна плата і соціальні трансферти, – значна. У сільській місцевості на дохід, який піддається перевірці, припадають лише дві третини загального доходу домогосподарств. Основним джерелом доходу, який не піддається

<sup>1</sup> Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 37.

перевірці, є дохід від сільського господарства (як продаж сільськогосподарської продукції, так і споживання продуктів власного виробництва).

Тому в сільській місцевості для оцінки потенціалу домогосподарств, які займаються сільським господарством, щодо отримання доходів потрібно використати певні елементи непрямих методів перевірки засобів до існування (НПЗІ). Поєднання НПЗІ з гібридною перевіркою засобів до існування може виявитися ефективнішим засобом для визначення бідних<sup>1</sup>.

В Україні необхідно розробити методологію оцінки доходів від особистих підсобних господарств, відсутність якої особливо відчувається у сільській місцевості. Адже у більшості випадків доходи від особистих підсобних господарств просто не враховуються у доходах населення, на відміну, наприклад, від Росії. Чинний порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям" від 24.02.2003 № 250) та Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми (постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1751), а також Методика обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, що затверджена спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України "Про затвердження Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги" від 15.11.2001 № 486/202/524/455/3370 та форма декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження форми Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, та довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб" від 22.07.2003 № 204 не містять порядку обчислення доходів, отриманих від особистого підсобного господарства, зокрема, продуктивного тваринництва, птахівництва, бджільництва.

За чинним законодавством людина має сама написати, який у неї дохід, визначивши самостійно, наприклад, скільки у неї корів і який дохід

---

<sup>1</sup> Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 39.

отримано від цих корів. На думку фахівців, це неправильно – повинні бути нормативні документи, які б давали змогу встановлювати розмір доходів, отриманих від ведення такого підсобного господарства, зокрема від наявності в господарстві поголів'я продуктивної худоби та птиці.

Водночас, в інших країнах, наприклад, у Росії, законодавчо визначено порядок обліку доходів від особистого підсобного господарства у загальному доході сім'ї, який враховується при призначенні щомісячної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим категоріям громадян. Крім того, в окремих областях Росії є практика, згідно з якою у випадках, коли працездатні члени сім'ї не працюють і не зареєстровані у службі зайнятості, у дохід сім'ї зараховувався “тимчасовий” або “умовний дохід” на кожного непрацюючого працездатного члена сім'ї у розмірі середнього доходу по відповідному регіону<sup>1</sup>. Це дає можливість жорстко обмежити доступ до соціальної підтримки осіб, котрі мають тіньові доходи, і сприяє підвищенню адресності надання усіх видів допомоги.

З огляду на викладене, пропонується порядок розрахунку доходу від особистого підсобного господарства, що має здійснюватися на підставі затверджених норм споживання продуктів харчування, включених до прожиткового мінімуму в середньому на одну людину. При цьому доцільно вважати, що сім'я з чотирьох осіб, яка має в особистому підсобному господарстві корову, повністю забезпечує себе відповідно до цих норм молокопродуктами (молоком, сметаною, вершками, сиром, маслом); теля на забій – м'ясопродуктами; вівцю – бараниною і субпродуктами; свиню – свининою, салом і субпродуктами; козу – молоком і сиром, 10 курей – яйцями. Тобто доходи можна прирівняти до витрат на придбання перелічених продуктів харчування.

Витрати на місяць на придбання кожного виду продуктів доцільно розраховувати шляхом множення середньодушового річного нормативу споживання продукту (кг) на ціну за одиницю (ц. од.) і ділення на 12 міс.

Дохід від кожного виду домашньої худоби і курей обчислюється як сума витрат на закупівлю продуктів, якими забезпечує себе сім'я за рахунок їх утримання, помножена на 4 (кількість членів сім'ї). За наявності в сім'ї двох і більше домашніх тварин одного виду і більше 10 курей вказується дохід від реалізації надлишків продукції за даними обліку заявника, але не нижче розрахункового рівня.

---

<sup>1</sup> Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 11.07.2005 № 335 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prav.tatarstan.ru/rus/docs/post.htm>.

Вартісна оцінка продуктів харчування розраховується за затвердженими нормами споживання і середніми цінами в регіоні.

Нормативи доходів від продукції тваринництва розраховують окремо за кожним видом тварин: від однієї корови, одного теляти, однієї свині, однієї кози, одного коня, 10 курей, 10 кролів, однієї бджолої сім'ї.

Чистий дохід розраховується як різниця між доходами та витратами на кожне поголів'я худоби:

$$Ч = Д - З,$$

де  $Ч$  – чистий дохід з однієї голови худоби;  $Д$  – валовий дохід з однієї голови худоби;  $З$  – витрати на утримання однієї голови худоби.

Витрати на утримання худоби, свиней, птиці, кролів, бджіл складаються з витрат на корми, мінеральні добавки, транспортних витрат та ін.

Валовий дохід – це отримана продукція, оцінена у вартісному виразі за середньорічною ціною її купівлі в регіоні.

Норми витрат на утримання худоби, свиней, кролів, птиці, бджолиних сімей і їх вартісна оцінка, а також норми виходу продукції тваринництва та ціни на неї мають братися з оперативної інформації відповідних місцевих органів влади.

Треба визнати, що сьогодні працівники відповідних уповноважених органів не мають необхідних важелів для ретельної перевірки рівня доходів одержувачів як при визначенні їх права на соціальну допомогу, так і при здійсненні контролю за зміною рівня доходів протягом усього періоду її виплати.

Крім того, є ще одна причина того, що такі перевірки ускладнені, а у фахівців немає стимулів підвищувати ефективність своєї роботи в цьому напрямі. Наявний певний ризик, що вони можуть спробувати самостійно звести додаткові (неформальні), адміністративні бар'єри на шляху до програми для тих, хто, на їх погляд, навмисно занижує свої доходи, щоб отримати допомогу. Ступінь суб'єктивізму в прийнятті рішень буде тим вищим, чим складніше підтвердити або спростувати подану інформацію. Крім того, здебільшого перевірки відомостей, наданих заявниками, не мають системного характеру, а відбуваються на рівні міжособистісних контактів між фахівцями різних відомств. У цих умовах фахівці змушені витрачати значний час і сили на подолання міжвідомчих бар'єрів, що шкодить роботі з населенням та інформаційно-роз'яснювальній діяльності. Зрозуміло, що фахівці прагнуть всіяко ухилитися від перевірок, розуміючи, що, найімовірніше, їх зусилля будуть марними.

Затвердження методології оцінки реальних доходів від ведення особистого підсобного господарства дасть можливість запобігти включенню до програми адресної соціальної допомоги осіб, які насправді не є незаможними, тобто сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних видатків за такими програмами.

Експертами МОП визначено такі потенційні виклики процесу впровадження адресних механізмів соціального захисту<sup>1</sup>:

- 1) адресні соціальні виплати надаються тільки окремим вразливим верствам населення (у світовій практиці зазвичай з низькими рівнями доходів) та не враховують динамічного та структурного характеру бідності й не стають вагомою перепоною на шляху її поширення. Для усунення цих недоліків до переліків бенефіціарів адресних соціальних виплат слід включити соціальні групи які перебувають на межі ризику потрапляння до вразливих верств населення;
- 2) упровадження адресних механізмів соціального захисту населення є складним процесом, що може супроводжуватися помилками включення (надання соціальних послуг особам або домогосподарствам, що не входять до цільової групи, у зарубіжній практиці така ситуація визначається, як “виток коштів”) та виключення (неотримання соціальних виплат особами або домогосподарствами, що входять до цільової групи, у зарубіжній практиці така ситуація визначається як “недостатнє покриття цільової групи”)<sup>2</sup>. Разом з тим, не всі методи адресності соціального захисту підходять для всіх видів соціальних виплат;
- 3) у певних країнах упровадження адресних механізмів соціального захисту є надто витратним та становить значну частину загальної вартості програми. Ці проблеми можуть виникати за умови відсутності фактичних даних про кількість бенефіціарів адресних соціальних програм;
- 4) введення адресних механізмів соціального захисту потребує транспарентності процесу їх впровадження, що дають змогу залучити

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

<sup>2</sup> *Галлагер Дж.* Ключевые вопросы адресной социальной поддержки населения в странах СНГ / Дж. Галлагер ; подг. для Междунар. конф. “Реформа системы социальной защиты в странах СНГ” (Москва, 15–16 ноября 2000 г.) – 24 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.logincee.org/file/5409/library](http://www.logincee.org/file/5409/library).

цільові групи населення до їх формування, знизити ймовірність опору реформам та визначити його як антикорупційний механізму захист<sup>1</sup>.

Проте зазначені виклики не зменшують вагомості адресного підходу в запропонованих сучасних напрямках модернізації соціального захисту в Україні. Адресні програми соціального захисту поширюються на меншу кількість осіб, які отримують соціальну допомогу, ніж універсальні програми (оскільки включають тільки цільове коло осіб) та, як наслідок є більш дієвими, сприяють зменшенню рівня бідності, нерівності за доходами, а також потребують менших обсягів фінансування та підсилюють економічну стійкість систем соціального захисту.

Насамкінець зауважимо, як доводить вітчизняний та зарубіжний досвід, універсальних моделей соціального захисту та оптимальних алгоритмів їх модернізації, придатних для всіх країн, не існує. В Україні слід сформуванати власну модель модернізації соціального захисту населення, яка враховуватиме особливості історичного періоду, демографічної структури населення, циклічності економічного розвитку країни, з огляду на потенційно можливі фінансово-економічні кризи та рецесії у середньо- та довгостроковій перспективі, регіональну специфіку соціально-економічного розвитку, ментальність населення України тощо.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 19**

1. Соціальний захист населення є одним із базових прав людини у сучасному суспільстві. В Україні модернізація системи соціального захисту належить сьогодні до найбільш актуальних і пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни. Поступове та поетапне реформування економіки України, зміни у поточному законодавстві, трансформація демографічної структури та поява нових груп вразливих верств населення зумовляють необхідність упровадження адекватних інститутів соціального захисту населення, які б покривали найвагоміші соціальні ризики суспільства. Перевагою адресного підходу до надання соціальних послуг є те, що в умовах обмеженості бюджетного фінансування такий підхід забезпечує надання допомоги найефективнішим спо-

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

собом та саме тим верствам та групам населення, які їй реально потребують. В Україні впроваджено окремі адресні програми соціального захисту, однак є значний потенціал для розширення використання адресних механізмів соціального захисту, оскільки їх застосування не виконує покладених на них функцій та діє тільки для деяких обмежених груп населення.

2. В умовах бюджетних обмежень і високого рівня бідності населення повна реалізація принципу адресності стає все нагальнішою. Збільшення бюджетних видатків на соціальну політику не зумовлює симетричного скорочення абсолютної бідності, оскільки ресурси виділяються на підставі належності громадян до певної категорії (підтримка статусних груп), а не їх реальних потреб. На практиці абсолютно домінує категоріальний підхід до надання соціальної допомоги. Нині зберігаються категоріальні пільговики як головний контингент одержувачів грошових виплат. Пільгоотримувачі переважно сконцентровані в середньодохідних групах населення. Основними бенефіціарами заходів соціальної підтримки стали пенсіонери, тоді як найбільша концентрація бідних припадає на сім'ї з дітьми. Тобто слід змінити пріоритети щодо форм соціального захисту населення: перейти від категоріального до адресного принципу надання допомоги, що дає можливість збільшити розмір допомоги в розрахунку на одну особу без зростання видатків бюджету; визнати центром системи заходів соціального захисту населення домогосподарство (сім'ю) як головного бенефіціара соціальних послуг, споживача державної соціальної допомоги, про що наголошується у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році".

3. Вітчизняний та зарубіжний досвід організації моделей та фінансування соціального захисту населення засвідчує, що універсальних моделей соціального захисту та оптимальних алгоритмів їх модернізації, які б підходили всім країнам, не існує. В Україні потрібно сформулювати власну модель модернізації соціального захисту населення, яка враховуватиме особливості історичного періоду становлення нашої країни, демографічної структури населення, циклічності економічного розвитку країни, з огляду на можливі фінансово-економічні кризи й рецесії у середньо- та довгостроковій перспективі, регіональні особливості соціально-економічного розвитку, ментальність населення України та інші фактори.

4. Ключовими питаннями надання адресної соціальної підтримки населення є: точність і достовірність визначення одержувачів допомоги; ефективність адміністративних витрат; переважна орієнтація на певні верстви населення (бідних відносно тривалий період або бідних у поточний момент); аналіз мотивації одержувачів допомоги до самостійного збільшення своїх доходів; соціально-економічні умови країни; наявні адміністративні та фінансові ресурси. Велику частину цих питань можна вирішити за умови оптимального вибору відповідних методів забезпечення адресності з урахуванням їх переваг і недоліків.

5. На основі дослідження механізмів формування ефективної системи фінансування та організації соціального захисту населення на засадах адресності розроблено науково-практичні пропозиції, відображені у практичній діяльності Міністерства фінансів України, зокрема: запропоновано здійснювати надання державної допомоги по догляду за дитиною віком до трьох років з урахуванням доходу сім'ї; підвищено рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який виконує роль порога при призначенні права на соціальну допомогу, для дітей до 100 % (ст. 14 Закону України "Про Державний бюджет України на 2012 рік"); обґрунтовано необхідність запровадження моніторингу одержувачів соціальної допомоги за принципом випадкової вибірки, що зменшить зловживання з їхнього боку; вдосконалено методичні підходи до обчислення сукупного доходу сім'ї з урахуванням доходу від особистого підсобного господарства на підставі затверджених норм продуктів харчування, включених до прожиткового мінімуму в середньому на одну людину.

6. З метою подальшого розвитку механізмів адресності в системі соціального захисту населення в Україні, на наш погляд, необхідно:

- у сфері фінансування:
  - здійснити поступовий перехід від кошторисного фінансування постачальників соціальних послуг до іншої форми прямого фінансування – замовлення соціальних послуг за принципом купівлі послуг, коли розпорядник бюджетних коштів стає їх повноцінним замовником на користь третіх осіб – споживачів послуг;
  - розробити та впровадити систему компенсації споживачам за соціальні послуги, які вони не можуть отримати за місцем проживання;
  - визначити одним із ключових завдань реформування системи соціальних послуг вразливим верствам населення поступовий



перехід від субсидії виробникам до адресної підтримки споживачів у формі як натуральних (ваучери, талони), так і грошових (соціальні рахунки) споживчих субсидій, що сприятиме зростанню ефективності, адресності допомоги, якості й цільовому використанню коштів, які спрямовуються на надання соціальних послуг;

- у сфері методичного забезпечення:
  - удосконалити методичну базу виявлення вразливих верств населення, що потребують надання соціальних послуг;
  - розробити перелік індикаторів, що відображають реальні характеристики рівня споживання вразливих верств населення, а також сучасну методику визначення бідності;
  - визначити критерії ефективності механізмів забезпечення адресності соціальних послуг, форми обліку при виявленні ступеня нужденності сімей і громадян (соціально-демографічні характеристики родини, майно та наявність іншої власності, доходів, зокрема тих, які важко враховуються);
- у сфері організації і управління:
  - розробити та впровадити систему соціальних рахунків у системі надання соціальних послуг, які є провідним засобом переорієнтації бюджетних потоків від підприємств, що надають послуги, громадянам;
  - упровадити соціальні паспорти родини та (або) домогосподарства осіб як потенційних одержувачів соціальних послуг для створення інформаційної бази даних надання соціальних послуг в Україні;
  - оптимізувати сектор одержувачів послуг за рахунок розвитку механізмів їх самозабезпечення;
  - сформулювати перелік диверсифікованих форм надання соціальних послуг на основі активного залучення недержавного сектору, а також розширити можливості громадян щодо вибору суб'єктів надання послуг;
  - оцінити ризики проведення реструктуризації системи надання соціальних послуг з позицій її ефективності загалом, а також у частині залучення бізнесу та некомерційних недержавних організацій зокрема;
  - упровадити пілотні проекти модернізації системи надання соціальних послуг, починаючи з регіонального та місцевого рівня;

- розробити систему моніторингу діяльності державних і недержавних організації у сфері соціальних послуг, а також підвищити прозорість фінансової системи міжсекторної взаємодії;
- забезпечити високу якість аудиту некомерційного сектору для запобігання фінансовим зловживанням, особливо коли використовуються різні джерела (зокрема державні) фінансування соціальних послуг.

Упровадження зазначених заходів сприятиме прискоренню модернізації соціального захисту населення, а саме: формуванню ефективної системи фінансування та організації соціального захисту населення на державному та регіональному рівнях; зменшенню функціонального навантаження на центральні органи виконавчої влади у сфері регулювання соціального захисту та контролю за наданням соціальних послуг; стимулюванню органів місцевого самоврядування до підвищення якості соціальних послуг на рівні громад, ефективності використання коштів місцевих бюджетів, які виділяються на фінансування соціального захисту населення; підвищенню ефективності використання коштів міжбюджетних трансферів, за рахунок яких здійснюються делеговані місцевому самоврядуванню повноваження у сфері соціальних послуг; формуванню дієздатного ринку соціальних послуг; забезпеченню оптимальних умов для накопичення соціального та людського капіталу в Україні.

**ЧАСТИНА VIII**

**ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ  
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**



## ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

### 20.1. ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

На сучасному етапі розвитку економіки України одним із головних завдань функціонування держави є стимулювання розвитку регіонів, оскільки саме від ступеня зростання їх соціально-економічних показників залежить загальний стан економіки країни. Один із напрямів такого стимулювання – застосування важелів податково-бюджетної політики для гармонійного розвитку системи державних фінансів на всіх рівнях. До основних її завдань Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр. віднесено, зокрема, підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень та упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів)<sup>1</sup>.

Підвищення рівня бюджетної та податкової спроможності місцевих органів влади, адаптація системи розподілу податків між центром і регіонами до вимог, пов'язаних із реформуванням місцевого самоврядування і територіальної організації влади з урахуванням європейських інституційно-правових підходів є одним із головних напрямів формування та реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

<sup>2</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 112.

Таким чином, слід акцентувати на необхідності розгляду та реалізації заходів бюджетної й податкової політики в комплексі, а не окремо, як це роблять багато вчених<sup>1</sup>. В основі здійснення податково-бюджетної політики на регіональному рівні лежать такі принципи:

- централізований характер перерозподілу податкових і бюджетних повноважень. До складу основних податкових повноважень входить встановлення та закріплення органами місцевого самоврядування переліку й розмірів місцевих податків і зборів на певній території, що не суперечать нормам Податкового кодексу України, а також перерахування встановленого чинним законодавством обсягу податкових надходжень до державного бюджету. До бюджетних повноважень належать реалізація певних програм, запланованих видатковою частиною відповідного бюджету, а також надання встановленого переліку послуг бюджетам нижчого рівня. З огляду на це основною метою податкової політики є забезпечення наповнення відповідного бюджету за рахунок податкових надходжень у тому обсязі, який необхідний для виконання всіх завдань, запланованих бюджетними програмами на певний період;
- перерозподіл фінансових ресурсів на підставі принципу розщеплень загальнодержавних податків і зборів. Велика частина податкових надходжень закріплюється за державним бюджетом, а в подальшому перерозподіляється між бюджетами нижчого рівня;
- пріоритетність вирішення соціально значущих питань на всіх рівнях бюджетної системи при дотриманні принципу соціальної справедливості;
- переважання компенсаційного характеру в розподілі фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів;
- спрямованість на політику фінансового вирівнювання через розподіл фінансових ресурсів від регіонів-донорів до регіонів-реципієнтів.

Зважаючи на всі наведені принципи, слід зазначити, що основним її завданням є перерозподіл як фінансових ресурсів, так і відповідних повноважень між бюджетами різних рівнів переважно за рахунок використання централізованого підходу. Це завдання відповідає основним напрямкам розвитку системи міжбюджетних відносин, які, на думку

---

<sup>1</sup> Печуляк В. П. Державна податкова політика в Україні: організаційно-правові аспекти здійснення / В. П. Печуляк. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – 157 с.

Т. Бондарук, розглядаються з двох позицій. З позиції сукупності економічних відносин "...міжбюджетні відносини – це грошові розподільні відносини, які виникають між органами влади різних ланок і обумовлені необхідністю максимально ефективного забезпечення рівних можливостей реалізації на всій території країни встановлених Конституцією України соціальних гарантій, фінансування яких має здійснюватися за рахунок місцевих бюджетів з урахуванням їх географічних, природно-кліматичних та соціально-економічних особливостей"<sup>1</sup>. В іншому аспекті міжбюджетні відносини слід розглядати як такі, що "...охоплюють взаємини між різними ланками влади з приводу розмежування видаткових повноважень і відповідальності між органами влади та управління різних рівнів з приводу розмежування податкових повноважень і доходних джерел між органами влади та управління різних рівнів та бюджетного вирівнювання і розподілу фінансової допомоги, необхідної для виконання функцій, передбачених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами держави"<sup>2</sup>.

При цьому слід погодитися з думкою В. Подгорного, який стверджує, що "розподіл повноважень держави і регіонів – дуже складне питання, пов'язане насамперед з гармонізацією державних і регіональних інтересів. З цієї точки зору систему державного регулювання в системі управління регіонів слід розглядати в рамках загальної системи державного регулювання економіки"<sup>3</sup>.

А. Тарангул вирізняє такі пріоритетні завдання в сфері податково-бюджетних відносин, які повинні бути вирішені при реалізації регіональної політики<sup>4</sup>:

- зміцнення фінансової самостійності регіонів;
- формування і зміцнення економічної основи для самостійного соціально-економічного розвитку регіонів за допомогою чіткого розмежування компетенції та відповідальності між органами державної влади;

<sup>1</sup> Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук. – К. : ІЕП НАН України, 2009. – С. 338.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Подгорный В. В. Государственное регулирование хозяйственной деятельности регионов: состояние, проблемы, перспективы : монография / В. В. Подгорный. – Донецк : ВІК, 2009. – С. 8.

<sup>4</sup> Тарангул А. А. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія / А. А. Тарангул. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – 286 с.

- згладжування об'єктивно сформованих міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку з використанням централізованої фінансової підтримки<sup>1</sup>. Застосування централізованого підходу в проведенні регіональної політики зумовлено унітарним типом адміністративно-територіального устрою України.

В. Борейко, крім зазначених пріоритетних напрямів розвитку регіональної політики, звертає увагу на:

- об'єднання регіональних і державних інтересів;
- створення інвестиційної привабливості економічно відсталих територій;
- принцип максимально можливої самостійності регіонів, згідно з яким за центральними органами управління залишаються тільки загальнодержавні і координаційні функції<sup>2</sup>.

Аналізуючи перераховані пріоритетні напрями, слід зазначити, що більшість вчених робить акцент на необхідності забезпечення практично повної самостійності регіонів у вирішенні багатьох питань, які стосуються їх функціонування. Однак надання абсолютної автономії, зокрема податкової, може згодом призвести до ще більшої залежності місцевих бюджетів від державного. Тому для України важливим пріоритетним напрямом у реалізації ефективної регіональної політики є поступовий перехід від централізованого до децентралізованого методу державного регулювання зазначених аспектів. У цьому випадку слід також погодитися з думкою М. Карасьова, який звертає увагу на те, що “мова повинна йти саме про необхідність детального регулювання та чіткого розмежування податково-бюджетних повноважень між органами державної влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування”<sup>3</sup>. При цьому “фінансове вирівнювання повинно застосовуватися не тільки до наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, але і як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при неодмінному врахуванні всіх сильних і слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури”<sup>4</sup>. У такому випадку не можна не по-

---

<sup>1</sup> *Тарангул А. Л.* Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія / А. Л. Тарангул. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – С. 22.

<sup>2</sup> *Борейко В. І.* Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методологія, проблеми) : монографія / В. І. Борейко. – Рівне : НУВГП, 2008. – С. 297.

<sup>3</sup> *Карасев М. Н.* Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М. Н. Карасев. – М. : Вершина, 2004. – С. 122.

<sup>4</sup> *Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети* : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С. 346.



годитися з думкою Т. Бондарук, яка стверджує, що основною “складністю державного регулювання території в Україні, порівняно із зарубіжним досвідом, є відсутність єдиної нормативно встановленої процедури відбору регіональних проблем для прийняття рішень на державному рівні”<sup>1</sup>.

Крім того, в сучасних умовах розвитку економіки України органи місцевого самоврядування не мають можливості реалізовувати програми, заплановані видатковою частиною відповідного бюджету виключно за рахунок власних фінансових ресурсів. Значна частка цих ресурсів надходить з державного бюджету. Фінансова підтримка місцевих бюджетів здійснюється шляхом надання таких видів міжбюджетних трансфертів<sup>2</sup>:

- дотації вирівнювання на підставі принципу бюджетної солідарності. Дотації надаються на безоплатній та безповоротній основі без зазначення напрямів або умов їх використання. Нецільовий характер використання коштів, отриманих органами місцевого самоврядування у вигляді дотацій вирівнювання, також передбачений в Європейській хартії місцевого самоврядування;
- додаткові дотації;
- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту. Субвенції відрізняються від дотацій тим, що надання їх місцевим бюджетам спрямовано на досягнення окремих встановлених завдань. Фінансування програм соціального захисту здійснюється в порядку, зазначеному Кабінетом Міністрів України;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів. Пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів, відповідно до ст. 105 Бюджетного кодексу України, мають органи місцевого самоврядування, в яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання фінансових установ за три останні бюджетні періоди менше обсягу<sup>3</sup>, визначеного згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, який визначається шля-

<sup>1</sup> *Бондарук Т. Г.* Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т. Г. Бондарук // *Актуальні проблеми економіки*. – 2008. – № 5 (83). – С. 149.

<sup>2</sup> *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 342.

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua.laws.show/2456-17>.

хом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм, кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо (ст. 94)<sup>1</sup>;

- субвенції на виконання власних повноважень унаслідок надання державою пільг. Згідно зі ст. 103<sup>2</sup>, надання державою податкових пільг має супроводжуватися внесенням змін до закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період, що передбачає надання субвенції на компенсацію відповідних втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування;
- інші субвенції.

Серед найважливіших цілей, на досягнення яких спрямоване застосування міжбюджетних трансфертів, слід виокремити коригування вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансування витрат місцевих бюджетів на реалізацію заходів державної політики. Інші цілі є другорядними<sup>3</sup>.

На думку Н. Вишневської, “забезпечення збалансованих міжбюджетних відносин є основною складовою бюджетної політики. Якщо структура доходів і витрат консолідованого бюджету визначає галузеві орієнтири і пріоритети бюджетної політики, то відносини між центральним і місцевими бюджетами є одним з основних важелів регіональної політики”<sup>4</sup>.

Хоча міжбюджетні трансферти виступають здебільшого інструментом надання фінансової підтримки, критерієм ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів має бути постійне підвищення ефективності використання коштів і бюджету-донора, й бюджету-реципієнта<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua.laws.show/2456-17>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 961.

<sup>4</sup> Вишневська Н. В. Бюджетна політика: регіональний аспект : монографія / Н. В. Вишневська. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – С. 47.

<sup>5</sup> Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 967.

В. Ю. Керецман звертає увагу на те, що, на думку багатьох економістів, у постсоціалістичних країнах, до яких належить і Україна, “посилення регіональної диференціації пояснюється впливом трьох найголовніших чинників:

- тривалим розпадом централізовано-планової системи;
- прагненням регіонів уникнути не вигідної для них в економічному сенсі системи міжрегіональних відносин і відносин “центр-регіони”;
- нерівномірним економічним впливом на окремі регіони процесів глобалізації та регіональної інтеграції”<sup>1</sup>.

Таким чином, у сучасних умовах розвитку економіки України бюджетна і податкова політика справляють потужний вплив на розвиток міжбюджетних відносин, реалізація яких на різних рівнях має специфічний характер. При цьому всі рівні бюджетної системи тісно взаємопов’язані у розподілі фінансових ресурсів.

У регулюванні міжбюджетних відносин роль податкової політики має переважно фіскальний характер, оскільки основне її завдання полягає в наповненні дохідної частини бюджетів різних рівнів. У цьому випадку бюджетній політиці властивий більш регулюючий характер, оскільки вона спрямована на регулювання соціально значущих та економічних питань переважно за рахунок податкових надходжень до бюджету певної території.

Головні важелі реалізації як бюджетної, так і податкової політики на нижчому рівні – місцеві бюджети, невід’ємною умовою функціонування яких є досягнення балансу у видатковій і дохідній частинах.

Основні принципи організації місцевих фінансів передбачають<sup>2</sup>:

- обов’язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;
- надання відповідних власних доходів місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;

<sup>1</sup> Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во ІАДУ, 2002. – С. 100.

<sup>2</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 36.

- державну фінансову підтримку не самодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- раціональне та економне використання матеріальних і фінансових ресурсів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- залучення широких верств громадськості до прийняття рішень стосовно формування та використання фінансових ресурсів.

Місцеві бюджети є одним із нижчих рівнів бюджетної системи, де надходження і розподіл фінансових ресурсів може проходити дві стадії: спочатку з державного бюджету до регіонального, а потім з регіонального – до місцевого. Це створює велику імовірність того, що до кінцевого адресата, яким є місцевий бюджет, певні блага, послуги і фінансові ресурси на виконання запланованих програм надійдуть не в повному обсязі. Згодом такий розподіл призведе до збільшення дефіциту місцевих бюджетів, а показники залежності від бюджетів вищого рівня суттєво зростуть. Усе це свідчить про неефективність застосування централізованого підходу в регулюванні місцевих бюджетів. Виключно вертикальний розподіл як повноважень, функцій, так і фінансових ресурсів (як за часів Радянського Союзу) на нинішньому етапі розвитку економіки України є неприйнятним.

З точки зору перспектив європейської інтеграції України важливим аспектом є розгляд питання регулювання міжбюджетних відносин на європейському рівні. Розподіл бюджетних і податкових повноважень між органами місцевого самоврядування здійснюється на підставі норм, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування<sup>1</sup>, в якій, згідно з п. 3. ст. 4, вказується, що “муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії”<sup>2</sup>. Тобто у розв’язанні багатьох соціально-

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_336](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_336).

<sup>2</sup> Там само.

економічних проблем функціонування держави провідну роль відіграють місцеві бюджети, які, в разі неможливості самостійного вирішення проблем, мають право делегувати частину повноважень бюджетам вищого рівня. Таким чином, в європейському просторі розподіл відповідних повноважень має двосторонній характер: “згори донизу” і “знизу догори”. Це дає змогу максимально збалансувати інтереси бюджетів всіх рівнів, що надалі позитивно позначається на показниках соціально-економічного розвитку країни загалом. Тож для України характерні протилежні тенденції розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. Виконання видаткових частин місцевих бюджетів, задоволення потреб та надання послуг населенню певної території максимально віддалені від бюджету, з якого виділяють фінансові ресурси на реалізацію запланованих програм.

Для вирішення зазначених питань та усунення суттєвих недоліків регулювання міжбюджетних відносин в Україні головна роль у формуванні та розвитку міжбюджетних відносин на місцевому рівні належить податковій політиці, основна мета якої полягає в досягненні максимальної узгодженості з заходами, здійснюваними в рамках реалізації бюджетної політики.

Більша частина в загальному обсязі доходів як державного, так і місцевих бюджетів припадає на податкові надходження. І від того, в якому обсязі їх справляють на певній території, залежать подальше виконання та реалізація програм, передбачених її бюджетом. Як зазначає Л. Кравченко, “побудова ефективної податкової системи – об’єктивна умова успішного функціонування національної економіки”<sup>1</sup>.

Податкова політика є складовою економічної політики та інструментів економічних методів державного регулювання економіки, які забезпечують розвиток національної економіки залежно від її економічної кон’юнктури через механізм оподаткування<sup>2</sup>.

На обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів впливають такі зовнішні фактори:

<sup>1</sup> Кравченко Л. А. Инструменты бюджетно-налоговой политики в системе государственного регулирования экономики Украины / Л. А. Кравченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер. “Экономика”. – 2001. – № 1. – С. 47.

<sup>2</sup> Луценко І. С. Сучасне трактування сутності податкової політики в сфері зовнішньоекономічної діяльності / І. С. Луценко // Економіка та держава. – 2010. – № 3. – С. 65.

- галузева інфраструктура території;
- природно-ресурсний потенціал певної території та її природно-кліматичні умови;
- наявність виробничих потужностей;
- чисельність економічно активного населення, що проживає на певній території;
- рівень безробіття населення;
- рівень соціально-економічного розвитку території.

Ще одним вагомим фактором, що впливає на обсяги податкових надходжень до відповідного бюджету, є ВВП (ВРП – для регіонів), динаміку якого за 2000–2011 рр. наведено на рис. 20.1.1.

Аналізуючи дані рисунка, слід зазначити, що найістотніше скорочення обсягів ВВП припадає на 2009 р. (на 16,9 % порівняно з 2008 р.), що є наслідком кризових явищ, характерних для цього періоду.

Крім податкових надходжень до бюджетів різних рівнів, важливу роль у реалізації податкової політики відіграють податкові повноваження, які розподіляють між відповідними органами місцевого самоврядування. Термін “розподіл податкових повноважень” у цьому випадку стосується рівнів державної влади, відповідальних за визначення ставок і структури розподілу доходів від тих чи інших податків за рівнями бю-

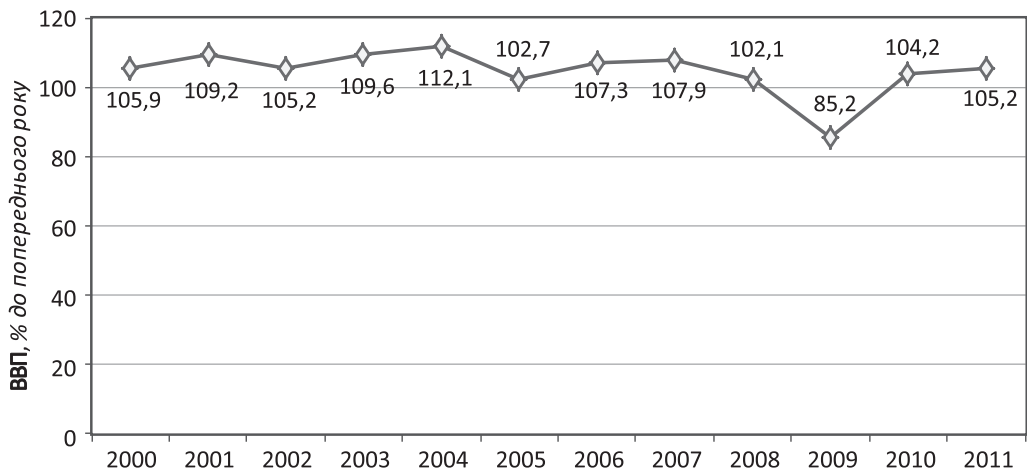


Рис. 20.1.1. Динаміка ВВП України

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

джетної системи, незалежно від того, чи спрямовуються зазначені податкові доходи в бюджет цього рівня державної влади<sup>1</sup>.

У світовій практиці є такі основні напрями розподілу податкових повноважень між бюджетами різних рівнів<sup>2</sup>:

- повна централізація податкових повноважень і податкових доходів;
- поділ податкових доходів;
- централізований поділ податкових повноважень;
- децентралізований поділ податкових повноважень;
- уніфікований децентралізований поділ податкових повноважень;
- податкова автономія органів місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Формування доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі здійснюється через закріплення за ними чітко встановленого законодавством переліку місцевих податків і зборів, а також через політику розподілу загальнодержавних податків і зборів між державним і місцевими бюджетами.

На сучасному етапі розвитку економіки України в дохідній частині бюджетів адміністративно-територіальних одиниць серед загальнодержавних податків, які суттєво впливають на розвиток міжбюджетних відносин та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, слід зазначити податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який згідно зі ст. 65 Бюджетного кодексу України розподіляється між зазначеними бюджетами таким чином:

- до доходів бюджету м. Києва зараховується 50 % ПДФО, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території м. Києва;
- до доходів бюджету м. Севастополя зараховується 100 % ПДФО, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території м. Севастополя;
- до доходів бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення зараховується 75 % загального обсягу ПДФО, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території цих міст;

<sup>1</sup> Грицюк Т. В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт / Т. В. Грицюк. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – С. 26.

<sup>2</sup> Там же. – 384 с.

<sup>3</sup> Там же. – С. 42–43.

– до доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховується 25 % загального обсягу ПДФО, який сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території<sup>1</sup>.

Варто погодитися з думкою І. Луїної та Н. Фролової, які стверджують, що “використання ПДФО (за місцем проживання) для фінансування діяльності органів місцевого самоврядування сприяє забезпеченню територіальної відповідності між платниками податків та суб'єктами, які користуються місцевими громадськими благами, наданими за рахунок місцевих бюджетів”<sup>2</sup>.

Інші загальнодержавні бюджетоутворюючі податки і збори, до яких належать ПДВ, податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної форми власності) та акцизний збір з вироблених на території України товарів (з 2011 р. – акцизний податок) у повному обсязі зараховуються до державного бюджету. Винятком є лише бюджет АР Крим, у спеціальний фонд якого, згідно зі ст. 66, зараховується акцизний податок, що сплачується платниками, які зареєстровані на її території<sup>3</sup>.

Такий розподіл суттєво відображається на показниках податкового навантаження на населення, розмір якого є набагато більшим за обсяги послуг, що надаються населенню, яке проживає на певній території. З цього приводу В. Вишневський наводить “аргумент, узятий із теорії граничної корисності, коли стверджується, що при одному і тому ж відсотку відрахувань абсолютна сума доходів, з якої беруться податки, у розвинутих країнах набагато більша, ніж в Україні, а тому податковий прес у ній зтягнутий набагато сильніше”<sup>4</sup>.

Незважаючи на постійне вдосконалення вітчизняної податкової системи, процесу забезпечення дохідної частини бюджетів не лише перешкоджають, а й спонукають до підвищення соціальної напруженості такі чинники:

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 65.

<sup>2</sup> Луїнина І. Бюджетные доходы и налоговые полномочия местных органов власти / И. Луїнина, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 43.

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 66.

<sup>4</sup> Налогообложение: теории, проблемы, решения / В. П. Вишневский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневская и др. ; под общ. ред. В. П. Вишневского. – Донецк : ДонНТУ : ИЭП НАН Украины, 2006. – С. 120.



- наявність значної частки в податкових доходах надходжень, сформованих від непрямих податків (насамперед ПДВ);
- нерівномірний розподіл податкового навантаження між категоріями платників податків, до яких належать різні соціальні групи, суб'єкти господарювання малого, середнього та великого бізнесу всіх сфер економічної діяльності;
- значні обсяги тіньової економіки, які, за оцінками аналітиків, близькі до 50 % від вітчизняного ВВП<sup>1</sup>.

У багатьох країнах регулювання міжбюджетних відносин безпосередньо залежить від типу адміністративно-територіального устрою країни. Так, країнам з унітарним устроєм переважно притаманний централізований характер розподілу податково-бюджетних повноважень, з федеральним – децентралізований підхід у регулюванні цього питання. Однак є й інша точка зору, прихильники якої стверджують, що процес децентралізації цілком можна впроваджувати в унітарних державах. Для України дедалі актуальнішою стає орієнтація на посилення розвитку регіонів за рахунок бюджетно-податкового (фіскального) федералізму, який базується на таких принципах:

- право місцевих властей на прийняття рішень у сфері бюджетних видатків, яке випливає з права на вільне розпорядження фінансовими ресурсами;
- право на прийняття рішень щодо формування доходів, насамперед у податковій сфері (встановлення місцевих податків і зборів);
- відповідність розмірів фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обсягам їх повноважень, а також гнучкий характер місцевих доходів з метою забезпечення можливостей їх застосування до змін у вартості виконання завдань<sup>2</sup>.

В основу формування доходів місцевих бюджетів покладено один з двох принципів: бюджетної солідарності чи бюджетної еквівалентності. Перший принцип "...ґрунтується на спільному бажанні "багатих" і "бідних" регіонів функціонувати як єдиний народногосподарський комплекс і

<sup>1</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 186–187.

<sup>2</sup> Лаврів М. Б. Теоретичні аспекти фіскальної децентралізації / М. Б. Лаврів // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. зб. Вип. 2 / за ред. І. Г. Ткачук. – Івано-Франківськ : Видавничо-дизайнерський відділ ЦІТ, 2006. – С. 248–249.

передбачає перерозподіл фінансових ресурсів – з тим, щоб таким чином підтримувати більш-менш однаковий рівень забезпечення регіонів суспільними благами”<sup>1</sup>. Основою другого принципу є податкова справедливість, яка застосовується до окремих громадян або підприємств відповідного регіону. При цьому доходи місцевих бюджетів мають узгоджуватися з тим податковим навантаженням, яке несуть жителі цього регіону. Цей принцип відповідає концепції бюджетно-податкового федералізму.

У зарубіжній практиці вирізняють три моделі бюджетного федералізму: фіскальний, бюджетно-податковий і конкурентний.

Сутність фіскального федералізму полягає в перерозподілі податків між усіма ланками бюджетної системи.

Бюджетно-податковий федералізм спрямований на забезпечення самостійності розвитку адміністративно-територіальних одиниць за рахунок застосування бюджетно-податкових важелів. Основна відмінність від фіскального федералізму полягає в тому, що “...він орієнтує бюджетну політику на територіальний розвиток, самозабезпечення території, їх економічну самодостатність”<sup>2</sup>.

Сутність конкурентного федералізму базується на тому, “що його учасники розглядаються не як партнери, а як конкурентні гравці у відносинах центру і регіонів”<sup>3</sup>.

М. Карасьов окремо наголошує на податковому федералізмі, який “передбачає таке розмежування податкових повноважень, яке, з одного боку, забезпечувало б бюджети різних рівнів джерелами фінансування, які дають змогу зазначеним органам виконувати конституційно і законодавчо визначені функції, а з другого – можливість широкого впливу за допомогою правового регулювання у сфері оподаткування на суспільні відносини (регулююча функція податків)”<sup>4</sup>.

У вітчизняній практиці поняття бюджетного і фіскального федералізму використовують як синоніми, тому зазначені принципи фіскального федералізму дуже близькі до бюджетно-податкового. У сучасних

<sup>1</sup> *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 318.

<sup>2</sup> *Грицюк Т. В.* Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт / Т. В. Грицюк. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – С. 55.

<sup>3</sup> Там же. – С. 56.

<sup>4</sup> *Карасев М. Н.* Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М. Н. Карасев. – М. : Вершина, 2004. – С. 112.

економічних умовах найдоцільніше застосовувати модель бюджетно-податкового федералізму, оскільки саме вона максимально поєднує заходи, що проводяться в рамках бюджетної та податкової політики.

Для оцінювання ефективності застосування моделі бюджетно-податкового федералізму спочатку необхідно здійснити аналіз реалізації податково-бюджетної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, який має включати такі етапи:

- дослідження проблемних аспектів регулювання міжбюджетних відносин за допомогою бюджетно-податкової політики;
- аналіз податкового навантаження на всіх рівнях бюджетної системи;
- аналіз тенденцій виконання витратних частин бюджетів різних рівнів та відповідності їх обсягам податкового навантаження на населення, яке проживає на певній території;
- розгляд напрямів реформування міжбюджетних відносин у світовій практиці переважно за рахунок податкових важелів і можливості їх застосування в Україні з урахуванням специфіки соціально-економічного розвитку.

В Україні розвиток бюджетного федералізму гальмує відсутність механізмів стимулювання місцевих органів влади у реалізації ефективних управлінських рішень щодо зниження рівня тінізації економіки в регіонах, підвищення зайнятості й добробуту населення за рахунок раціонального використання місцевих ресурсів, упровадження нових інноваційних технологій<sup>1</sup>.

Для нашої країни в регулюванні процесу міжбюджетних відносин досі характерним є переважання пережитків командно-адміністративного устрою, наслідком чого є застосування централізованого підходу до вирішення більшості питань, які безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток. Якщо для соціально значущих проблем такий підхід найдоцільніший, то в розвитку адміністративно-територіальних одиниць надмірна централізація призвела до таких негативних наслідків:

- посилення диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, причому більшість з них характеризується низькими показниками соціально-економічного розвитку, і лише три з 25 є регіонами-донорами;
- невідповідності фінансових ресурсів повноваженням, якими наділені органи місцевого самоврядування, що призводить до зни-

<sup>1</sup> Козоріз М. Проблеми розвитку бюджетного федералізму в Україні / М. Козоріз, Г. Возняк // Вісник ТНЕУ. – 2012. – № 1. – С. 112.

- ження ефективності виконання покладених на них функцій і зобов'язань;
- орієнтація на вирівнювання фінансових можливостей територій через перерозподіл фінансових ресурсів за принципом “від багатих до бідних” призвела до того, що розвинуті регіони прагнуть знизити реальні показники соціально-економічного розвитку, оскільки доведеться віддавати більшу частину надходжень до державного бюджету, а проблемні регіони не зацікавлені в підвищенні таких показників, оскільки наперед знають, що не отримають достатньої фінансової допомоги від держави;
  - постійний дефіцит фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, зумовлений тим, що ключову роль у формуванні їх дохідної частини відведено місцевим податкам і зборам, питома вага яких у загальному обсязі податкових надходжень одна з найменших. Слід також звернути увагу на те, що перелік податків і зборів, який закріплений за відповідними територіями, є неоднаковим;
  - політика податкових розщеплень основних бюджетоутворюючих податків і зборів між державним і місцевими бюджетами призводить до того, що основна частка податкових надходжень осідає в державному бюджеті, а подальший їх перерозподіл між бюджетами нижчого рівня залежить від рішень центрального уряду, що призводить до невідповідності коштів, переданих до державного бюджету, тим послугам, які надаються місцевим бюджетам з центру.

Слід також зазначити, що в разі перевиконання запланованих показників місцевого бюджету за відповідний період автоматично настає зобов'язання повернення органами місцевого самоврядування зайвих фінансових ресурсів до державного бюджету. Це свідчить про відсутність стимулюючих і переважання вирівнюючих важелів податково-бюджетних відносин у регіональному розрізі на сучасному етапі розвитку економіки України.

Перелічені недоліки свідчать про надмірну залежність місцевих бюджетів від державного у вирішенні основних питань, що справляють істотний вплив на соціально-економічний розвиток країни та її складових, що “...виключає мобільність і певну управлінську автономію регіональних ланок, не передбачає чіткого розмежування повноважень між рівнями управління”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – С. 57.

Серед ключових проблем, властивих системі розвитку міжбюджетних відносин на державному рівні, слід виокремити:

- нестабільність, неузгодженість і непослідовність норм податкового та бюджетного законодавства в регулюванні питань міжбюджетних відносин;
- визначення чинним законодавством всіх регіонів, незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку, дотаційними. Надання місцевим бюджетам фінансової допомоги у вигляді дотації вирівнювання, яка має нецільовий характер, звідси – зацікавленість в отриманні таких фінансових ресурсів, щоне сприяє підвищенню соціально-економічних показників;
- надмірне податкове навантаження на місцеві бюджети, яке не відповідає обсягу їх реальних потреб;
- надання великої кількості податкових пільг, що не дає позитивних результатів, а лише сприяє розвитку тіньового сектору економіки і “призводить до неефективного перерозподілу акумульованих податкових надходжень і до їх постійного дефіциту”<sup>1</sup>;
- централізований характер вирішення проблем, який призводить до того, що вони не розв’язуються в повному обсязі, оскільки не враховується специфіка функціонування певної території;
- неузгодженість і нерідко суперечливість інтересів на державному та регіональному рівнях, внаслідок чого зобов’язання, покладені на органи місцевого самоврядування, виконуються на нижчому за якістю рівні;
- пріоритетність виконання здебільшого поточних, а не капітальних програм, які заплановані витратними частинами відповідних бюджетів.

У такому разі слід погодитися з думкою С. Осадчук, яка вказує на те, що “одна з основних причин недостатньої ефективності чинної системи міжбюджетних відносин – відсутність чіткого визначення рівня децентралізації фіскальної системи (питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті розподілу з фінансування витрат між рівнями влади, розподілі доходів між видами бюджетів), до якого Україна повинна прийти”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Крисоватий А. І Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : монографія / А. І. Крисоватий. – Т. : Карт-бланш, 2005. – С. 105.

<sup>2</sup> Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – № 3 (22). – С. 275.

За офіційними даними, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить у середньому 22–24 % і має тенденцію до поступового зниження, тоді як видатки місцевих бюджетів поступово зростають. Така ситуація сприяє фінансовій залежності регіонів від державного бюджету, суперечить прийнятій на державному рівні політиці підвищення фінансової самостійності регіонів у забезпеченні їх соціально-економічного розвитку. В результаті більшість регіонів України залишаються дотаційними, депресивними та проблемними щодо перспектив їх розвитку<sup>1</sup>.

Рівень податкової децентралізації визначається за допомогою таких параметрів: співвідношення між обсягом податкових надходжень територій і сукупним обсягом податкових надходжень держави; співвідношення між податковими надходженнями на місцевому рівні і сукупним обсягом місцевих ресурсів; величина податкових надходжень порівняно з величиною фінансових субсидій (дотацій і субвенцій) держави й інших органів державного управління<sup>2</sup>.

Для встановлення адекватного ступеня податкової децентралізації можуть бути використані такі показники<sup>3</sup>:

- частка податкових надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі податкових надходжень зведеного бюджету;
- частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів;
- співвідношення податкових надходжень до місцевих бюджетів та обсягу трансфертів, отриманих від центральних органів влади;
- відношення власних податкових надходжень місцевих бюджетів до ВВП;
- співвідношення максимального і мінімального обсягів фінансових ресурсів, що надійдуть до місцевих бюджетів при зміні ставок оподаткування місцевими податками і зборами в межах законодавчо визначеного діапазону.

---

<sup>1</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 52.

<sup>2</sup> *Зайчикова В. В.* Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – С. 102.

<sup>3</sup> Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 958.

Серед показників, які характеризують розвиток системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, В. Зайчикова вирізняє<sup>1</sup> частку:

- видатків місцевих бюджетів у ВВП;
- доходів місцевих бюджетів у ВВП;
- місцевих податків у ВВП;
- трансфертів у доходах місцевих бюджетів, показники структури доходів та видатків місцевих бюджетів.

Негативно впливає на розвиток міжбюджетних відносин в Україні також низка зовнішніх факторів, серед яких:

- економічна нестабільність і спад виробництва, що негативно впливають на формування доходів та фінансування видатків бюджету<sup>2</sup>. Варто погодитися з думкою В. Баранової, яка стверджує: "...бюджетна політика в сфері витрат все ще недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня і добробуту населення. Недостатнім також є рівень об'єднання фіскальної та стимулюючої функцій податкової політики... Фінансово-бюджетна політика ще не зовсім відповідає вимогам стратегічних завдань економічного і соціального розвитку держави"<sup>3</sup>;
- значна диференціація природно-ресурсного потенціалу в регіонах, зумовлена історичним розвитком територій України;
- природно-кліматичні умови, властиві певній території;
- політичні аспекти функціонування держави.

Як зазначалося, основна частка в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів припадає на дотації вирівнювання, які, за даними Міністерства фінансів України, у 2011 р. становили 45,8 %<sup>4</sup>, решта – 54,2 % розподілені між субвенціями соціального значення та іншими міжбюджетними трансфертами. Серед основних недоліків надання дотацій вирівнювання слід виокремити:

<sup>1</sup> *Зайчикова В. В.* Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – С. 98.

<sup>2</sup> *Карп Г. В.* Теоретичні основи формування місцевих бюджетів / Г. В. Карп // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. зб. Вип. 2 / за ред. І. Г. Ткачук. – Івано-Франківськ : Видавничо-дизайнерський відділ ЦІТ, 2006. – С. 18.

<sup>3</sup> *Баранова В. В.* Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Баранова, В. В. Глуценко. – Х. : Константа, 2006. – С. 22.

<sup>4</sup> Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2011 рік (відповідно до звіту Державної казначейської служби України від 16.02.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=328298&cat](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=328298&cat).

- нецільовий характер використання наданих з державного бюджету фінансових ресурсів, що призводить до непрозорості їх застосування;
- компенсація витрат, які не покриваються за рахунок власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів, не завжди здійснювана в повному обсязі, що не усуває дефіцит місцевого бюджету. Систематичність і сталість надання дотацій вирівнювання також підсилюють перманентний характер дефіциту бюджетів в більшості регіонів України;
- всеосяжний характер надання дотацій вирівнювання.

Перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету до бюджету АР Крим, обласних, міських (м. Києва та м. Севастополя), міст республіканського і обласного значення та районних бюджетів здійснюється на підставі застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду державного бюджету, що надходять на аналітичні рахунки обліку доходів цього бюджету на відповідній території згідно із законом про державний бюджет на відповідний рік<sup>1</sup>.

Серед зазначених видів міжбюджетних трансфертів на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України перевага віддається тим трансфертам, які спрямовані на підтримку розвитку окремих територій. Роль стимулюючих трансфертів, таких як субвенцій на виконання інвестиційних проектів, на сьогодні не істотна.

Розглядаючи показники, які враховуються при розрахунку обсягу дотації вирівнювання для відповідної території, слід зазначити, що для такого формульного підходу характерна низка недоліків, серед яких такі:

- не враховуються міграційні процеси населення між окремими адміністративно-територіальними одиницями, що призводить до зменшення зв'язку між дотаціями вирівнювання та населенням, яке проживає на певній території протягом періоду, який враховується при розрахунку;
- не враховується специфіка розвитку інфраструктури певної території, її виробничі потужності та історичні передумови розвитку.

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання, додаткової дотації на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами: постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 № 490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mifin.gov.ua/id=77440>.



Це є наслідком надання такого виду міжбюджетних трансфертів всім територіям;

- структура доходів, що враховується при наданні дотації вирівнювання, “заздалегідь припускає”, що їх обсяг буде менше відповідних витрат, оскільки до їх складу не входять податки і збори, частка яких є найбільшою в загальному обсязі надходжень у визначений бюджет, оскільки такі податки і збори законодавчо закріплені за державним бюджетом. Винятком є лише податок на доходи фізичних осіб.

На думку Н. Бак, “як це не виглядає суперечливо, в сучасних умовах зафіксоване фактичне зростання розміру доходів місцевих бюджетів дестимулює органи місцевого самоврядування. Оскільки він враховується при розрахунку доходної спроможності території, яка визначається на основі її індексу відносної податкової здібності”<sup>1</sup>.

Найвищу продуктивність застосування системи міжбюджетних трансфертів забезпечує комплексний підхід, який базується на відрахованні загальнодержавних податків і зборів та розподілі на основі оцінки обсягу загальної видаткової потреби та дохідного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць<sup>2</sup>.

Таким чином, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України необхідним є перегляд податково-бюджетних відносин між центром та регіонами, які мають бути орієнтованими на розширення податкових та бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, зміцнення та збільшення фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих бюджетів.

Для вирішення всіх зазначених проблем слід поступово змістити центр інтересів з державного на місцевий рівень насамперед за рахунок розвитку бюджетно-податкового федералізму.

## 20.2. РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Основну частку дохідної частини бюджетів різних рівнів країн світу становлять податкові надходження. Саме від них залежить фінансова забезпеченість виконання програм соціально-економічного розвитку як України загалом, так і її регіонів, які затверджені витратними

<sup>1</sup> Бак Н. Стимули як інструменти механізму регулювання міжбюджетних відносин / Н. Бак // Світ фінансів. – 2009. – № 2 (19). – С. 52.

<sup>2</sup> Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 962–963.

частинами бюджетів. У 2011 р. частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів України становила 84,03 %, що на 9,49 % перевищує відповідний показник за 2010 р. У країнах Європейського Союзу, таких як Франція, Німеччина, Швеція, Італія, Іспанія, частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів у 2010 р. дорівнювала 89,67 %; 90,54; 92,71; 92,76 і 90,74 % відповідно<sup>1</sup>. На рис. 20.2.1 наведено дані про частку податкових надходжень у загальному обсязі доходів за 2010 р. у розрізі країн ЄС та України. Вони свідчать про наявність в Україні найменшого обсягу податкових надходжень у загальному обсязі доходів порівняно з країнами ЄС.

Інтенсивність податкових процесів визначається показниками податкового навантаження, яке традиційно вимірюється співвідношенням сукупних податкових надходжень до ВВП (на рівні держави) або ВРП (у регіональному аспекті). Варто погодитися з думкою А. Соколовської, яка стверджує, що такий показник “коректно трактувати як показник загального рівня оподаткування економіки... Реально він вказує лише на те, яка частка ВВП перерозподіляється через податкову систему держави”<sup>2</sup>.

Зважаючи на це, найдоцільнішим є визначення на державному та регіональному рівнях податкового навантаження як співвідношення суми сукупних податкових надходжень до економічно активного населення відповідної території, оскільки саме за рахунок нього відбувається формування основної частки податкових надходжень до бюджету, тоді як роль інших верств населення в цьому невелика і полягає тільки в сплаті непрямих податків за придбані ними товари чи надані їм послуги.

Для визначення податкового навантаження використано дані фактичних податкових надходжень (контрольованих ДПС України), які були мобілізовані в державний і місцеві бюджети (за даними особових рахунків) за період 2000–2011 рр. При цьому для розрахунку загального обсягу податкових надходжень застосовані показники: податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на прибуток підприємств, податку

<sup>1</sup> Euro Area and EU27 Government Deficit at 4.1% and 4.5% of GDP Respectively // Eurostat News Release. – 2012. – 23 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF); Wahrig L. Tax Revenue in the European Union / L. Wahrig // Eurostat Statistics in Focus. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-002/EN/KS-SF-12-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-002/EN/KS-SF-12-002-EN.PDF).

<sup>2</sup> Соколовська А. М. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки / А. М. Соколовська // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 10.

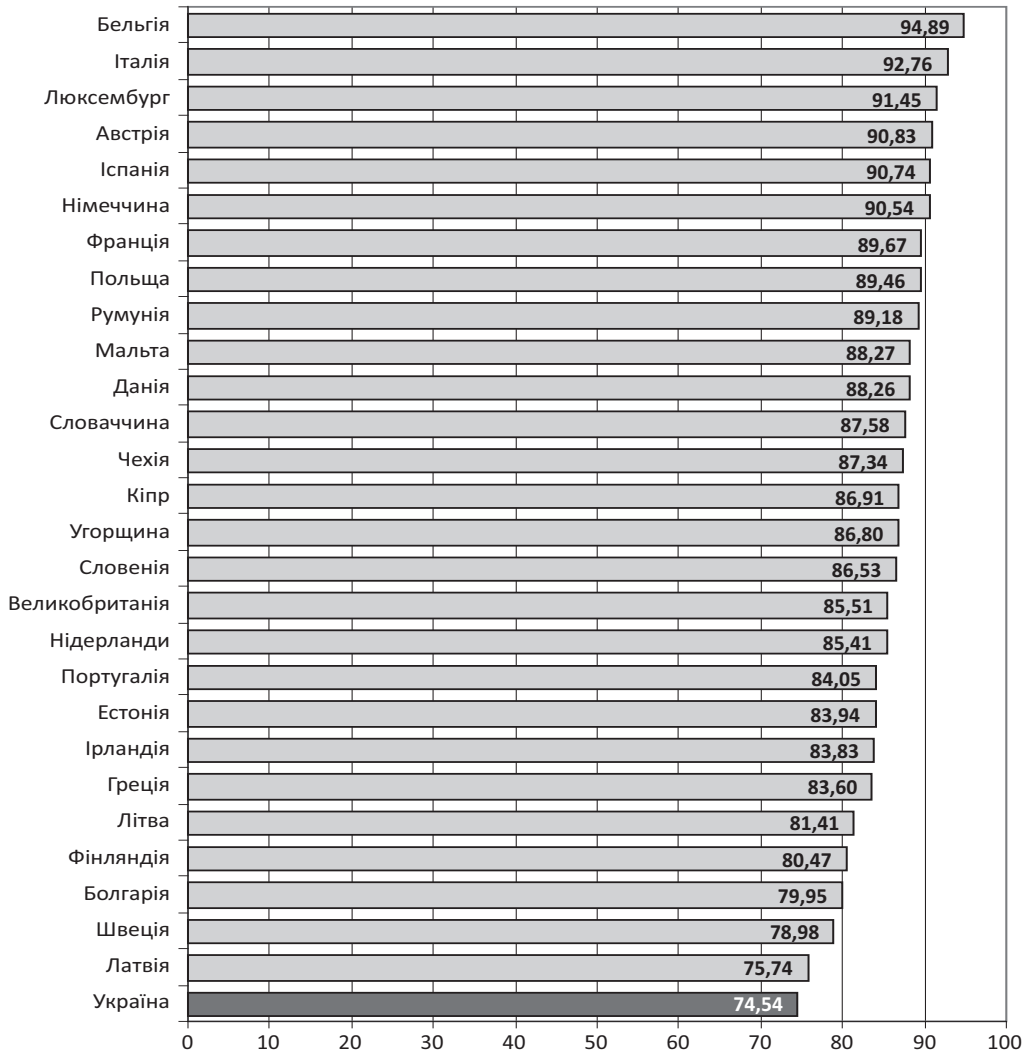
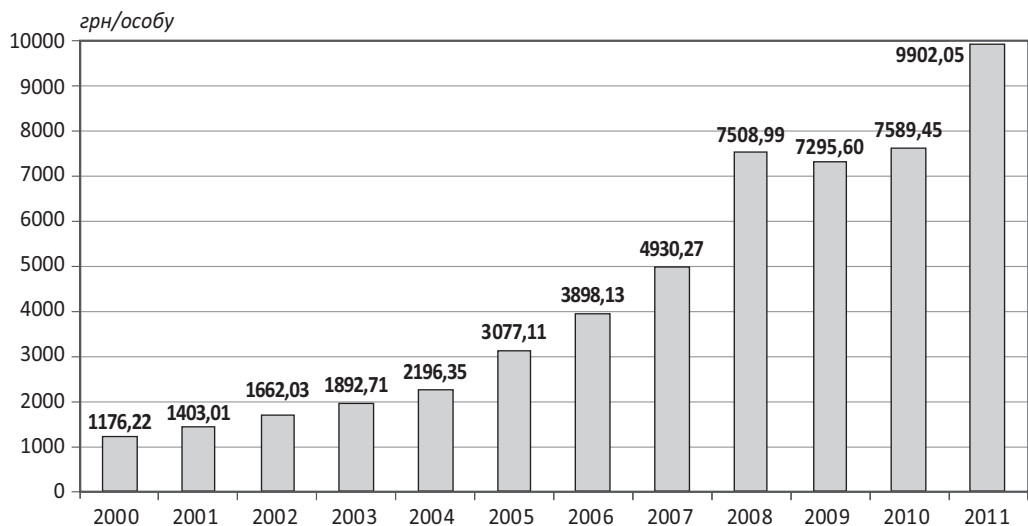


Рис. 20.2.1. Частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів у країнах ЄС та Україні за 2010 р.

Складено за: Euro Area and EU27 Government Deficit at 4.1% and 4.5% of GDP Respectively // Eurostat News Release. – 2012. – 23 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF); Wahrig L. Tax Revenue in the European Union / L. Wahrig // Eurostat Statistics in Focus. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-002/EN/KS-SF-12-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-002/EN/KS-SF-12-002-EN.PDF); Показники виконання Державного бюджету України за 2010–2011 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=77643](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643).

з власників транспортних засобів, зборів за спеціальне використання природних ресурсів, податку на додану вартість (ПДВ), акцизного збору з вироблених на території України товарів (з 2011 р. – акцизного податку), плати за ліцензії на певні види господарської діяльності, плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, місцевих податків і зборів, фіксованого сільськогосподарського податку, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Не враховуються надходження податків і зборів від здійснення імпорتنих операцій, які контролюються Державною митною службою України, оскільки вони безпосередньо не пов'язані з податковим потенціалом регіону внаслідок здійснення його суб'єктами виробничо-господарської діяльності. Знаменник досліджуваного показника вимірюється за допомогою показника чисельності економічно активного населення, яке, власне, і забезпечує податкові надходження відповідної території.

Так, у 2000–2011 рр. спостерігалася тенденція податкового навантаження на економічно активне населення України віком 15–70 років, відображена на рис. 20.2.2.



**Рис. 20.2.2. Динаміка податкового навантаження на економічно активне населення України віком 15–70 років**

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua); Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Якщо протягом 2000–2004 рр. відбувалося відносно повільне збільшення рівня податкового навантаження на економічно активне населення (на 13,88–19,27 % порівняно з відповідним показником попереднього року), то, починаючи з 2005 р., темпи зростання цього показника істотно прискорилися (на 40,1 % до відповідного показника 2004 р.), досягнувши максимуму (52,3 %) у 2008 р.

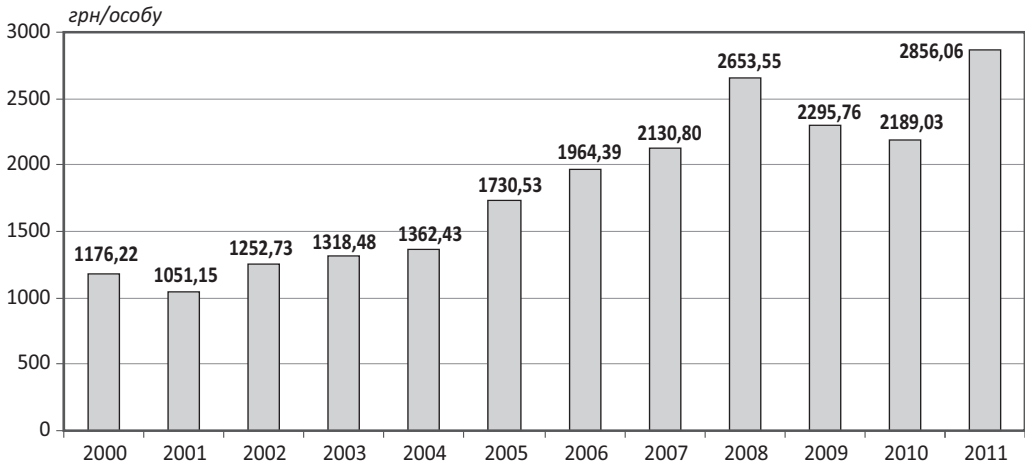
Така тенденція зумовлена тим, що у 2005 р. в Україні були застосовані заходи щодо радикального скорочення податкових пільг і заходи з адміністрування податків і зборів (насамперед ПДВ та акцизного збору). Крім того, в 2005 р. були скасовані спеціальні преференційні податкові режими для вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, а також технопарків. Незважаючи на те, що пільгові умови для технопарків у 2006 р. були частково відновлені, збільшення ставки ПДФО з 13 до 15 % у 2007 р. зумовило зростання податкового навантаження на економічно активне населення в наступні роки. Щодо 2008 р., то порівняно з 2007 р. податкове навантаження на економічно активне населення збільшилося на 52,3 %. Причиною цього є кризові явища, пік розвитку яких на території України припав на 2008–2009 рр. Це призвело до зростання інфляції, і, як наслідок, збільшилось податкове навантаження на економічно активне населення переважно в розрізі податків на споживання. Згортання виробничої діяльності внаслідок кризових явищ засвідчує зниження рівня податкового навантаження в 2009 р. на 2,84 %. З 2010 р. цей показник поступово зростає. У 2011 р. таке зростання відбулося на 30,47 % порівняно з показниками 2010 р. Це зумовлено суттєвим збільшенням ставок акцизного податку з прийняттям Податкового кодексу України.

Елімінування фактора інфляції за рахунок оцінки податкових надходжень у цінах 2000 р. дає нижчі показники податкового навантаження, але тенденція до його підвищення в 2000–2008 рр. та 2011 р. зберігається (рис. 20.2.3). У 2009–2010 рр. спостерігається поступове зменшення податкового навантаження на економічно активне населення порівняно з реальними показниками за відповідний період.

У табл. 20.2.1 наведено динаміку податкового навантаження на економічно активне населення за регіонами України в 2000–2011 рр.

Аналізуючи дані табл. 20.2.1, слід зазначити, що в 2011 р. порівняно з 2000 р. спостерігається тенденція до ще більш нерівномірного розподілу рівня податкового навантаження між регіонами України.

У 2011 р., як і раніше, 78 % регіонів характеризуються рівнем податкового навантаження нижче середнього з урахуванням м. Києва (69 % –



**Рис. 20.2.3. Динаміка податкового навантаження на економічно активне населення України (у фактичних цінах 2000 р.)**

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua); Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua); Сводная таблица индексов инфляции с 2000 по 2012 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/index/infl>.

без урахування м. Києва), що свідчить про непроведення в період 2000–2011 рр. радикальних заходів зі стимулювання економічного розвитку переважно західних регіонів України.

Найсуттєвіше коливання рівня податкового навантаження спостерігалося в 2004–2005 та 2007–2008 рр. за відносно незмінних показників чисельності економічно активного населення (рис. 20.2.4).

Такий стан може бути зумовлений збільшенням у 2004 р. ставки ПДФО з 13 до 15 % та суттєвим зростанням у 2008 р. частки ПДВ у загальному обсязі податкових надходжень (на 10,98 % порівняно з 2007 р.), що пов'язано із значним збільшенням витрат домогосподарств на придбання товарів та послуг (на 36,52 % порівняно з 2007 р.).

На рис. 20.2.5 зображено динаміку мінімального та максимального показників податкового навантаження на економічно активне населення в 2000–2011 рр.

Максимальне значення податкового навантаження протягом 2000–2011 рр., без урахування м. Києва, характерне для Полтавського (у 2000–

Таблиця 20.2.1  
**Динаміка податкового навантаження на економічно активне населення у віці 15–70 років за регіонами України, грн/особу**

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Україна</b>	<b>1176,22</b>	<b>1403,01</b>	<b>1662,03</b>	<b>1892,71</b>	<b>2196,35</b>	<b>3077,11</b>	<b>3898,13</b>	<b>4930,27</b>	<b>7508,99</b>	<b>7295,60</b>	<b>7589,45</b>	<b>9902,05</b>
АР Крим	1122,38	1332,76	1287,49	1398,24	1503,62	1850,02	2247,95	3088,65	4263,26	4216,62	5021,35	6306,01
Вінницький	574,54	755,70	873,28	959,97	1231,84	1415,55	1838,10	2518,92	3476,06	3525,24	4267,99	5072,30
Волинський	544,12	527,53	658,50	828,43	1003,98	1268,23	1948,75	2332,90	3234,57	2803,61	2602,85	3024,88
Дніпропетровський	1108,44	1272,35	1482,66	1674,19	2313,43	3757,72	4735,82	6257,76	11262,20	7905,79	9753,91	13725,71
Донецький	1134,67	1086,82	1415,82	1739,06	2239,63	3349,58	3069,71	4294,08	8335,26	6188,62	3657,19	4728,81
Житомирський	673,55	855,09	1020,34	1072,33	1125,47	1449,35	1857,47	2603,10	3491,81	3186,69	3488,90	3852,69
Закарпатський	567,21	684,66	714,39	881,53	1063,30	1222,52	1565,03	1952,60	2864,77	2612,89	2556,72	2536,66
Запорізький	1103,31	1326,88	1768,69	2000,62	2021,50	3309,06	3865,59	4499,09	7412,96	6318,89	6153,66	6266,75
Івано-Франківський	821,72	936,83	948,74	1140,95	1259,54	1672,88	2109,03	2657,08	3636,53	3633,66	3342,20	6339,02
Київський	917,60	1295,34	1340,61	1636,31	1835,70	2358,59	2948,33	4277,04	5872,68	5823,98	6380,08	7888,28
Кіровоградський	760,14	770,61	854,48	902,22	1047,41	1292,22	1610,31	2145,19	2918,88	2958,04	3334,82	2943,72
Луганський	853,91	1132,34	1525,19	1599,75	2195,51	2606,09	2613,59	3040,18	5486,74	5362,67	5095,78	6975,70
Львівський	1036,42	1235,77	1347,77	1528,96	1720,51	2455,08	3100,38	3988,89	5043,27	4792,40	5183,22	6356,99
Миколаївський	911,67	1114,77	1447,99	1448,43	1434,66	1586,46	2177,74	2776,05	4573,65	4799,26	4938,64	3680,89
Одеський	1177,73	1295,95	1475,30	1805,49	1952,29	2576,20	3030,51	3848,05	5918,60	6242,11	6529,72	6647,63
Полтавський	1877,05	2078,48	2994,82	3092,92	3268,76	3419,64	3657,89	5454,39	7585,59	10335,47	13213,75	21761,12
Рівненський	634,78	994,21	1441,26	1299,58	1379,04	1551,35	1870,46	2719,48	3610,93	3160,04	3218,86	3793,87
Сумський	1464,22	1729,83	1581,96	1627,22	1653,53	1659,23	2151,58	2618,49	3657,46	3964,26	4303,34	11406,01

Закінчення табл. 20.2.1

Реґіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Тернопільський	511,90	638,33	346,38	946,82	1040,75	1158,13	1558,93	2008,34	2695,29	2452,44	2666,23	3058,52
Харківський	1298,94	1668,96	1865,36	2118,41	2269,77	3595,89	4491,73	5736,25	7621,64	8948,77	10656,04	12982,27
Херсонський	524,11	665,47	986,62	1214,64	1264,28	1269,07	1305,58	1819,50	2610,85	2617,07	2812,88	3370,95
Хмельницький	575,05	776,08	1084,58	1052,46	1152,57	1363,75	1601,50	2494,35	3333,23	3153,60	3190,56	3661,94
Черкаський	1040,01	1066,55	1034,58	1287,23	1641,74	2170,63	2728,57	3590,25	5741,08	5717,85	6187,15	6272,33
Чернівецький	614,76	728,30	929,13	993,37	1014,91	1176,41	1556,95	2147,07	2848,93	2813,88	2987,47	3053,77
Чернігівський	1181,28	1514,43	1688,82	1793,95	2106,65	2331,50	2613,68	3450,85	4556,33	5934,82	8302,20	12600,56
м. Севастополь	1541,08	1883,40	2120,66	2263,69	2141,73	2364,01	3022,36	4016,85	5640,70	5792,35	5860,66	6847,99
м. Київ	4129,20	5084,52	5941,69	6876,67	8069,23	12999,60	19686,70	22379,70	32749,48	34186,32	34256,95	45636,50
Мінімальне	511,90	527,53	346,38	828,43	1003,98	1158,13	1305,58	1819,50	2610,85	2452,44	2556,72	2536,66
Максимальне з урахуванням м. Києва	1877,05	2078,48	2994,82	3092,92	3268,76	3757,72	4735,82	6257,76	11262,20	10335,47	13213,75	45636,50
Максимальне без урахування м. Києва	4129,20	5084,52	5941,69	6876,67	8069,23	12999,60	19686,70	22379,70	32749,48	34186,32	34256,95	21761,12
Середнє з урахуванням м. Києва	1062,95	1276,00	1488,04	1673,46	1887,09	2489,95	3146,82	4026,49	5942,32	5905,46	6294,93	8177,48
Середнє без урахування м. Києва	945,02	1129,52	1316,75	1473,34	1649,31	2085,74	2510,68	3320,59	4911,28	4817,73	5219,47	6736,75

Складено за даними: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua); Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).





**Рис. 20.2.4. Динаміка економічно активного населення та податкового навантаження на економічно активне населення України**

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua); Економічна активність населення за статтю та місцем проживання у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

2004 та 2009–2011 рр.) і Дніпропетровського регіонів (у 2005–2008 рр.). Мінімальне податкове навантаження також мало тенденцію до варіювання між областями за роками, що досліджуються. Якщо в 2000, 2002, 2005 і 2009 рр. воно було характерним для Тернопільського регіону (511,9; 346,38; 1158,13 та 2452,44 грн на одну особу економічно активного населення відповідно), то в 2001, 2003–2004 рр. мінімальне податкове навантаження мав Волинський регіон (527,53; 828,43–1003,98 грн/особу). У 2006–2008 рр. мінімальні показники були властиві Херсонському регіону (1305,58–2610,85 грн/особу), у 2010 р. – Закарпатському регіону (2556,72 грн/особу).

Суттєве перевищення максимального податкового навантаження над мінімальним свідчить про значну диференціацію регіонів. Варто погодитися з думкою Л. Тарангул, яка зазначає, що “ефективна регіональна податкова політика повинна забезпечити раціональний розподіл податкового тягара між регіонами, враховуючи їх податкоспромож-



Рис. 20.2.5. Динаміка максимальних і мінімальних показників податкового навантаження на економічно активне населення

Складено за даними: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua); Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

ність, рівень соціально-економічного розвитку та податковий потенціал, а також сприяти формуванню фінансової стійкості територіальних одиниць”<sup>1</sup>.

Якщо податкове навантаження на економічно активне населення у віці 15–70 років за період 2000–2011 рр. як на державному, так і на регіональному рівнях мало тенденцію до збільшення, то частка податкових надходжень у загальному обсязі ВРП за відповідний період характеризувалася тенденцією уповільнення темпів зростання (табл. 20.2.2). Таке становище зумовлено вичерпанням резервів збільшення податкової бази.

Аналізуючи дані табл. 20.2.2, слід зазначити, що в регіональному розрізі максимальні надходження від податків практично для всіх регіонів припадали на 2000–2003 рр. Найбільша частка податкових надходжень у загальному обсязі ВРП була характерною для м. Києва в 2000, 2005–2009 рр. (23,81–35,03 %), у 2001, 2004 та 2010 рр. – для Чер-

<sup>1</sup> Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія / Л. Л. Тарангул. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – С. 27.

Таблиця 20.2.2  
**Динаміка частки податкових надходжень у загальному обсязі ВРП, %**

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Україна</b>	<b>19,46</b>	<b>17,17</b>	<b>18,08</b>	<b>17,16</b>	<b>14,13</b>	<b>15,53</b>	<b>15,94</b>	<b>15,27</b>	<b>17,74</b>	<b>17,69</b>	<b>15,46</b>
АР Крим	27,20	23,67	21,68	18,94	14,68	13,80	13,41	14,21	15,02	14,96	14,94
Вінницький	13,89	13,27	14,21	13,53	11,88	10,75	11,45	12,67	13,41	13,61	13,95
Волинський	13,39	9,89	11,46	12,11	9,55	9,13	11,96	10,94	12,10	10,84	8,55
Дніпропетровський	14,62	13,49	14,07	13,44	12,78	15,18	15,08	14,64	17,90	14,12	13,94
Донецький	15,65	11,01	12,66	12,93	11,05	13,07	9,59	10,54	16,06	13,05	6,14
Житомирський	14,84	15,89	16,75	14,69	11,97	12,34	13,22	14,60	14,47	13,45	11,56
Закарпатський	15,02	12,68	12,38	13,01	11,76	10,81	11,18	10,86	12,80	12,14	9,73
Запорізький	13,48	15,15	18,94	17,38	11,87	15,05	14,17	12,28	15,79	15,14	12,85
Івано-Франківський	17,22	14,56	12,20	11,07	9,85	9,96	10,61	11,12	11,97	12,18	9,44
Київський	13,12	16,77	15,92	16,49	12,88	13,00	12,96	13,78	13,91	12,74	11,60
Кіровоградський	17,99	12,26	13,02	11,31	9,35	9,42	9,84	10,81	10,44	10,61	10,03
Луганський	15,14	17,06	19,72	17,33	16,80	15,11	12,30	10,76	14,60	15,50	12,24
Львівський	22,14	20,88	18,73	17,29	14,44	16,67	16,84	16,64	16,78	15,80	14,81
Миколаївський	16,13	15,15	18,08	15,77	10,82	9,88	10,92	11,23	14,10	13,92	12,03
Одеський	19,17	15,54	15,27	15,69	12,81	13,48	13,33	12,88	14,08	14,31	13,48
Полтавський	24,59	22,78	25,62	25,25	16,92	14,07	12,29	14,31	16,44	22,16	21,30
Рівненський	12,42	15,22	19,26	15,50	12,32	10,92	10,76	12,61	13,45	12,40	10,78

Закінчення табл. 20.2.2

Реґіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Сумський	25,28	24,53	21,53	21,29	15,73	12,22	13,23	12,46	13,25	13,88	13,06
Тернопільський	13,12	12,48	5,75	13,15	11,61	10,54	10,96	11,24	11,83	10,45	10,10
Харківський	22,98	23,09	23,44	21,00	15,44	19,49	19,52	18,12	17,79	20,82	22,28
Херсонський	12,42	11,92	16,03	16,54	13,01	10,77	9,54	11,10	10,97	10,48	9,61
Хмельницький	12,73	13,92	17,89	13,96	11,72	11,00	10,68	12,96	13,41	12,81	11,20
Черкаський	19,82	18,68	16,61	17,05	15,71	15,45	15,88	16,77	19,09	19,25	17,36
Чернівецький	16,57	14,30	14,43	14,08	12,47	11,15	12,17	13,23	13,41	13,77	12,62
Черніпівський	22,56	25,31	24,87	22,83	19,07	17,19	16,00	16,34	16,58	21,90	26,17
м. Київ	35,03	21,90	23,06	21,97	18,63	23,81	29,46	23,88	28,31	29,79	25,67
м. Севастополь	32,64	20,31	21,75	21,07	18,08	15,63	15,14	15,83	17,36	17,33	14,51
Максимальне з ура- хуванням м. Києва	35,03	25,31	25,62	25,25	19,07	23,81	29,46	23,88	28,31	29,79	26,17
Максимальне без урахування м. Києва	32,64	25,31	25,62	25,25	19,07	19,49	19,52	18,12	19,09	22,16	26,17
Мінімальне	12,42	9,89	5,75	11,07	9,35	9,13	9,54	10,54	10,44	10,45	6,14

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.stfs.gov.ua](http://www.stfs.gov.ua); Валовий регіональний продукт за 2000–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

нігівського регіону (25,31, 19,07 та 26,17 % відповідно), у 2002–2003 рр. – для Полтавського регіону (25,25–25,62 %). Щодо показників без урахування даних по м. Києву, то в 2000, 2005–2009 рр. максимальна частка податкових надходжень у загальному обсязі ВРП була характерною для м. Севастополя (у 2000 р. – 32,64 %), Харківського регіону (у 2005–2007 рр. – 18,12–19,52 %), Черкаського регіону (у 2008 р. – 18,12 %), Полтавського регіону (у 2009 р. – 22,16 %). Мінімальна частка податків в обсязі ВРП була характерною для Донецького регіону в 2010 р. (6,14 % від ВРП), що спричинено значними обсягами бюджетного відшкодування з ПДВ у цьому регіоні за аналізований період.

Всі наведені таблиці свідчать про нерівномірний розподіл податкового навантаження між регіонами України.

Таким чином, проведений аналіз рівня податкового навантаження у державному та регіональному розрізах дає змогу зробити певні висновки.

Загалом для України характерна тенденція до зростання податкового навантаження, що без відповідного збільшення обсягу суспільних благ за рахунок бюджетних коштів є негативною тенденцією, оскільки означає збільшення непродуктивних витрат платників податків.

Щодо західних регіонів, то за період 2000–2011 рр. тенденція мінімального рівня податкового навантаження на їх території зберігається, що свідчить про історично сформований низький рівень соціально-економічного розвитку цих регіонів.

Для того щоб визначити, вплив яких податків на соціально-економічний розвиток окремих регіонів і України загалом є найсуттєвішим, необхідно розглянути структуру податкової системи.

Для аналізу структури податкової системи на державному та регіональному рівнях враховують ті ж податки (збори, обов'язкові платежі), що були використані при розрахунку податкового навантаження за період, що досліджується.

Серед регіонів зі значними обсягами податкових надходжень до зведеного бюджету країни слід відзначити Дніпропетровський, Донецький і Харківський регіони, де обсяги надходжень за 2000–2011 рр. становили 6,83–11,14 %, 4,73–11,24 % та 6,28–8,69 % відповідно (табл. 20.2.3).

Аналізуючи структуру податкових надходжень до зведеного бюджету України за період 2000–2011 рр. (табл. 20.2.4), слід зазначити, що найбільша частка у загальному обсязі податкових надходжень припадає на ПДФО (23,81–32,28 %), податок на прибуток підприємств (20,45–34,22 %),

Таблиця 20.2.3

**Динаміка частки податкових надходжень (мобілізованих за даними особових рахунків) регіонів у загальному обсязі податкових надходжень до зведеного бюджету України, %**

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
АР Крим	4,14	4,13	3,54	3,30	2,98	2,59	2,48	2,70	2,44	2,54	2,89	2,81
Вінницький	1,97	2,11	2,05	1,99	1,98	1,60	1,64	1,77	1,60	1,69	1,97	1,80
Волинський	1,09	0,90	0,97	1,01	0,98	0,87	1,06	1,00	0,92	0,82	0,74	0,66
<b>Дніпропетровський</b>	<b>7,16</b>	<b>7,00</b>	<b>6,88</b>	<b>6,83</b>	<b>7,87</b>	<b>9,13</b>	<b>9,11</b>	<b>9,47</b>	<b>11,14</b>	<b>8,15</b>	<b>9,67</b>	<b>10,33</b>
<b>Донецький</b>	<b>10,07</b>	<b>8,00</b>	<b>8,66</b>	<b>9,34</b>	<b>10,34</b>	<b>11,07</b>	<b>8,01</b>	<b>8,82</b>	<b>11,24</b>	<b>8,37</b>	<b>4,73</b>	<b>4,71</b>
Житомирський	1,57	1,60	1,61	1,47	1,46	1,34	1,34	1,48	1,29	1,23	1,29	1,08
Закарпатський	1,20	1,12	1,08	1,25	1,28	1,06	1,06	1,04	1,00	0,94	0,89	0,67
Запорізький	3,80	3,84	4,42	4,22	3,71	4,38	4,05	3,70	3,99	3,51	3,28	2,56
Івано-Франківський	2,00	1,81	1,49	1,46	1,48	1,40	1,38	1,41	1,27	1,30	1,15	1,68
Київський	2,89	3,43	2,96	3,20	3,14	2,91	2,87	3,28	2,95	2,96	3,12	2,92
Кіровоградський	1,45	1,24	1,20	1,08	1,07	0,95	0,93	0,98	0,87	0,88	0,94	0,64
Луганський	3,61	4,04	4,57	4,11	5,06	4,35	3,43	3,16	3,73	3,69	3,33	3,43
Львівський	4,82	4,85	4,35	4,34	4,14	4,18	4,17	4,23	3,55	3,52	3,69	3,47
Миколаївський	1,99	2,10	2,30	2,01	1,76	1,38	1,50	1,51	1,63	1,75	1,73	0,99
Одеський	5,05	4,70	4,46	4,78	4,47	4,08	3,83	3,87	3,93	4,31	4,34	3,39
Полтавський	5,23	4,81	5,42	5,33	4,85	3,71	3,14	3,69	3,33	4,61	5,64	7,18
Рівненський	1,16	1,54	1,81	1,50	1,41	1,16	1,11	1,28	1,13	1,03	1,02	0,95
Сумський	3,29	3,21	2,55	2,45	2,02	1,43	1,46	1,40	1,28	1,38	1,43	2,98
Тернопільський	0,91	0,93	0,41	0,97	0,94	0,79	0,82	0,85	0,75	0,72	0,77	0,68
<b>Харківський</b>	<b>7,08</b>	<b>7,68</b>	<b>7,49</b>	<b>7,26</b>	<b>6,50</b>	<b>7,28</b>	<b>7,21</b>	<b>7,22</b>	<b>6,28</b>	<b>7,59</b>	<b>8,69</b>	<b>8,17</b>
Херсонський	1,09	1,14	1,42	1,50	1,39	1,02	0,83	0,91	0,86	0,87	0,90	0,82
Хмельницький	1,40	1,60	1,91	1,56	1,52	1,28	1,18	1,45	1,28	1,25	1,21	1,05
Черкаський	2,35	2,13	1,73	1,85	2,13	2,03	2,01	2,08	2,17	2,23	2,32	1,79
Чернівецький	0,81	0,85	0,83	0,85	0,84	0,69	0,72	0,80	0,70	0,72	0,75	0,59
Чернігівський	2,58	2,79	2,58	2,49	2,42	1,91	1,65	1,71	1,47	1,98	2,66	3,06

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua).

Таблиця 20.2.4

## Динаміка структури податкових надходжень до зведеного бюджету України, %

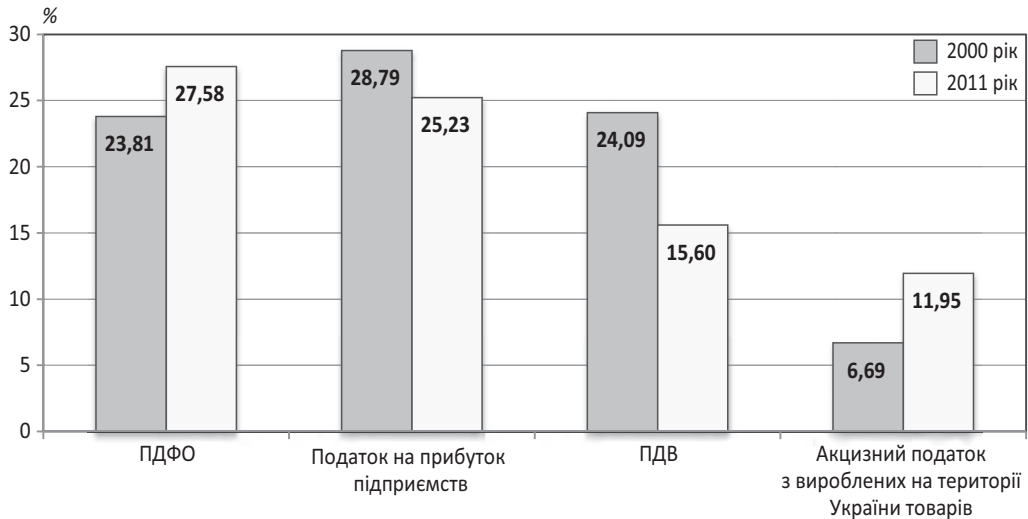
Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ПДФО	23,81	27,97	29,36	32,28	27,15	25,30	26,32	31,63	27,31	27,55	30,51	27,58
Податок на прибуток підприємств	28,79	26,31	25,44	31,45	33,14	34,22	30,18	31,26	28,46	20,45	24,12	25,23
Податок з власників транспортних засобів	1,98	1,76	1,59	1,43	1,35	1,22	1,25	1,23	0,93	0,95	1,14	0,13
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	7,36	7,21	6,63	6,62	6,85	5,81	5,47	5,40	5,52	6,95	7,59	6,79
ПДВ	24,09	20,92	18,09	7,52	9,72	15,75	21,34	16,08	27,06	28,46	17,57	15,60
Акцизний збір з вироблених на території України товарів	6,69	7,01	9,76	11,10	12,49	10,72	8,72	8,24	6,08	11,10	14,17	11,95
Плата за ліцензії на визначені види господарської діяльності	0,54	0,09	0,00	0,81	0,72	0,73	0,84	0,72	0,48	0,49	0,49	-
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	1,00	0,91	0,87	0,87	1,05	0,98	0,88	0,79	0,58	0,24	0,18	-
Місцеві податки і збори	1,56	1,39	1,47	1,41	1,14	0,87	0,74	0,66	0,49	0,50	0,49	1,24
Фіксований сільськогосподарський податок	н/а	н/а	1,14	0,88	0,79	0,25	0,16	0,12	0,08	0,08	0,07	0,06
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	0,66	3,38	4,07	4,94	5,00	3,67	3,62	3,37	2,56	2,54	2,63	1,01

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sts.gov.ua](http://www.sts.gov.ua).

ПДВ (7,52–28,46 %) та акцизний збір із вироблених на території України товарів (6,08–14,17 %).

Саме за рахунок цих податків і зборів, останні три з яких повністю спрямовуються до державного бюджету, тобто вилучаються з відповідної території, було забезпечено в 2000–2011 рр. 80,35–88,91 % податкових надходжень до зведеного бюджету України.

Зважаючи на дані рис. 20.2.6, слід зазначити, що в 2011 р. порівняно з 2000 р. спостерігаються суттєві зміни в структурі бюджетоутворюючих податків. Максимальна частка в 2011 р. спостерігалася для ПДФО – 27,58 %. Якщо для ПДФО в 2011 р. характерне збільшення питомої ваги в загальному обсязі податкових надходжень порівняно з 2000 р. на 3,77 %, то зовсім інша ситуація з податком на прибуток підприємств. У 2011 р. його питома вага дорівнювала 25,23 %, що на 3,56 % менше показника 2000 р. Причиною такого різкого зниження є суттєве згортання виробничих процесів та підприємницької діяльності в країні, зумовлене кризовими явищами. Щодо акцизного податку з вироблених на території України товарів, то в 2011 р. його частка в загальному обсязі податкових надходжень збільшилася на 5,26 % порівняно з 2000 р. Таке зростан-



**Рис. 20.2.6. Структура основних бюджетоутворюючих податків**

Складено за: Діяльність державної податкової служби України. Розділ II статистичного бюлетеня “Інформаційно-довідковий розділ, економічні показники діяльності ДПС України”. – К., 2001. – 67 с.; Діяльність державної податкової служби України. Розділ II статистичного бюлетеня “Інформаційно-довідковий розділ, економічні показники діяльності ДПС України”. – К., 2012. – 66 с.



ня зумовлено збільшенням ставок акцизного збору на тютюнову та алкогольну продукцію. Стосовно ПДВ, то його частка істотно скоротилася – на 8,49 % порівняно з 2000 р. Таке скорочення зумовлено наявністю в п'яти регіонах України значних сум, заявлених до бюджетного відшкодування.

Найбільша частка ПДФО за 2011 р. (17,27–68,09 %) була характерна для 20 з 25 регіонів (табл. 20.2.5), тоді як для чотирьох регіонів найбільша частка в загальному обсязі податкових надходжень припадає на акцизний податок, а для одного регіону – на податок на прибуток підприємств.

Таблиця 20.2.5

**Максимальна частка податку (збору) в загальному обсязі податкових надходжень регіону за 2011 р.**

Вид податку (збору)	Регіон
Податок на прибуток підприємств	Дніпропетровський
Акцизний податок із вироблених на території України товарів	Полтавський, Харківський, Черкаський, Чернігівський
ПДФО	АР Крим, Вінницький, Волинський, Донецький, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Київський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Херсонський, Хмельницький, Чернівецький

Складено за: Діяльність державної податкової служби України. Розділ II статистичного бюлетеня “Інформаційно-довідковий розділ, економічні показники діяльності ДПС України”. – К., 2011. – 66 с.

У сучасних умовах для України одним із основних напрямів підвищення соціально-економічного розвитку є усунення міжрегіональних диспропорцій, які з кожним роком мають тенденцію до збільшення. Підвищення ролі регіонів у соціально-економічному житті країни – один з основоположних принципів функціонування країн Європейського Союзу<sup>1</sup>. Взнявши курс на послідовну євроінтеграцію, Україна повинна розробити і реалізувати систему заходів, яка привела б її регіональну політику у відповідність до вимог ЄС.

<sup>1</sup> Єпіфанов А. О. Регіональна економіка / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало. – К. : Наук. думка, 2000. – С. 7–8.

Зважаючи на це, необхідним є перегляд структури податкових надходжень (переважно це стосується розподілу основних бюджетоутворюючих податків між державним і місцевими бюджетами), що закріплюються за місцевими бюджетами, яка б повністю задовольняла потреби певного бюджету та відповідала тенденціям реалізації податкової політики на регіональному рівні, поширеним в європейському просторі. Слід зауважити, що з прийняттям у 2011 р. Податкового кодексу України у структурі податкових надходжень, які закріплюються за місцевими бюджетами, відбулися певні зміни (табл. 20.2.6).

Таблиця 20.2.6

### Податки та збори, що закріплюються за місцевими бюджетами

До прийняття Податкового кодексу України	Після набуття чинності Податковим кодексом України
<p>Податок на доходи фізичних осіб.</p> <p>Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності.</p> <p>Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів.</p> <p>Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду.</p> <p>Збір за спеціальне водокористування.</p> <p>Платежі за користування надрами.</p> <p>Плата за землю.</p> <p>Акцизний збір з вироблених на території України товарів.</p> <p>Податок на промисел.</p> <p>Плата за видачу ліцензій та сертифікатів.</p> <p>Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності.</p> <p>Плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.</p> <p>Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності.</p> <p>Місцеві податки і збори.</p>	<p>Податок на доходи фізичних осіб.</p> <p>Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності.</p> <p>Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду державного бюджету згідно із Законом про Державний бюджет України), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим.</p> <p>Збір за використання лісових ресурсів.</p> <p>Реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.</p> <p>Плата за видачу ліцензій та сертифікатів.</p> <p>Збір за використання води.</p> <p>Плата за користування надрами.</p> <p>Плата за землю.</p> <p>Збір за першу реєстрацію транспортного засобу.</p> <p>Фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.</p> <p>Місцеві податки і збори.</p>

Закінчення табл. 20.2.6

До прийняття Податкового кодексу України	Після набуття чинності Податковим кодексом України
Фіксований сільськогосподарський податок. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва

Складено за: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572; Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV із змінами, внесеними згідно із Законом України від 18.09.2012 № 5290-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Однак, попри зміни в податковому законодавстві, податкові повноваження органів місцевого самоврядування залишаються обмеженими.

Для визначення кола заходів щодо вдосконалення дії податкової політики на регіональному рівні спочатку пропонується проаналізувати відповідність дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів, досягнення якої є основним завданням бюджетної політики.

### **20.3. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ**

Відповідність коштів, отриманих за рахунок податкових надходжень, потребам певного бюджету визначається шляхом аналізу видаткової частини державного та місцевих бюджетів.

У 2000–2010 рр. у розрізі видатків у загальному обсязі ВРП відбулися суттєві зміни (табл. 20.3.1).

У 2004–2006 рр. у регіонах України спостерігалось суттєве зменшення частки видатків у ВРП порівняно з іншими роками в досліджуваному періоді. Такий стан зумовлено значним скороченням обсягів видатків за регіонами у 2004 р. порівняно з 2003 р. У 2005–2006 рр. відбулося поступове збільшення видатків (за винятком АР Крим, Дніпропетровського та Харківського регіонів), але вони все одно були меншими за відповідні показники 2003 р. Починаючи з 2007 р., частка видатків у загальному обсязі ВРП суттєво зросла порівняно з 2006 р. У більшості регіонів обсяги видатків у 2006 р. відповідали рівню, що був характерним для 2000–2001 рр. У 2008–2010 рр. в Україні спостерігалася тенденція до поступо-

Таблиця 20.3.1

## Динаміка частки видатків у загальному обсязі ВРП, %

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
АР Крим	21,93	20,63	19,83	19,96	11,61	10,83	10,45	21,13	20,52	21,66	23,33
Вінницький	12,75	12,30	14,59	17,23	5,65	6,16	6,83	19,83	20,23	20,98	22,13
Волинський	15,39	14,89	17,71	18,46	5,68	5,98	6,60	20,66	21,78	24,07	25,77
Дніпропетровський	8,41	9,89	9,81	10,16	6,68	6,72	6,39	9,03	8,41	9,55	9,29
Донецький	9,32	9,12	8,74	8,87	5,47	5,77	5,85	9,13	9,31	10,84	10,48
Житомирський	15,07	16,24	17,86	19,45	6,37	7,29	8,20	22,92	22,58	24,19	23,10
Закарпатський	18,71	18,66	18,81	18,69	6,03	6,98	7,31	22,07	24,13	27,03	27,72
Запорізький	9,31	10,37	11,28	11,22	6,85	6,70	6,88	11,19	11,65	12,63	13,95
Івано-Франківський	14,10	14,99	14,26	15,42	5,49	5,73	6,31	19,21	24,67	22,17	23,53
Київський	10,95	15,73	14,13	15,05	6,60	7,14	7,78	15,05	14,15	13,15	13,43
Кіровоградський	16,22	14,04	15,10	16,14	5,97	6,60	7,05	19,13	18,28	20,24	20,67
Луганський	10,74	13,11	13,15	13,46	6,27	6,31	6,70	12,50	12,63	15,13	14,60
Львівський	14,26	14,84	14,35	14,77	6,99	7,35	7,71	17,06	18,79	19,37	19,72
Миколаївський	11,70	12,24	12,99	14,77	6,42	6,57	7,07	14,94	15,41	15,51	16,02
Одеський	11,53	10,66	11,28	11,44	7,39	7,54	8,91	15,01	13,28	12,89	14,36
Полтавський	9,40	10,57	10,21	11,30	5,06	5,23	5,38	10,54	11,55	12,28	11,17
Рівненський	13,44	14,80	17,17	18,44	6,58	6,69	7,52	20,66	21,66	24,66	25,84
Сумський	14,12	13,63	13,67	15,86	6,74	6,96	7,40	17,22	17,37	18,10	19,78
Тернопільський	17,69	18,98	19,54	21,31	6,44	6,57	6,43	23,25	25,04	25,46	27,22
Харківський	11,21	12,63	12,79	12,82	6,61	6,75	6,62	11,61	11,93	12,19	12,86
Херсонський	15,22	15,09	16,17	16,98	6,67	7,15	7,91	22,65	20,67	21,30	22,44
Хмельницький	13,51	14,78	16,35	18,07	6,44	6,77	7,13	21,16	21,54	23,33	24,65
Черкаський	13,82	16,05	16,83	18,51	6,90	6,79	7,29	18,62	17,27	18,51	19,23
Чернівецький	19,12	18,38	18,74	21,37	8,19	8,92	10,10	26,22	32,86	28,71	31,31
Чернігівський	13,31	14,84	15,44	16,14	5,83	6,71	6,97	18,52	18,95	19,72	20,61
м. Київ	14,12	9,16	7,68	8,69	6,98	7,52	8,83	9,26	8,15	6,90	5,82
м. Севастополь	25,03	16,01	16,30	18,67	10,32	9,68	9,70	18,71	19,59	18,02	17,08
Максимальне	25,03	20,63	19,83	21,37	11,61	10,83	10,45	26,22	32,86	28,71	31,31
Мінімальне	8,41	9,12	7,68	8,69	5,06	5,23	5,38	9,03	8,15	6,90	5,82

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Валовий регіональний продукт за 2000–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

вого збільшення обсягів видатків у загальному обсязі ВРП. Виняток становило лише м. Київ, для якого порівняно з іншими регіонами характерне постійне скорочення аналізованого показника.

Фактичні дані видатків місцевих бюджетів за регіонами України в розрахунку на одну особу за період 2000–2011 рр. наведено в табл. 20.3.2. При цьому слід звернути увагу, що для розрахунків використані показники всього населення, а не тільки економічно активного, оскільки, незважаючи на те, що інші верстви населення несуть найменше податкове навантаження, вони є основними споживачами соціальних благ у вигляді пенсій та інших видів соціальної допомоги.

У 2000–2011 рр. максимальний рівень видатків у розрахунку на одну особу був характерний для м. Києва. У розрізі регіонів і м. Севастополя без урахування м. Києва у 2000 р. максимальний рівень витрат був показовий для АР Крим – 436,76 грн/особу, що в 1,65 раза перевищувало мінімальний рівень досліджуваного показника за відповідний період, характерний для Луганського регіону (265,47 грн/особу). З роками мінімальні й максимальні показники мали тенденцію до збільшення. У 2011 р. максимальний рівень витрат також був характерний для АР Крим (4392,53 грн/особу), що в 1,28 раза перевищувало мінімальний показник, типовий для Луганського регіону (3440,45 грн/особу).

Якщо зіставити показники податкового навантаження і витрат місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу, то спостерігається істотне перевищення обсягу податкових надходжень над витратами (рис. 20.3.1). Мінімальне перевищення рівня податкового навантаження над видатками було характерним для 2010 р. Тоді співвідношення між податковим навантаженням та видатками на одну особу становило 228,46 %. У 2005 р. податкове навантаження було на 476,34 % більшим за виконання видаткової частини бюджету. За період 2006–2010 рр. співвідношення між двома зазначеними показниками поступово зменшувалося (від 456,11 % у 2006 р. до 228,46 % у 2010 р.).

Однак розрив між двома досліджуваними показниками, незважаючи на таке скорочення, залишається суттєвим. Починаючи з 2011 р. знову спостерігається збільшення такого розриву на 25,46% порівняно з 2010 р. Тож надмірне податкове навантаження на економічно активне населення є невиправданим і свідчить про порушення принципу податкової справедливості.

Місцеві бюджети України відіграють важливу роль у виконанні багатьох соціальних функцій держави, а також у забезпеченні умов для роз-

Таблиця 20.3.2

## Динаміка видатків місцевих бюджетів за регіонами України в розрахунку на одну особу, грн/особу

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Україна	347,36	461,40	516,40	659,39	481,91	645,99	854,64	2081,21	2750,24	2767,18	3322,01	3899,62
АР Крим	436,76	557,09	592,65	727,52	576,17	701,68	848,27	2237,60	2853,65	3019,47	3852,08	4392,53
Вінницький	270,65	347,43	442,45	611,99	266,67	369,25	503,07	1823,68	2448,22	2555,29	3181,20	3640,15
Волинський	317,56	403,24	522,41	618,22	271,33	376,63	488,54	2008,10	2687,42	2837,85	3584,53	4135,00
Дніпропетровський	306,48	452,78	501,28	617,84	577,64	803,53	977,22	1891,54	2608,98	2657,49	3233,12	3926,95
Донецький	329,07	430,60	462,87	569,50	533,79	724,83	924,74	1852,97	2434,49	2517,51	3050,25	3801,39
Житомирський	303,75	370,81	461,39	600,89	281,41	407,32	546,86	1953,87	2618,96	2771,62	3385,43	3912,47
Закарпатський	319,06	412,42	481,68	599,85	255,73	375,29	481,26	1866,49	2563,21	2722,93	3399,27	3713,41
Запорізький	361,51	428,28	509,88	603,47	556,43	718,47	923,63	2024,52	2715,66	2609,64	3310,68	3780,64
Івано-Франківський	309,44	414,76	458,91	611,53	288,27	396,72	515,50	1933,69	3194,97	2768,67	3486,02	3906,05
Київський	352,10	554,03	536,63	682,18	441,21	621,84	852,05	2272,17	2921,60	2867,87	3515,02	4052,95
Кіровоградський	305,43	393,38	459,92	590,29	308,23	425,36	547,82	1837,71	2485,00	2662,78	3223,71	3935,94
Луганський	265,47	383,74	449,52	541,81	376,82	516,58	679,77	1713,51	2327,87	2516,68	2901,80	3440,45
Львівський	314,51	412,77	471,29	599,46	377,81	490,35	645,34	1865,17	2615,36	2731,51	3227,52	3650,67
Миколаївський	303,12	421,21	488,07	635,31	414,06	514,82	692,67	1832,62	2501,08	2652,08	3256,83	3720,23
Одеський	327,66	411,15	497,01	602,14	520,71	651,77	926,04	2076,26	2607,86	2623,02	3238,64	3733,28
Полтавський	324,97	430,54	495,44	629,15	450,29	609,14	773,92	1959,86	2606,80	2754,16	3324,32	3859,53
Рівненський	286,50	401,96	509,40	642,01	317,25	419,91	581,63	2004,75	2648,97	2884,74	3560,53	4243,57
Сумський	374,39	432,22	468,12	606,25	340,23	455,42	584,32	1776,05	2377,67	2480,25	3122,49	3662,73
Тернопільський	285,00	389,92	453,22	586,11	226,97	303,63	375,28	1751,47	2432,31	2612,63	3195,79	3705,58
Харківський	315,52	453,40	522,77	649,08	476,40	611,27	753,64	1821,32	2546,21	2593,48	3046,66	3627,03
Херсонський	300,47	385,18	454,66	561,12	304,60	410,46	535,97	1847,36	2476,97	2617,58	3226,65	3684,40
Хмельницький	275,69	372,98	455,89	605,92	294,27	392,19	502,71	1933,50	2579,41	2755,33	3361,83	3928,40

Закінчення табл. 20.3.2

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Черкаський	309,68	410,77	467,65	615,58	336,69	456,18	601,73	1933,25	2528,80	2673,24	3343,61	3860,31
Чернівецький	270,54	371,23	435,64	593,16	294,43	415,75	570,98	1933,92	3210,13	2693,66	3425,36	3823,79
Чернігівський	324,10	412,78	483,52	612,03	303,66	437,99	541,64	1880,29	2520,82	2600,89	3192,46	3721,75
м. Київ	849,25	1093,74	1031,18	1446,35	1606,79	2153,44	3093,97	4593,04	4997,94	4201,06	4086,26	5130,12
м. Севастополь	427,38	505,38	601,19	850,55	603,12	721,20	978,00	2423,38	3249,03	3055,16	3492,21	3933,79
Максимальне з урахуванням м. Києва	849,25	1093,74	1031,18	1446,35	1606,79	2153,44	3093,97	4593,04	4997,94	4201,06	4086,26	5130,12
Максимальне без урахування м. Києва	436,76	557,09	592,65	850,55	603,12	803,53	978,00	2423,38	3249,03	3055,16	3852,08	4392,53
Мінімальне	265,47	347,43	435,64	541,81	226,97	303,63	375,28	1713,51	2327,87	2480,25	2901,80	3440,45
Середнє з урахуванням м. Києва	339,48	446,44	507,95	652,20	429,67	573,37	757,28	2038,82	2731,83	2756,91	3341,64	3886,04
Середнє без урахування м. Києва	319,88	421,54	487,83	621,65	384,39	512,60	667,41	1940,58	2644,67	2701,37	3313,00	3838,19

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Найвне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).



**Рис. 20.3.1. Динаміка співвідношення витрат зведеного бюджету України з розрахунку на одну особу з показниками податкового навантаження на економічно активне населення**

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua); Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

виту економіки<sup>1</sup>. Видаткова частина бюджетів державного та місцевих рівнів включає такі статті витрат: загальнодержавні функції; оборону, забезпечення громадського порядку, безпеки та судової влади; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство (ЖКГ); охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіти; соціальний захист та соціальне забезпечення; кредитування за вирахуванням погашення.

Структуру видаткової частини зведеного бюджету України наведено в табл. 20.3.3.

<sup>1</sup> Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 318.



Таблиця 20.3.3

## Динаміка видатків зведеного бюджету України, %

Стаття видатків	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	14,24	13,22	12,01	10,90	11,33	10,7	9,9	10,7	11,8	6,22
Оборона	5,86	6,97	6,02	4,25	3,65	4,2	3,8	3,2	3,0	3,18
Економічна діяльність	11,94	16,12	19,13	13,60	15,58	18,4	17,2	13,7	11,9	13,70
Громадський порядок, безпека та судова влада	8,36	7,71	7,68	7,20	7,25	8,2	8,7	7,8	7,6	7,83
Охорона навколишнього природного середовища	1,10	1,22	1,15	0,88	0,93	1,0	0,9	0,8	0,8	0,93
Житлово-комунальне господарство	2,33	2,41	2,61	2,76	4,57	2,6	2,9	2,4	1,4	2,08
Охорона здоров'я	12,50	12,81	11,86	10,90	11,25	11,7	10,8	11,8	11,8	11,75
Духовний та фізичний розвиток	2,35	2,71	2,63	2,43	2,47	2,50	2,5	2,7	3,0	2,42
Освіта	20,34	19,76	17,89	18,88	19,25	19,5	19,5	21,5	21,1	20,69
Соціальний захист та соціальне забезпечення	20,96	17,09	19,01	28,13	23,60	21,4	23,8	25,4	27,6	21,03
Кредитування за вирахуванням погашення	0,00	0,00	1,10	0,20	0,13	0,70	0,90	н/д	0,36	1,14

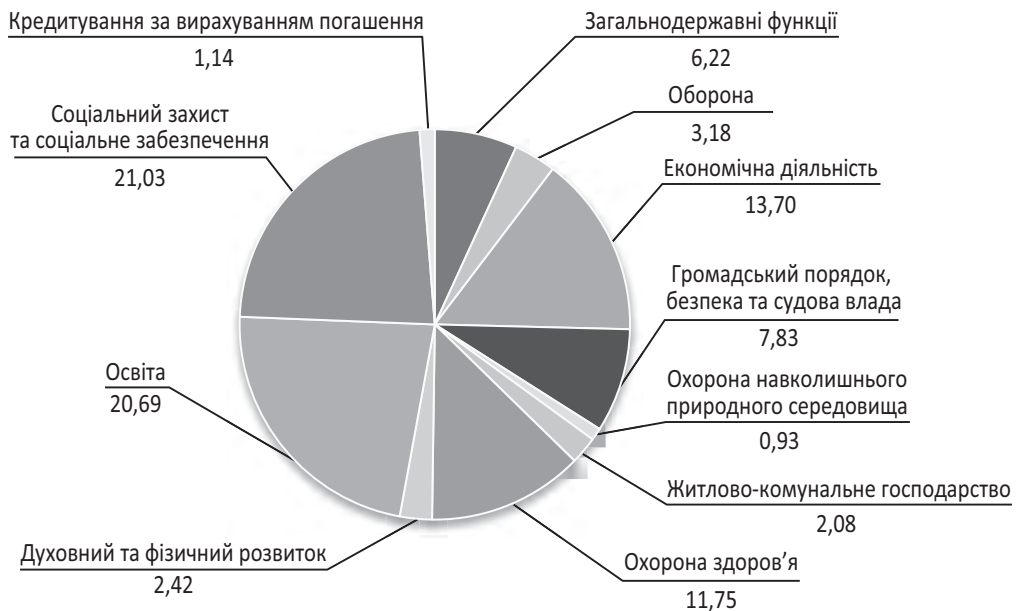
Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfn.gov.ua>.

Найбільша частка в структурі видаткової частини зведеного бюджету України припадає на соціальний захист та соціальне забезпечення, які за період 2002–2011 рр. становили 17,09–28,13 % загального обсягу видатків; освіту (17,88–21,5 %); охорону здоров'я (10,8–12,81 %); розвиток економічної діяльності (11,9–19,13 %).

Менше уваги приділяють вирішенню проблем кредитування, розвитку ЖКГ, частка якого в загальному обсязі видаткової частини бюджету за період 2002–2011 рр. становила 1,4–4,57 %, а також реалізації програм, пов'язаних із духовним та фізичним розвитком (2,35–3 % загального обсягу видатків), та охороні навколишнього природного середовища (0,8–1,22 %).

Графічно структуру видатків зведеного бюджету України за 2011 р. наведено на рис. 20.3.2.

Фінансування соціальних програм (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення та ін.) як на державному, так і на місцевому рівнях становить основну частку формування видаткової частини відповідного бюджету на певний період (табл. 20.3.4).



**Рис. 20.3.2. Структура видатків зведеного бюджету України за 2011 р., % до загального обсягу**

Складено за: Показники виконання Зведеного бюджету України за 2010–2011 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=77643](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643).

Таблиця 20.3.4

## Динаміка видатків місцевих бюджетів, % до загального обсягу

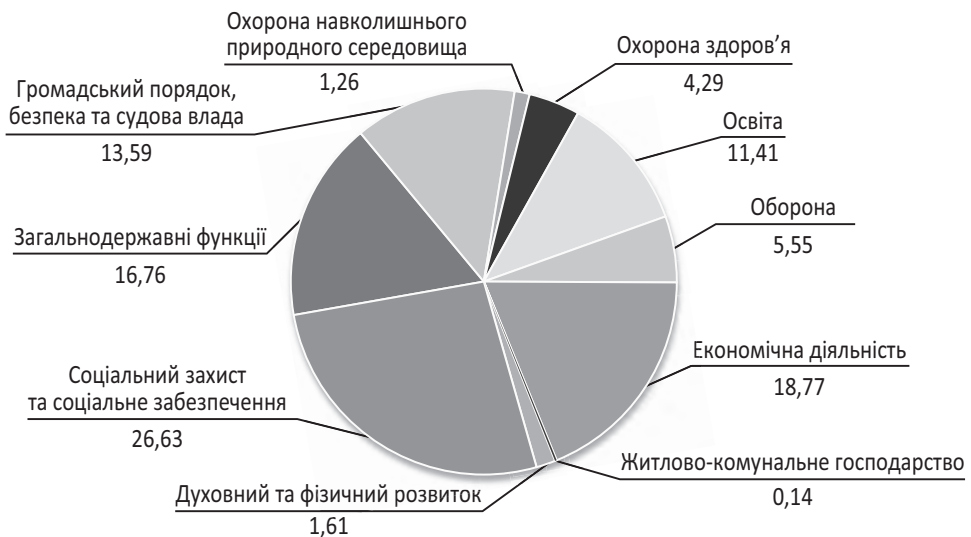
Стаття видатків	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	6,19	6,38	6,58	6,5	7,6	7,0	6,5	6,1	6,5	5,54
Економічна діяльність	5,84	8,97	10,99	9,4	9,1	10,3	9,1	4,7	9,5	6,93
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,31	0,41	0,37	0,2	0,2	0,1	1,6	0,1	0,2	0,12
Охорона навколишнього природного середовища	0,48	0,58	0,71	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,49
Житлово-комунальне господарство	4,89	5,15	6,33	7,1	10,3	4,9	6,1	5,3	7,1	4,69
Охорона здоров'я	21,48	21,78	21,57	22,4	20,6	19,4	18,8	21,3	22,4	21,73
Духовний та фізичний розвиток	3,58	4,17	4,18	4,1	3,9	3,5	3,6	3,8	4,1	3,88
Освіта	26,25	27,37	27,56	31,5	28,6	27,8	28,3	31,5	31,5	33,11
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19,37	18,17	17,77	15,7	14,7	18,5	16,8	20,0	15,6	23,50

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

Найбільша частка в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів також припадає на соціальний розвиток та соціальне забезпечення (14,7–23,5 %), охорону здоров'я (18,8–22,4 %) та освіту (26,25–33,11 %). Видатки на охорону здоров'я та освіту на місцевому рівні є вищими за відповідні показники зведеного бюджету. Збільшення видатків, починаючи з 2008 р., можна пояснити погіршенням добробуту населення внаслідок кризових явищ, з одного боку, та прагненням українського уряду максимально реалізувати завдання, покладені в основу соціально орієнтованої економіки, – з другого. Поряд зі збільшенням витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіту видатки на розвиток ЖКГ й досі залишаються незначними, однак є більшими за відповідні показники зведеного бюджету (див. табл. 20.3.4).

Аналогічна тенденція спостерігається й на державному рівні. Найменше уваги приділяють вирішенню проблем розвитку ЖКГ, частка якого в загальному обсязі видаткової частини державного бюджету в 2011 р. була мінімальною (0,93 %), а також реалізації програм, пов'язаних із духовним та фізичним розвитком (2,42 %).

Структуру видатків Державного бюджету України за 2011 р. наведено на рис. 20.3.3.



**Рис. 20.3.3. Структура видатків Державного бюджету України за 2011 р., % до загального обсягу**

Складено за: Звіт про виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

Незважаючи на те, що реалізації соціальних програм у місцевих бюджетах приділяється чимало уваги, рівень соціального розвитку в регіонах суттєво відрізняється залежно від виробничо-ресурсного потенціалу певної території, її географічного положення, рівня зайнятості населення, а також ступеня фінансування соціальних програм у відповідному бюджеті. Соціальні видатки формують основну частину загального фонду бюджету.

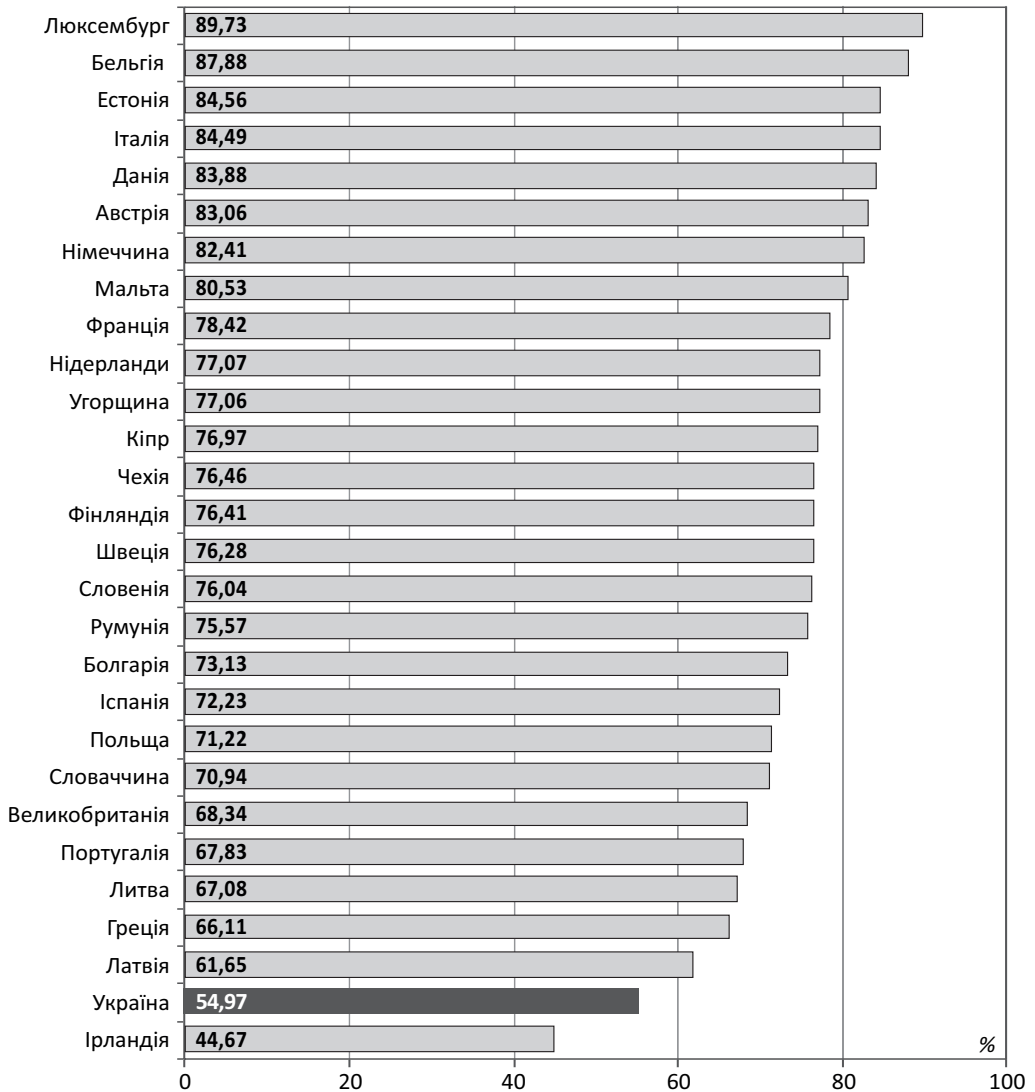
Різний ступінь наповнення дохідної частини бюджету регіону, а також різні рівні податкового навантаження зумовлюють реалізацію соціальних програм у регіональному розрізі не на однаковому рівні.

Щодо відповідності податкових надходжень видаткам, то для країн ЄС та України у 2010 р. характерна така тенденція (рис. 20.3.4).

Найвищі показники виконання видаткових програм за рахунок податкових надходжень у 2010 р. мають Люксембург та Бельгія 89,73 і 87,88 % відповідно. В Україні частка податкових надходжень у реалізації програм, запланованих видатковою частиною державного бюджету, є однією з мінімальних порівняно з іншими країнами ЄС (у 2010 р. – 54,97 %). Інші 45,03 % видатків забезпечуються за рахунок неподаткових надходжень, переважна частина яких припадає на міжбюджетні трансферти. Такий стан зумовлений тим, що в більшості країн ЄС, на відміну від України, переважає децентралізований характер розподілу фінансових ресурсів. Окрім того, бюджетні та податкові повноваження, якими наділені органи місцевого самоврядування, максимально наближені до потреб населення певної території.

Оцінювання відповідності рівня податкового навантаження видатковій частині державного і місцевих бюджетів свідчить про суттєві розбіжності між аналізованими показниками. Для регіонів-донорів характерне суттєве перевищення дохідної частини над видатковою: вони вимушені перераховувати надлишкові кошти до державного бюджету, тоді як проблемним регіонам властива протилежна тенденція. Покриття витрат проблемних регіонів здійснюється за рахунок надання фінансової допомоги з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів, що не сприяє підвищенню показників соціально-економічного розвитку цих регіонів.

Як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях спостерігається тенденція до постійного зростання показника витрат у розрахунку на одну особу, тоді як тенденція істотної диференціації, як і у випадку оцінки рівня податкового навантаження на економічно активне населення, зберігається.



**Рис. 20.3.4. Співвідношення податкових надходжень та видатків за 2010 р. у країнах ЄС та Україні, %**

Складено за: Eurostat newrelease euroindicators. – 2012. – № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF) ; Wahrig L. Tax revenue in the European Union / L. Wahrig // Eurostat Statistics in focus. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-002/EN/KS-SF-12-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-002/EN/KS-SF-12-002-EN.PDF) ; Показники виконання Державного бюджету України за 2010–2011 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=7764](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=7764).

Вирішення цього питання полягає в необхідності надання більшої самостійності регіонам щодо розпорядження коштами від податків, які надходять до бюджету відповідного рівня.

Щоб уникнути загострення зазначених проблем, потрібне дотримання принципу податкової справедливості та досягнення максимальної відповідності рівня податкового навантаження можливостям фінансування основних потреб регіону.

Крім власних і закріплених на постійній основі податкових надходжень, а також загальнодержавних податків, які розподіляються між бюджетами державного та місцевого рівнів, значну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграють трансферти з бюджетів вищого рівня.

Для розрахунку трансфертів на одну особу загалом по Україні та в регіональному розрізі були використані показники всього населення, а не тільки економічно активного, що зумовлено тими ж причинами, що й при розрахунку видатків.

Обсяги трансфертів за 2000–2011 рр. у розрахунку на одну особу за регіонами (табл. 20.3.5) і в Україні загалом (рис. 20.3.5) мають тенденцію до постійного збільшення. Виняток становить 2009 р., де ці показники нижчі порівняно з 2008 р., що зумовлено дефіцитом фінансових ресурсів держави внаслідок кризових явищ. У 2010 р. знову спостерігається тенденція поступового збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів (на 24,68 %), що свідчить про неспроможність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання лише за рахунок власних коштів та суттєве зростання фінансової залежності багатьох регіонів від коштів державного бюджету.

Найбільші обсяги трансфертів характерні для всіх західних регіонів, оскільки стан їх соціально-економічного розвитку значно гірший, ніж східних. Волинський регіон отримав максимальний обсяг трансфертів у 2010 р. – 2575,28 грн/особу (див. табл. 20.3.5).

Загалом по Україні в 2000–2011 рр. обсяги податкового навантаження в розрахунку на одну особу економічно активного населення значно перевищували обсяги трансфертів на одну особу за аналізований період (у 4,4–13,14 раза). Максимальне перевищення було характерним для 2000 р. При цьому за період 2000–2007 рр. спостерігалася тенденція до поступового скорочення розриву між показниками податкового навантаження та трансфертів – з 13,14 раза у 2000 р. до 4,69 раза у 2007 р., тоді як у 2008 р. цей розрив збільшився до 5,45, після чого знову знизився до

Таблиця 20.3.5  
**Динаміка бсягів трансфертів у розрахунку на одну особу в регіонах України, грн/особу**

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Україна	89,49	149,35	183,70	246,29	355,73	497,79	772,41	1 050,22	1 377,94	1 382,07	1 723,11
АР Крим	88,78	22,84	130,70	227,09	394,05	520,49	790,83	1 228,47	1 349,49	1 450,01	1 773,23
Вінницький	225,74	174,66	241,03	333,86	441,86	611,70	904,85	1 208,29	1 534,34	1 639,22	2 057,44
Волинський	294,11	224,66	291,08	358,20	488,11	696,91	1 024,20	1 373,83	1 732,05	1 943,92	2 575,28
Дніпропетровський	66,29	76,53	117,21	154,26	257,80	340,58	684,94	681,76	884,71	929,65	1 206,97
Донецький	59,92	70,61	89,23	129,52	256,95	312,94	634,80	808,75	962,85	1 050,40	1 255,44
Житомирський	318,90	204,81	247,52	348,59	486,69	624,39	960,36	1 269,54	1 676,46	1 784,11	2 205,19
Закарпатський	271,19	242,66	293,27	365,29	478,31	636,00	985,38	1 291,60	1 726,69	1 973,52	2 473,87
Запорізький	105,47	62,31	125,33	166,07	234,63	427,97	659,93	1 008,11	1 291,35	1 216,19	1 603,46
Івано-Франківський	265,00	244,77	243,74	342,64	439,52	670,14	928,63	1 240,87	2 284,17	1 854,67	2 447,75
Київський	196,41	255,20	251,77	318,11	421,07	492,43	836,89	1 198,33	1 230,92	1 232,96	1 614,44
Кіровоградський	295,62	197,77	218,60	300,33	470,59	597,50	886,72	1 177,42	1 542,08	1 667,66	2 067,47
Луганський	190,18	140,02	154,66	193,51	328,31	387,57	658,50	883,09	1 099,27	1 259,60	1 519,54
Львівський	241,11	186,47	230,87	296,34	367,14	525,66	818,13	1 077,62	1 540,17	1 634,89	1 947,34
Миколаївський	191,37	151,38	177,06	249,52	322,84	481,86	778,74	1 020,08	1 359,60	1 470,43	1 872,97
Одеський	85,39	65,86	154,48	198,57	318,23	411,85	643,67	934,20	1 124,71	1 192,43	1 706,21
Полтавський	155,02	145,66	188,95	248,77	354,94	472,51	720,72	999,54	1 249,28	1 379,98	1 613,55
Рівненський	295,70	243,31	265,46	360,45	479,12	634,02	961,63	1 281,11	1 733,13	1 924,92	2 549,24
Сумський	292,11	168,60	199,30	277,39	348,78	523,98	769,31	1 073,82	1 333,87	1 435,39	1 806,78



Закінчення табл. 20.3.5

Регіон	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Тернопільський	315,30	250,48	272,68	371,35	444,56	657,68	956,15	1 281,80	1 745,11	1 887,91	2 333,94
Харківський	154,42	145,87	189,87	201,61	320,63	396,97	701,83	896,57	1 213,40	1 197,97	1 427,59
Херсонський	239,18	187,65	210,16	265,06	391,42	590,63	892,27	1 183,74	1 503,30	1 682,12	2 070,70
Хмельницький	240,67	201,74	237,23	336,73	459,27	639,54	967,42	1 275,06	1 653,68	1 820,73	2 249,24
Черкаський	238,64	194,35	215,23	335,10	415,62	590,89	1 067,74	1 186,78	1 501,66	1 571,69	1 989,41
Чернівецький	216,36	204,81	231,72	329,69	412,26	611,35	987,54	1 341,56	2 307,53	1 888,48	2 358,89
Чернівецький	349,93	216,58	238,93	325,48	438,29	599,03	860,61	1 214,15	1 541,36	1 615,20	2 017,99
м. Київ	152,66	128,67	90,26	127,52	200,48	549,28	353,99	931,60	1 449,31	562,18	518,10
М. Севастополь	89,49	137,20	154,21	190,05	393,16	487,00	820,24	1 247,49	1 379,81	1 090,48	1 318,39
Максимальне	349,93	255,20	293,27	371,35	488,11	696,91	1 067,74	1 373,83	2 307,53	1 973,52	2 575,28
Мінімальне	59,92	22,84	89,23	127,52	200,48	312,94	353,99	681,76	884,71	562,18	518,10
Середнє	208,70	168,35	202,24	272,26	383,88	536,70	824,30	1 122,78	1 479,64	1 494,69	1 873,35

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

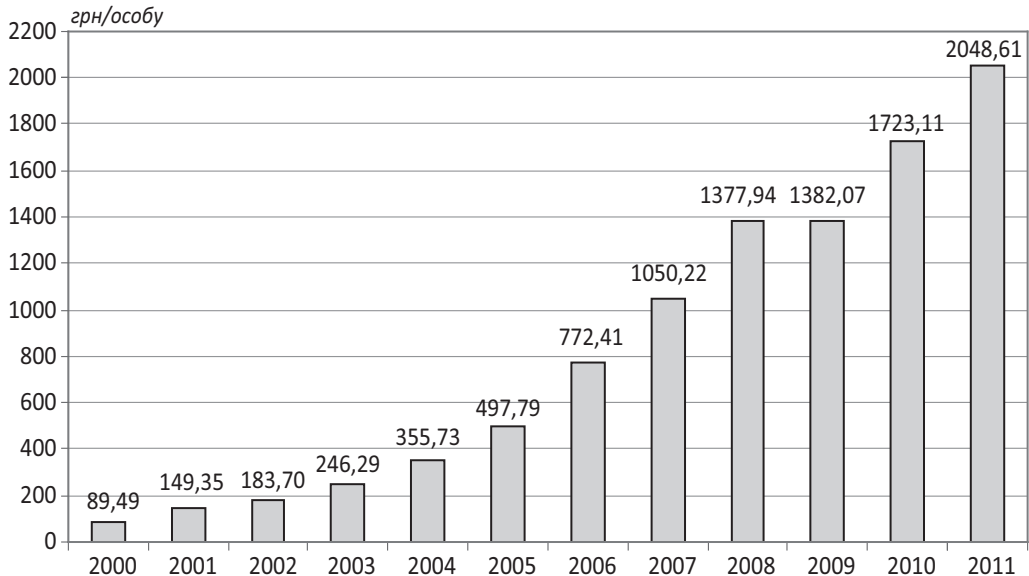


Рис. 20.3.5. Обсяги трансфертів в розрахунку на одну особу загалом по Україні

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2011 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

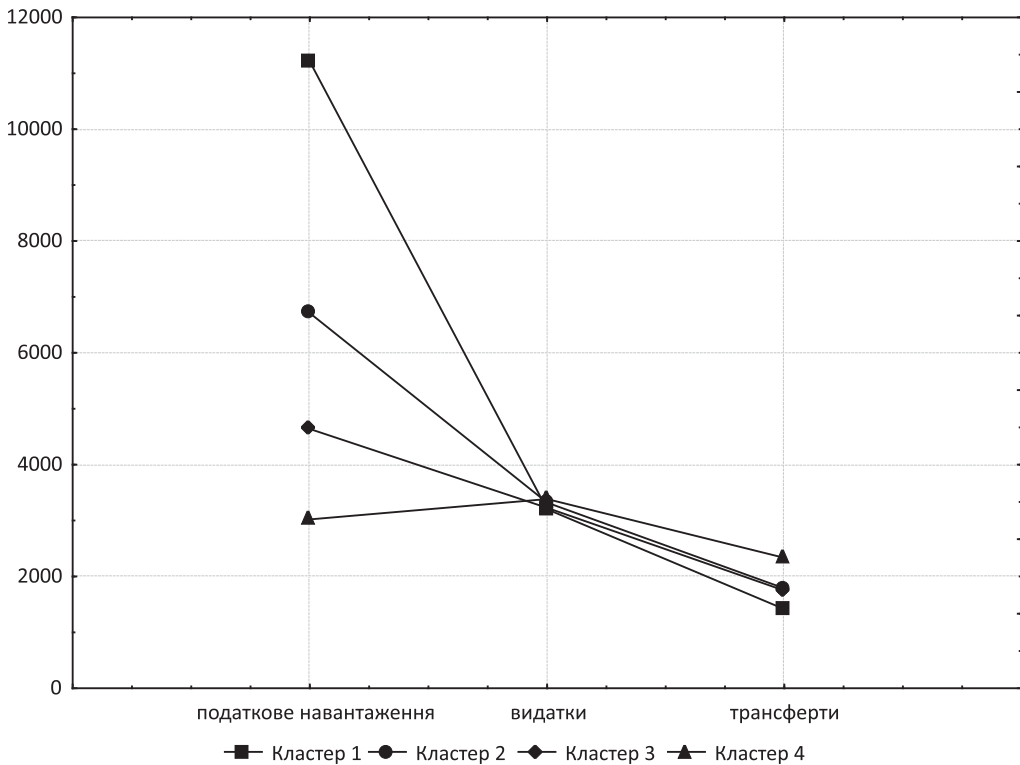
4,4 раза у 2010 р. з 2011 р. розрив між двома аналізованими показниками починає знову зростати.

Для того щоб визначити, наскільки дохідна частина місцевих бюджетів відповідає їх видатковій частині, пропонується скористатися кластерним аналізом (методом  $k$ -середніх). При цьому для проведення кластерного аналізу не враховуються показники міст Києва та Севастополя, оскільки перше характеризується найвищими показниками порівняно з іншими регіонами України, а друге – набагато менше за адміністративно-територіальним принципом, ніж інші об'єкти досліджуваної сукупності. В основу кластеризації регіонів покладено три головні складові бюджету в розра-

хунку на одну особу: податкове навантаження на економічно активне населення, грн/особу; видатки на одну особу наявного населення, грн/особу; міжбюджетні трансферти на одну особу наявного населення, грн/особу.

Проведені розрахунки довели, що найбільш природним є розбиття регіонів на чотири кластери за досліджуваними показниками (рис. 20.3.6).

З результатів, наведених на рис. 20.3.6, можна побачити зворотний зв'язок між податковим навантаженням на економічно активне населення та показниками міжбюджетних трансфертів на одну особу. Чим вищий рівень податкового навантаження, тим менші перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам з державного, що є цілком обґрунтованим економічним явищем. Стосовно видатків на одну особу, то їх різниця за регіонами несуттєва.



**Рис. 20.3.6. Розподіл регіонів за кластерами за рівнем відповідності дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів у 2010 р. з використанням методу  $k$ -середніх**

Складено за даними кластерного аналізу, проведеного аспіранткою ХНЕУ К. В. Голяковою.

До першого кластера увійшли регіони, які характеризуються найбільшими показниками податкового навантаження, тоді як показники міжбюджетних трансфертів у них найменші порівняно з іншими кластерами. Щодо видатків на одну особу, то вони набагато менші за показники податкового навантаження та перебувають на середньому рівні. До цього кластера належать Дніпропетровський, Полтавський та Харківський регіони.

Другий кластер характеризується показниками податкового навантаження, вищими за середні; видатки і трансферти на одну особу перебувають на середньому рівні. До складу кластера входять Запорізький, Київський, Одеський, Черкаський та Чернігівський регіони.

Регіонам третього кластера властиві показники податкового навантаження, нижчі за середній рівень, видатки на одну особу перебувають приблизно на тому ж рівні, що і в попередніх двох кластерах. Показники податкового навантаження, як і в другому кластері, дорівнюють середнім. До кластера увійшли АР Крим, Вінницький, Донецький, Луганський, Львівський, Миколаївський та Сумський регіони.

Для регіонів четвертого кластера характерні найменші показники податкового навантаження, тоді як міжбюджетні трансферти на одну особу є максимальними. У регіонах цього кластера, на відміну від інших кластерів, спостерігається перевищення видатків на одну особу над податковим навантаженням. Слід зауважити, що до кластера належить найбільша кількість регіонів (10 з 25). Це переважно західні регіони. Розподіл регіонів за кластерами показано в табл. 20.3.6.

Дані табл. 20.3.6 свідчать про наявність стійкого рівня відповідності дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2000–2010 рр. лише у двох з 25 регіонів – Полтавському та Чернівецькому. Для всіх інших регіонів характерні суттєві міграційні процеси за кластерами, що вказує на певну нестабільність соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни загалом. Належність більшості регіонів до третього та четвертого кластерів укотре доводить надмірну залежність місцевих бюджетів від державного. Незважаючи на те, що обсяги податкових надходжень значно перевищують обсяги трансфертів як по країні загалом, так і в регіональному розрізі, ефективність використання цих податкових надходжень невелика, оскільки основна їх частка осідає в державному бюджеті і лише частина централізовано розподіляється в місцеві бюджети. А підтримка розвитку регіонів (особливо регіонів-донорів) у вигляді надання трансфертів не відповідає податковому навантаженню, яке несе економічно активне населення окремого регіону.

Таблиця 20.3.6

**Динаміка розподілу регіонів за кластерами залежно від рівня відповідності дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу**

Рік	Кластер			
	1	2	3	4
2000	Полтавський Сумський	АР Крим Дніпропетровський Донецький Запорізький Львівський Одеський Харківський Черкаський Чернігівський	Івано-Франківський Київський Кіровоградський Луганський Миколаївський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Рівненський Тернопільський Херсонський Хмельницький Чернівецький
2001	Полтавський Сумський Харківський Чернігівський	АР Крим Дніпропетровський Донецький Запорізький Київський Луганський Львівський Миколаївський Одеський	Житомирський Івано-Франківський Рівненський Черкаський	Вінницький Волинський Закарпатський Кіровоградський Тернопільський Херсонський Хмельницький Чернівецький
2002	Полтавський	Запорізький Харківський Чернігівський	АР Крим Дніпропетровський Донецький Київський Луганський Львівський Миколаївський Одеський Рівненський Сумський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Івано-Франківський Кіровоградський Тернопільський Херсонський Хмельницький Черкаський Чернівецький
2003	Полтавський	Дніпропетровський Донецький Запорізький Київський Луганський Одеський Сумський Харківський Чернігівський	АР Крим Львівський Миколаївський Рівненський Херсонський Черкаський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Івано-Франківський Кіровоградський Тернопільський Хмельницький Чернівецький

Продовження табл. 20.3.6

Рік	Кластер			
	1	2	3	4
2004	Дніпропетровський Донецький Луганський Полтавський Харківський	Запорізький Київський Львівський Одеський Сумський Черкаський Чернігівський	АР Крим Івано-Франківський Миколаївський Рівненський Херсонський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Кіровоградський Тернопільський Хмельницький Чернівецький
2005	Дніпропетровський Донецький Запорізький Полтавський Харківський	Київський Луганський Львівський Одеський Черкаський Чернігівський	АР Крим Івано-Франківський Миколаївський Рівненський Сумський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Кіровоградський Тернопільський Херсонський Хмельницький Чернівецький
2006	Дніпропетровський Запорізький Полтавський Харківський	Донецький Київський Луганський Львівський Одеський Черкаський Чернігівський	АР Крим Вінницький Волинський Житомирський Івано-Франківський Миколаївський Рівненський Сумський	Закарпатський Кіровоградський Тернопільський Херсонський Хмельницький Чернівецький
2007	Дніпропетровський Полтавський Харківський	Донецький Запорізький Київський Львівський Одеський Черкаський Чернігівський	АР Крим Вінницький Житомирський Івано-Франківський Луганський Миколаївський Рівненський Сумський Хмельницький	Волинський Закарпатський Кіровоградський Тернопільський Херсонський Чернівецький
2008	Дніпропетровський Донецький Запорізький Полтавський Харківський	АР Крим Київський Луганський Львівський Миколаївський Одеський Черкаський Чернігівський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Кіровоградський Рівненський Сумський Тернопільський Херсонський Хмельницький	Івано-Франківський Чернівецький

Закінчення табл. 20.3.6

Рік	Кластер			
	1	2	3	4
2009	Дніпропетровський Полтавський Харківський	Донецький Запорізький Київський Луганський Одеський Черкаський Чернігівський	АР Крим Львівський Миколаївський Сумський	Вінницький Волинський Житомирський Закарпатський Івано-Франківський Кіровоградський Рівненський Тернопільський Херсонський Хмельницький Чернівецький
2010	Дніпропетровський Полтавський Харківський	Запорізький Київський Одеський Черкаський Чернігівський	АР Крим Вінницький Донецький Луганський Львівський Миколаївський Сумський	Волинський Житомирський Закарпатський Івано-Франківський Кіровоградський Рівненський Тернопільський Херсонський Хмельницький Чернівецький

Складено за даними кластерного аналізу за 2000–2010 рр., проведеного аспіранткою ХНЕУ К. В. Голяковою.

Ситуація, характерна для західних регіонів, свідчить про втрату взаємозв'язку між податковими надходженнями та витратами відповідного місцевого бюджету, оскільки більшість програм, передбачених видатковою частиною цих бюджетів, реалізується за рахунок трансфертів з бюджету вищого рівня. Підтвердженням є дані за 2010 р., наведені в табл. 20.3.7.

У 2011 р. у 21 з 27 регіонів України витрати перевищували податкові надходження, тоді як у 2000 р. таке перевищення було характерним тільки для восьми регіонів (рис. 20.3.7). Це свідчить про вичерпання потенціалу регіонів-донорів.

Компенсація витрат за рахунок надання трансфертів з бюджету вищого рівня в більшості випадків неефективна, оскільки значні їх обсяги (наприклад, на рівні, характерному для Волинського, Житомирського, Закарпатського, Івано-Франківського, Кіровоградського, Рівненського, Тернопільського, Чернівецького та Хмельницького регіонів) “стимулю-

Таблиця 20.3.7

## Основні податково-бюджетні показники за регіонами України в 2010 р.

Регіон	Обсяг податків, тис. грн	Місцеві податки і збори, тис. грн	Видатки, тис. грн	Трансферти, тис. грн	Загальний обсяг податків – – видатки, тис. грн	Співвідношення податкових надходжень з видатками, %	Частка місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових надходжень, %	Частка трансфертів у загальному обсязі доходів, %
<b>Україна</b>	<b>167 359 553</b>	<b>819 449</b>	<b>152 076 667,6</b>	<b>78 881 343,6</b>	<b>15 282 885</b>	<b>110,05</b>	<b>0,49</b>	<b>49,49</b>
АР Крим	4 844 100	36 798	7 563 555,2	3 481 742,4	-2 719 455	64,05	0,76	45,52
Вінницький	3 291 475	16 656	5 220 987,0	3 376 672,7	-1 929 512	63,04	0,51	63,63
Волинський	1 234 011	12 862	3 717 878,2	2 671 082,4	-2 483 867	33,19	1,04	71,64
Дніпропетровський	16 187 581	52 378	10 787 310,9	4 027 042,3	5 400 270	150,06	0,32	36,36
Донецький	7 923 667	59 712	13 521 761,2	5 565 373,3	-5 598 094	58,60	0,75	39,26
Житомирський	2 166 953	19 221	4 329 970,6	2 820 434,3	-2 163 018	50,05	0,89	64,83
Закарпатський	1 488 521	11 410	4 240 255,4	3 085 902,1	-2 751 734	35,10	0,77	73,01
Запорізький	5 492 757	31 688	5 963 531,1	2 888 304,4	-470 774	92,11	0,58	46,96
Івано-Франківський	1 931 124	14 448	4 810 011,9	3 377 409,4	-2 878 888	40,15	0,75	69,73
Київський	5 216 355	23 561	6 037 404,7	2 772 967,2	-821 050	86,40	0,45	45,98
Кіровоградський	1 579 039	9 979	3 255 950,0	2 088 141,4	-1 676 911	48,50	0,63	62,55
Луганський	5 575 298	34 185	6 648 904,7	3 481 710,8	-1 073 607	83,85	0,61	50,95
Львівський	6 168 034	31 517	8 213 058,8	4 955 402,4	-2 045 025	75,10	0,51	59,46
Миколаївський	2 894 534	18 433	3 853 805,8	2 216 288,5	-959 272	75,11	0,64	56,79
Одеський	7 264 315	69 332	7 736 132,4	4 075 618,8	-471 817	93,90	0,95	49,71
Полтавський	9 434 615	20 828	4 945 916,0	2 400 633,8	4 488 699	190,76	0,22	48,09



Закінчення табл. 20.3.7

Регіон	Обсяг податків, тис. грн	Місцеві податки і збори, тис. грн	Видатки, тис. грн	Трансфerti, тис. грн	Загальний обсяг податків – видатки, тис. грн	Співвідношення податкових надходжень з видатками, %	Частка місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових надходжень, %	Частка трансфертів у загальному обсязі доходів, %
Рівненський	1 712 432	14 353	4 103 510,0	2 938 003,7	-2 391 078	41,73	0,84	69,00
Сумський	2 393 515	12 070	3 626 772,3	2 098 577,0	-1 233 257	66,00	0,50	57,87
Тернопільський	1 285 391	10 133	3 464 555,3	2 530 227,9	-2 179 164	37,10	0,79	72,12
Харківський	14 547 628	64 098	8 393 850,9	3 933 149,9	6 153 777	173,31	0,44	47,05
Херсонський	1 504 612	16 322	3 511 243,7	2 253 337,5	-2 006 632	42,85	1,08	64,34
Хмельницький	2 027 598	46 204	4 460 809,1	2 984 522,5	-2 433 211	45,45	2,28	66,19
Черкаський	3 881 202	13 465	4 297 876,8	2 557 187,1	-416 675	90,31	0,35	59,38
Чернігівський	4 451 639	13 817	3 097 556,9	2 133 141,0	-1 848 796	40,31	0,31	69,30
Чернівецький	1 248 761	29 832	3 505 961,1	2 216 161,2	945 678	126,97	2,39	63,28
м. Київ	50 484 462	126 781	11 438 262,3	1 450 267,8	39 046 200	441,36	0,25	8,91
м. Севастополь	1 129 935	9 366	1 329 835,3	502 041,8	-199 900	84,97	0,83	37,51

Складено за даними Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України.

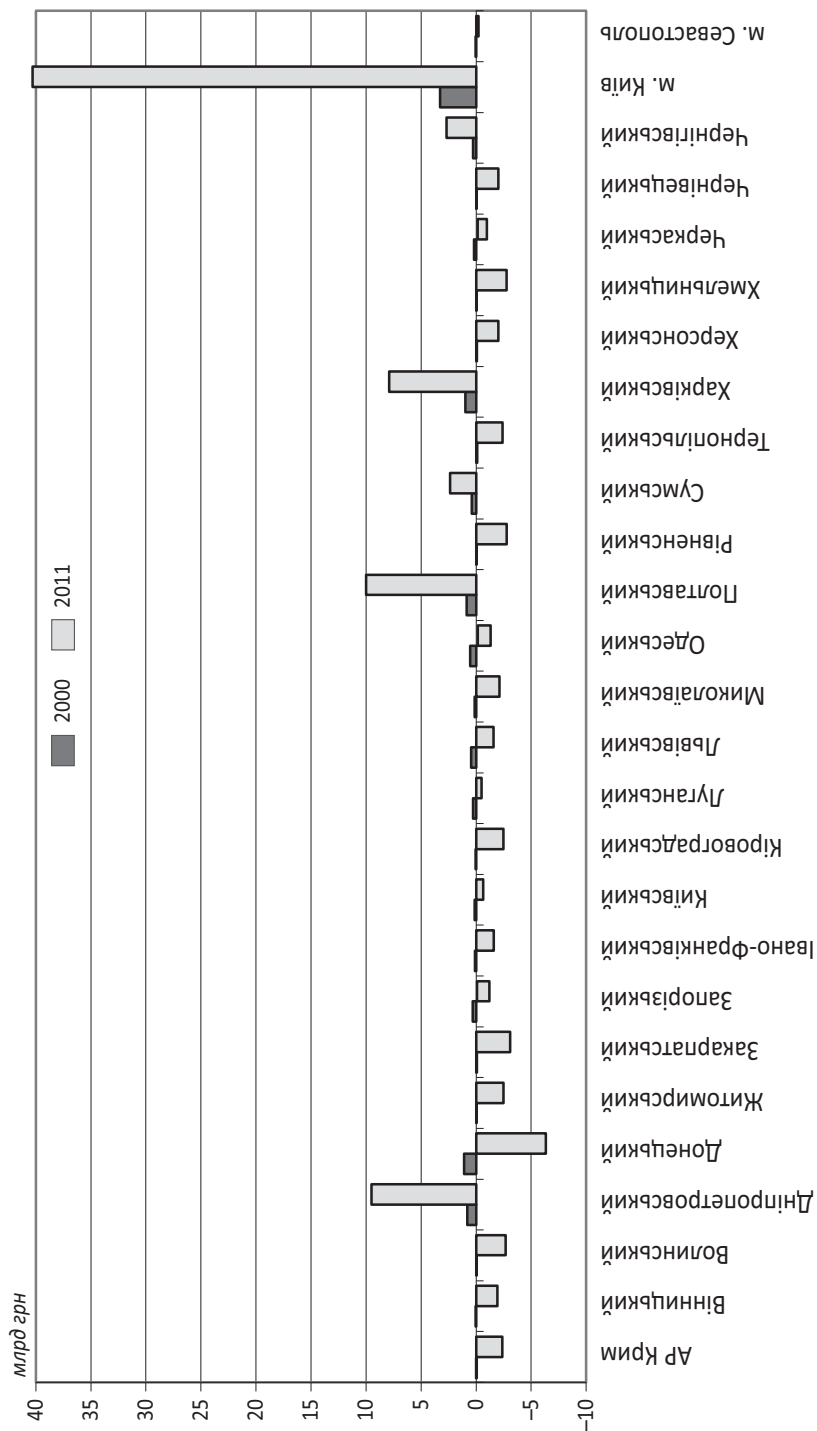


Рис. 20.3.7. Різниця між загальним обсягом податкових надходжень і витрат у регіонах  
 Складено за даними Міністерства фінансів України та Державної податкової служби України.

ють” відповідні регіони до завищення реальних витрат місцевих бюджетів. Надмірне перевищення витрат над податковими надходженнями зумовлено незначною часткою місцевих податків і зборів, яка перебуває у розпорядженні місцевих бюджетів.

У 2010 р. найбільша частка місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових надходжень була характерною для Чернівецького регіону і становила лише 2,39 %. Такий стан свідчить про неефективність принципу бюджетної солідарності, оскільки кінцева мета вирівнювання фінансових можливостей регіонів не досягнута. Причиною цього є також згадувана незацікавленість органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня свого соціально-економічного розвитку.

Отже, аналізуючи сучасний стан бюджетної політики та міжбюджетних відносин України, слід звернути увагу на таке.

1. Діючий механізм централізації коштів у державному бюджеті від місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку економіки України є неефективним. Уряд не може повністю враховувати потреби кожного регіону, що призводить до розподілу коштів державного бюджету в значно меншому обсязі, ніж ті, що надійшли до нього від відповідного регіону. В такому випадку доцільно говорити про необхідність посилення децентралізації у формуванні коштів місцевих бюджетів.
2. Надання значних обсягів трансфертів місцевим бюджетам з бюджету вищого рівня, спрямованих на вирівнювання міжбюджетних відносин, не забезпечує очікуваних результатів. Крім того, надання трансфертів регіонам, які характеризуються низькими показниками розвитку, зазвичай “сприяє” свідомому завищенню витрат відповідними органами місцевого самоврядування.  
Вирішення цього питання полягає в наданні більшої самостійності регіонам у розпорядженні коштами, які надходять до бюджету відповідного рівня, що дає змогу максимально задовольняти потреби регіонів.
3. З розширенням такої самостійності необхідно зменшити частку трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів та надавати лише ті трансферти, які спрямовані на стимулювання розвитку економічної діяльності, а не на компенсацію поточних витрат регіону.
4. Ситуація, що склалася в Україні, потребує реформування міжбюджетних відносин, яке має спрямовуватися на забезпечення повної відповідності рівня податкового навантаження на населення певного регіону його потребам через реалізацію принципу бюджетно-податкового федералізму.

## **20.4. ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДІАГНОСТИКИ ТА ЗГЛАДЖУВАННЯ НЕРІВНОМІРНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНИЙ АСПЕКТ**

Дослідження нерівномірності розвитку територій країни є важливою частиною державної політики і дає можливість не тільки проаналізувати наявну ситуацію щодо нерівномірності й диспропорцій регіонального розвитку, а й оцінити зусилля уряду стосовно їх усунення.

Важливість і актуальність управління диспропорціями в регіональному розвитку зумовлені тим, що провокують виникнення і наростання суперечностей у погодженні економічних інтересів як між регіонами, так і між центром і регіонами. Одним із механізмів усунення нерівномірності розвитку територій є бюджетна політика, яка має розвиватися в руслі компромісу та узгодження інтересів усіх учасників відтворювального процесу країни.

Становлення в Україні ринкових відносин в умовах трансформаційної кризи в економіці й соціальній сфері призвело до значного поглиблення розбіжностей між рівнями соціально-економічного розвитку її регіонів. Підтвердженням цього є аналіз основних показників розвитку регіонів у табл. 20.4.1.

З даних таблиці можна зробити висновок, що в Україні станом на 2011 р. спостерігалися значні диспропорції в основних показниках регіонального розвитку. Так, розрив між найкращими і найгіршими значеннями становив: за показником валового регіонального продукту регіонів – 6,48 рази; податкових надходжень регіональних бюджетів – близько 18; доходів на одну особу – 2,85; рівня зареєстрованого безробіття за методологією МОП – 2 рази.

Аналіз головного економічного показника – валового регіонального продукту (ВРП) – показав, що у 2011 р. по Україні у середньому він становив 42 149 млн грн на рік, а в м. Києві – 205 094 млн грн (або в 4,9 рази вище), тоді як у м. Севастополі – 7785 млн грн (тобто в 5,41 рази менше, ніж у середньому по країні, й у 26,34 рази менше, ніж у м. Києві)<sup>1</sup> (за попередніми даними).

Наслідки диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій обтяжуються тим, що за рахунок неефективної політики перерозподілу фінансових коштів окремі регіони України опинилися ніби в

---

<sup>1</sup> Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ukrstat.gov.ua.

Таблиця 20.4.1

**Основні показники розвитку регіонів України у 2011 р.**

Показник	Регіони	Значення показника на одну особу	Співвідношення між показниками, разів
ВРП на одну особу, грн*	Найкращий – м. Київ	73 269	6,48
	Найгірший – Чернівецька обл.	11 300	
Податки на одну особу економічно активного населення, грн	Максимум – м. Київ	45 636	17,99
	Мінімум – Закарпатська обл.	2536	
Доходи на одну особу, грн	Найкращий – м. Київ	41 816	2,85
	Найгірший – Закарпатська обл.	14 662	
Рівень зареєстрованого безробіття за методологією МОП, %	Найкращий – м. Київ	5,6	1,9
	Найгірший – Тернопільська обл.	10,4	

\* Попередні дані.

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

привілейованому становищі, бюджети в них мають більш стійку прибуткову базу. Регіони ж, орієнтовані на розвиток галузей обробної промисловості, зокрема машинобудування, навпаки, опинилися у важкому стані в результаті різкого спаду промислового виробництва.

Причини, які породжують диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів, різноманітні й багато в чому зумовлені природою їх виникнення. Розрізняють об'єктивні причини, які відображають природні відмінності у розвитку окремих регіонів, і суб'єктивні, спровоковані неадекватними політичними та економічними рішеннями (рис. 20.4.1)<sup>1</sup>.

Дослідження умов виникнення зазначених причин формування регіональних диспропорцій, діагностика наслідків їх прояву повинні лежати в основі розроблення ефективної державної політики усунення регіональної нерівномірності на підставі формування сучасного інноваційного інструментарію – механізмів, технологій, моделей, засобів тощо.

<sup>1</sup> Вахович І. М. Сутність асиметрії регіонального розвитку / І. М. Вахович, І. М. Лакатош // Економічні науки : зб. наук. пр. Сер. "Економіка та менеджмент" / Луцький державний технічний університет, редкол. : відп. ред. д-р екон. наук, проф. З. В. Герасимчук. – Луцьк, 2008. – Вип. 5 (18). – Ч. 1. – 376 с.



**Рис. 20.4.1. Причини нерівномірного соціально-економічного розвитку регіонів**

Складено за: *Вахович І. М.* Сутність асиметрії регіонального розвитку / *І. М. Вахович, І. М. Лакатош* // Економічні науки : зб. наук. пр. Сер. "Економіка та менеджмент" / Луцький державний технічний університет ; редкол.: відп. ред. д-р екон. наук, проф. *З. В. Герасимчук*. – Луцьк, 2008. – Вип. 5 (18). – Ч. 1. – 376 с.

Одним із найважливіших інструментів державного впливу на економічний розвиток регіонів є податково-бюджетні важелі, які дають можливість зменшити диференціацію економічного розвитку територій України за рахунок розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів як на державному, так і на регіональному рівнях. Податково-бюджетні важелі мають суттєвий вплив на економічний розвиток територій будь-якої держави. Тому слід проаналізувати ефективність їх використання в рамках державної політики регулювання регіональних диспропорцій, а також виявити, наскільки перерозподіл податкових ресурсів сприяє зменшенню загального рівня диференціації дохідної частини бюджетів регіонів країни.

Достатність дохідної частини бюджету визначається обсягами необхідних бюджетних витрат. Обсяг видатків бюджетів відображає можливості регіону задовольняти основні потреби соціального, економічного, екологічного секторів, а також органів обласного та місцевого самовря-

дування. Наявність глибоких розбіжностей у витратах між регіонами свідчить про те, що певні регіони не можуть ефективно реалізовувати програми соціально-економічного розвитку, тобто достатньою мірою підтримувати пріоритетні галузі регіонального розвитку, посилюючи рівень використання свого потенціалу, виділяти кошти на освіту, охорону здоров'я та інші соціальні потреби. Все це зумовлює необхідність розроблення інноваційних механізмів діагностики, що використовують сучасний та ефективний інструментарій визначення наявності таких розбіжностей, оцінки та аналізу їх тенденцій з метою формування дієвої системи заходів у межах політики державного регулювання нерівномірності розвитку територій країни.

Зауважимо, що методологія будь-якого дослідження, зокрема нерівномірності регіонального розвитку, включає чотири основні компоненти: проблему, підхід до дослідження проблеми, парадигму дослідження у вигляді сукупності концептуальних положень та принципів і механізми дослідження. Особливе місце серед цих компонентів посідають механізми, оскільки саме за їх допомогою здійснюється зв'язок теоретичних розробок дослідника з практикою діяльності, у результаті чого дослідження набувають характеру теоретико-прикладних розробок.

Поняття “механізм” буквально означає “систему взаємозалежних рухомих або нерухомих деталей, призначених для здійснення визначених доцільних рухів”<sup>1</sup> або “внутрішню будову машини, приладу, апарата, що приводить їх у дію”<sup>2</sup>. Таке тлумачення терміна припускає механічну, тобто свідомо не регульовану, поведінку об'єкта. Більш широкого змісту це поняття набуло в практиці економічних досліджень. Починаючи з 70-х років ХХ ст., у рамках трансформування методів, підходів до дослідження процесів функціонування і розвитку складних соціально-економічних систем різного рівня господарського управління (підприємств, галузей, регіонів, країн), поняття “механізм” переважно використовується в поєднанні з термінами “економічний”, “організаційний” тощо, тобто асоціюється з управлінням<sup>3</sup>. Оскільки процес управління базується на

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь / под ред. Б. А. Введенского. Т. 2. – М. : Совет. энцикл., 1964. – 736 с.

<sup>2</sup> Словарь русского языка: Ок. 570000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 19-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.

<sup>3</sup> *Иванов Н. И.* Проблемы формирования инвестиционной деятельности / Н. И. Иванов // *Инвестиции: ресурсы, механизмы стимулирования.* – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1997. – С. 4–22; *Кульман А.* Экономические механизмы /

наявності зворотного зв'язку, а отже, можливості здійснення регулюючих впливів, то зміст механізму управління будь-якою соціально-економічною системою або процесом припускає його напівавтоматичний (або автоматичний) характер стосовно процесів і явищ, що ним формалізуються.

Механізм діагностики є однією з найважливіших складових загального механізму управління регіональними диспропорціями за допомогою податково-бюджетної політики держави. Це зумовлено тим, що в широкому спектрі концепцій управління розбіжностями, способів, методів дослідження нерівномірності розвитку територій особливе місце посідає діагностика, тобто оцінка й аналіз стану розвитку регіонів, які формують інформаційний базис прогнозування майбутньої поведінки територій та безпосередньо впливають на якість рішень щодо усунення регіональних диспропорцій.

Метою інноваційного механізму діагностики є визначення нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів за рахунок недосконалості існуючої політики їх податково-бюджетного навантаження на підставі новітнього статистико-математичного інструментарію, а саме комплексу показників  $\sigma$ - та на  $\beta$ -конвергенції.

Інноваційна властивість механізму діагностики зумовлена теоретичним підґрунтям його побудови, а саме використанням теорії конвергенції, розробленої наприкінці ХХ ст. Її метою є дослідження різноманітних процесів коінтеграційного розвитку країн світу в умовах побудови нової світової економіки глобалізаційного типу. Інструменти теорії конвергенції визнаються інноваційними для аналізу нерівномірності розвитку різних територіальних утворень – регіонів світу, регіонів певних країн, а також різноманітних територіальних об'єднань. Підґрунтя її інноваційності – широкі можливості оцінки рівня нерівномірності розвитку як у динаміці, так і в статичі.

Основу теорії становлять так звані моделі збіжності, засновниками яких є Р. Солоу, Т. Сван<sup>1</sup>, Г. Менк'ю, Д. Ромер, Д. Уейл<sup>2</sup>, Р. Барро, Х. Сала-

---

А. Кульман ; пер. с фр. – М. : Прогресс, 1999. – 180 с.; *Круглов М. И.* Стратегическое управление компанией : учеб. для вузов / М. И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 768 с.

<sup>1</sup> *Solow R.* Contribution to Theory Economic Growth / R. Solow // *Quarterly Journal of Economics.* – 1956. – № 70. – P. 65–94.

<sup>2</sup> *Mankiw G.* A Contribution to the Empirics of Economic Growth / G. Mankiw, D. Romer, D. Weil // *Quarterly Journal of Economics.* – 1992. – Vol. 107. – P. 407–438.



і-Мартін<sup>1</sup>. Ці моделі розроблені для оцінки ступеня збіжності рівнів розвитку країн, проте вони також легко адаптуються до регіональних досліджень у межах однієї країни, оскільки, по-перше, розвиток різних територіальних утворень у межах однієї країни можна порівняти з відмінностями між країнами, по-друге, “фактори виробництва набагато менш мобільні на рівні країни, ніж на рівні регіонів однієї країни”<sup>2</sup>.

Засобами дослідження міжрегіональних відмінностей теорії конвергенції є три основні концепції<sup>3</sup>:

- 1) концепція  $\sigma$ -конвергенції, що дає змогу діагностувати наявність/відсутність регіональних диспропорцій у країні, – статична оцінка;
- 2) концепція  $\beta$ -конвергенції, що аналізує процеси міжрегіональних відмінностей у динамічному вигляді, тобто як потокові процеси, – динамічна оцінка.

У межах цієї концепції виокремлюють:

- безумовну (абсолютну)  $\beta$ -конвергенцію, характерну для регіонів з однорідною структурою економіки;
  - умовну (відносну)  $\beta$ -конвергенцію, що дає можливість діагностувати регіональні диспропорції за неоднорідної структури регіональних економік;
- 3) концепція просторової конвергенції, що враховує міжрегіональні територіальні зв'язки, – статично-динамічна оцінка.

Наведені концепції становлять основу запропонованого механізму діагностики та адаптовані до дослідження податково-бюджетних аспектів регіонального розвитку за рахунок використання показників податкового навантаження на одну особу економічно активного населення та видатків місцевих бюджетів. Як інструменти діагностики регіональних диспропорцій пропонується використовувати індикатори, які дають можливість оцінювати наявність конвергентних (збіжність) або дивергентних (розбіжність) тенденцій розвитку регіонів країни.

---

<sup>1</sup> Barro R. J. Economic Growth / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin. – N. Y.: VcGraw-Hill, 1995. – 654 с.; Barro R. Convergence / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin // Journal Political Economy. – 1992. – № 100. – P. 223–251; Sala-i-Martin X. Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence / X. Sala-i-Martin // European Economic Review. – 1996. – № 40. – P. 1325–1352.

<sup>2</sup> Нуреев Р. Теории развития: новые модели экономического роста (вклад человеческого капитала) / Р. Нуреев // Вопросы экономики. – 2000. – № 9. – С. 33.

<sup>3</sup> Barro R. Convergence / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin // Journal Political Economy. – 1992. – № 100. – P. 223–251.

*Індикатори  $\sigma$ -конвергенції*

До індикаторів  $\sigma$ -конвергенції, які найчастіше трапляються в наукових джерелах, належать: коефіцієнт варіації та його модифікації, показники концентрації, ентропії та асиметрії<sup>1</sup>.

У практиці аналізу регіональних відмінностей використовують неважені та зважені показники варіації. Перші призначені для оцінки варіабельності регіонального розвитку на основі середньонаціональних характеристик, другі враховують характерні особливості регіону.

Математична формалізація коефіцієнта варіації<sup>2</sup>:

$$CV_u = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}}{\bar{x}} = \frac{\sigma}{\bar{x}} \quad \text{та} \quad CV_w = \frac{\sqrt{\frac{p_i}{P} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}_p)^2}}{\bar{x}_p} = \frac{\sigma_p}{\bar{x}_p}; \quad (20.4.1)$$

<sup>1</sup> *Barro R.* Convergence / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin // *Journal Political Economy*. – 1992. – № 100. – Р. 223–251; *Иодчин А.* Декомпозиция межрегиональной конвергенции в России / А. Иодчин // *Аудит и финансовый анализ*. – 2007. – № 4. – С. 475–482; *Сторонянська І.* Міжрегіональна інтеграція в Україні : монографія / І. Сторонянська, С. Шульц. – Л. : Арал, 2007. – 292 с.; *Сторонянська І. З.* Регіони України: пошук моделі конвергентного розвитку : монографія / І. З. Сторонянська. – Л. : Арал, 2008. – 142 с.; *Сторонянська І.* Оцінка асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України та обґрунтування пріоритетів державної регіональної політики / І. Сторонянська // *Регіональна економіка*. – 2006. – № 4. – С. 101–111; *Сторонянська І.* Процеси конвергенції/дивергенції соціально-економічного розвитку регіонів України: підходи до оцінки / І. Сторонянська // *Регіональна економіка*. – 2008. – № 2. – С. 3–83; *Чужиков В. І.* Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи : монографія / В. І. Чужиков. – К. : Кадри, 2003. – 297 с.; *Чужиков В. І.* Конвергенція та дивергенція регіонів України (індикативна модель) / В. І. Чужиков // *Економіка України*. – 2005. – № 9. – С. 48–53; *Чугаєв О. А.* Критерії конвергенції та валютна стабільність / О. А. Чугаєв // *Культура народів Причорномор'я*. – 2006. – № 78. – С. 105–110; *Гришина Е.* Неравномерность развития муниципальных образований / Е. Гришина, А. Александрова. – М., 2006. – 49 с.; *Фетисов Г. Г.* Региональная экономика и управление : учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 416 с.; *Theil H.* *Economics and Information Theory* / H. Theil. – Amsterdam : North Holland Publishing Company, 1967. – 488 p.

<sup>2</sup> *Чужиков В. І.* Конвергенція та дивергенція регіонів України (індикативна модель) / В. І. Чужиков // *Економіка України*. – 2005. – № 9. – С. 48–53.

де  $CV_w$ ,  $CV_w$  – коефіцієнт варіації простий і зважений;  $\sigma$ ,  $\sigma_p$  – середньо-квадратичне відхилення просте і зважене;  $x_i$  – показник розвитку  $i$ -го регіону, де  $i = 1, \dots, n$ ;  $n$  – кількість регіонів;  $\bar{x}$ ,  $\bar{x}_p$  – середнє значення показника розвитку просте і зважене;  $p_i$  – населення  $i$ -го регіону;  $P$  – населення країни.

У російській науковій літературі індекс (темп зростання) такого показника отримав назву Індексу регіональної асиметрії (ІРА)<sup>1</sup> і є одним з головних індикаторів оцінки регіональної нерівномірності.

$$ІРА = \frac{CV_1}{CV_0} \cdot 100\% \quad (20.4.2)$$

де  $CV_1$ ,  $CV_0$  – коефіцієнт варіації в базовому і звітному періоді.

Коефіцієнт Джині є індикатором нерівномірності, який найчастіше застосовують дослідники при аналізі диспропорцій у доходах населення. Однак цей індикатор може бути використаний і для оцінки регіональної нерівномірності. Є безліч модифікацій його розрахунку, в нашому дослідженні застосовується формула, запропонована Е. Гришиною і І. Сторонянською<sup>2</sup>:

$$G = \frac{1}{\bar{y}} \cdot \frac{1}{n(n-1)} \sum_i^n \sum_j^n |y_i - y_j|, \quad (20.4.3)$$

де  $y_i$  і  $y_j$  – показники розвитку  $i$ -го і  $j$ -го регіону, відповідно  $i = 1, \dots, n$ ,  $j = 1, \dots, n$ ;  $\bar{y}$  – середнє значення по країні показника розвитку регіону;  $n$  – кількість регіонів у країні.

Значення коефіцієнта Джині змінюється в межах  $[0; 1]$ . Економічна інтерпретація цього індикатора така: якщо коефіцієнт Джині дорівнює нулю, це означає повну рівність у доходах, тобто всі регіони мають однаковий дохід на одну особу, і навпаки, якщо коефіцієнт Джині дорівнює одиниці, це означає повну регіональну нерівномірність розподілу доходів.

Найповнішу “лінійку” індикаторів нерівномірності дають так звані показники загальної ентропії. Поняття “ентропія” походить з термоди-

<sup>1</sup> Лавровский Б. А. Индикаторы вариации в региональных исследованиях : учеб.-метод. пособие / А. Б. Лавровский, Е. А. Шильцин / Новосиб. гос. тех. ун-т. – Новосибирск, 2009. – 63 с.

<sup>2</sup> Сторонянська І. Процеси конвергенції/дивергенції соціально-економічного розвитку регіонів України: підходи до оцінки / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2008. – № 2. – С. 73–83 ; Гришина Е. Неравномерность развития муниципальных образований / Е. Гришина, А. Александрова. – М., 2006. – С. 32.

наміки, де її збільшення свідчить про наростання хаосу всередині системи. У додатку до розподілу соціально-економічних благ ентропія означає відхилення від абсолютно рівномірного розподілу. Ентропійний індекс нерівномірності, оснований на понятті ентропії з теорії інформації, запропонував Г. Тейл<sup>1</sup>.

Особливістю застосування індексу Тейла для регіональних досліджень є те, що його необхідно представити у зваженому вигляді, тобто в такому, який використовується для згрупованих даних. Тільки в цьому випадку можливі розкладання індексу на внутрішньогрупові й міжгрупові компоненти, а також інтерпретація джерел регіональної нерівномірності.

У практиці оцінювання міжрегіональних диспропорцій використовують дві модифікації цього індикатора – перший і другий індекси Тейла. Припустимо, що населення країни розбито на  $n$  регіонів, кожному  $i$ -му регіону відповідає  $p_i$  – чисельність населення і  $y_i$  – показник розвитку регіону (наприклад, ВРП). Тоді формулу першого індексу Тейла можна представити таким чином<sup>2</sup>:

$$T_T = \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{y} \ln \left( \frac{y_i}{y} / \frac{p_i}{p} \right), \quad (20.4.4)$$

де  $y$  – значення показника розвитку по країні;  $y_i$  – значення показника розвитку  $i$ -го регіону;  $p$  – чисельність населення країни;  $p_i$  – чисельність населення  $i$ -го регіону.

Другий індекс Тейла формується шляхом трансформації формули (20.4.4) у такий вираз<sup>3</sup>:

$$T_L = \sum_{i=1}^n \frac{p_i}{p} \ln \left( \frac{p_i}{p} / \frac{y_i}{y} \right). \quad (20.4.5)$$

Економічна інтерпретація зазначених індексів така. Перший індекс Тейла показує регіональний розподіл доходів на одну особу, а другий – населення на одиницю доходу. Оскільки індекси Тейла можуть мати тільки додатні значення, отже, якщо перший індекс перевищує другий, то найбільший вплив на загальну нерівномірність розвитку держави

<sup>1</sup> *Theil H. Economics and Information Theory / H. Theil. – Amsterdam : North Holland Publishing Company, 1967 – 488 p.*

<sup>2</sup> *Bourguignon F. Decomposable income inequality measures / F. Bourguignon // Econometrica. – 1979. – Vol. 47 – № 4 – P. 915.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

справляють багаті регіони; якщо перший індекс менше другого, то найбільший вплив справляють бідні регіони.

Індикатором оцінки регіональних диспропорцій є також коефіцієнт регіональної асиметрії ( $AS$ ), представлений Г. Фетісовим, і В. Орешиним<sup>1</sup>:

$$AS = \sqrt{\frac{N}{\sum_i (x_i - \bar{x})^2} \cdot \frac{\sum_i (x_i - \bar{x})^3}{\sum_i (x_i - \bar{x})^2}}. \quad (20.4.6)$$

Для економічних досліджень коефіцієнт асиметрії не є новим, але його аналіз у межах дослідження регіональної нерівномірності доцільний, оскільки, завдяки безрозмірності коефіцієнт регіональної асиметрії найточніше оцінює зміни диференціації в динаміці процесу.

Таким чином, розглянуті показники  $\sigma$ -конвергенції дають можливість не тільки оцінити розкид значень показників податкового навантаження на одну особу економічно активного населення та видатків місцевих бюджетів, а й рівень їх концентрації та напрямок зміщення сконцентрованих груп регіонів.

### Індикатори $\beta$ -конвергенції

Основним індикатором  $\beta$ -конвергенції є міра швидкості конвергенції. Математична формалізація цього індикатора запропонована одними з засновників теорії конвергенції Р. Барро та Х. Сала-і-Мартін, які вивели її на підставі моделі Солоу<sup>2</sup>:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = x + \frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \cdot \ln(y^*/y_{i0}) + u_{i0T}, \quad (20.4.7)$$

де  $\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T}$  – середній щорічний темп зростання показника регіонального розвитку на одну особу за період  $T$ ;  $x$  – стійкий регіональний темп зростання;  $\ln(y^*/y_{i0})$  – розрив між значеннями показника розвитку на одну особу  $i$ -го регіону  $y_{i0}$  і значенням загального сталого державного доходу (ВВП)  $y^*$ ;  $u_{i0T}$  – випадкова помилка.

Дослідження показали, що коефіцієнт  $(1 - e^{-\beta T})/T$  зменшується з ростом  $T$  для даного  $\beta^3$ . Це відображає той факт, що темпи зростання

<sup>1</sup> Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление : учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2006. – С. 143.

<sup>2</sup> Barro R. J. Economic Growth / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin. – N. Y. : VcGraw-Hill, 1995. – С. 26–30.

<sup>3</sup> Ibid. – 654 с.

розвитку регіону зменшуються при збільшенні доходу. Якщо  $T \rightarrow \infty$ , то стійкий державний темп зростання домінуватиме. Таким чином, якщо інтервал  $T$  довший, вплив початкового доходу на середній темп зростання доходу зменшується.

Оскільки точне значення загального стійкого стану економіки невідоме, вченими введена константа  $a = x + [(1 - e^{-\beta T})/T] \cdot \ln(y^*)$ , і рівняння (20.4.7) трансформується в рівняння (20.4.8):

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = a - \frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \cdot \ln(y_{i0}) + u_{i0T}. \quad (20.4.8)$$

Точка "а" в цьому випадку відображає стійкий державний дохід.

Така модель є нелінійною і для зручності розрахунків шляхом перетворення  $-\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} = b$ , виходить співвідношення, яке дає можливість перевірити гіпотезу про наявність абсолютної конвергенції:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = a + b \ln(y_{i0}) + u_{i0T}, \quad (20.4.9)$$

де  $a$  і  $b$  – параметри рівняння;  $u_{i0T}$  – випадкова помилка.

Це рівняння показує, що середній темп зростання ВРП на одну особу  $i$ -го регіону за період  $T$  ( $\ln(y_{iT}/y_{i0})$ ) має обернений зв'язок із ВРП на одну особу в початковий момент часу ( $\ln(y_{i0})$ ).

Параметр  $b$  є ключовим у перевірці згаданого співвідношення. Якщо  $b < 0$ , то високий рівень показника в початковий момент часу корелює з порівняно низькими темпами регіонального зростання, тобто за цим показником регіонального розвитку спостерігається конвергенція; якщо  $b > 0$ , то має місце дивергенція. Інакше кажучи, коефіцієнт  $b$  показує, на скільки у відсоткових пунктах знизиться темп економічного зростання при збільшенні первинного ВРП на одну особу на 1 %.

На основі викладеного отримуємо значення швидкості конвергенції, яка показує, на скільки відсотків щорічно скорочується розрив між рівнями регіонального розвитку:

$$\beta = \frac{-\ln(1 - bT)}{T}. \quad (20.4.10)$$

Одним із підходів, широко представлених в іноземній літературі, який дає змогу врахувати просторові міжрегіональні взаємодії в моделях конвергенції, є включення в модель лагів просторової змінної. Не-

хай  $W(n, n)$  – матриця просторових ваг, які визначають взаємозв'язки між різними регіонами. Тоді рівняння (20.4.9) трансформується в<sup>1</sup>:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = a + b \ln(y_{i0}) + \rho W_y + u_{i0}, \quad (20.4.11)$$

де  $\rho$  – просторовий авторегресійний параметр.

Рівняння (20.4.11) містить просторову залежну змінну  $W_y$  і тому отримало назву просторової (авторегресійної) лагової моделі конвергенції<sup>2</sup>.

Значущий лаговий просторовий параметр діагностує значну просторову залежність, тобто вимірює ступінь впливу просторових зовнішніх факторів на процес регіонального розвитку.

У цій моделі  $W$  – стандартизована бінарна матриця просторових ваг, які визначаються на основі критерію відстані, з використанням фіктивної (dummy) змінної<sup>3</sup>:

$$w_{ij}^* = \begin{cases} 1, & \text{якщо регіони } i \text{ та } j \text{ мають спільні границі, } i \neq j \\ 0, & \text{якщо регіони } i \text{ та } j \text{ мають спільні границі, } i = j \\ 0, & \text{якщо } i = j \end{cases} \quad (20.4.12)$$

Просторова матриця  $W^*$  стандартизується шляхом ділення кожного елемента рядка матриці на суму всіх елементів рядка<sup>4</sup>:

$$w_{ij} = \frac{w_{ij}^*}{\sum_{j=1}^n w_{ij}^*}, \quad (20.4.13)$$

де  $n$  – число регіонів.

Отже, сума елементів кожного рядка просторової матриці ваг  $W$  (або матриці “сусідства”) дорівнює одиниці.

Вектор лагів просторової залежності  $W_y$  розраховується на основі матриці  $W^5$ :

<sup>1</sup> Fischer M. M. Pan-European Regional Income Growth and Club-Convergence. Insights from a Spatial Econometric Perspective / M. M. Fischer, C. Stirbock // The Annals of Regional Science. – 2005. – № 40 (4). – P. 693–721.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Battisti M. Half Life or Half Convergence? Endogenous Identification of Regional Clubs Across Europe 1980–2002 / M. Battisti, G. Di Vaio. – Roma : Luglio, 2006. – 31 p.

<sup>4</sup> Eckey H.-F. Convergence of Regions from 23 EU Member States / H.-F. Eckey, T. Doring, M. Turck // Discussion Papers in Economics / University of Kassel, Institute of Economics. – 2006. – № 86. – 31 p.

<sup>5</sup> Глущенко К. П. Методы анализа межрегионального неравенства по доходам / К. П. Глущенко // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 16.

$$W_y = y_{i(-1)} = \sum_{i=1}^n w_{ij} y_j. \quad (20.4.14)$$

Однак єдиного методу побудови матриці ваг немає. Альтернативний спосіб побудови матриці “сусідства” – вважати сусідніми регіони, відстань між якими не перевищує певну задану величину. Як ваги  $w_{ij}$  використовують також час, який необхідно на подолання відстані між економічними центрами регіонів. Крім матриці фізичного “сусідства” використовується матриця економічного “сусідства”. Її елементи  $w_{ij}$  характеризують вплив регіону  $i$  на величину показника  $y_j$  в регіоні  $j$ .

Процесу регіонального розвитку властива наявність просторових ефектів, які зумовлюють ефект автокореляції при побудові моделі  $\beta$ -конвергенції. Одним з найпоширеніших тестів присутності просторової автокореляції є  $I$ -тест Морана – просторовий аналог статистики Дарбіна – Уотсона. Ця статистична величина виражається так<sup>1</sup>:

$$I = \frac{\hat{u}' W \hat{u}}{\hat{u}' \hat{u}}, \quad (20.4.15)$$

де  $\hat{u}$  – вектор помилок з рівняння (20.4.12);  $\hat{u}'$  – транспонований вектор помилок.

Тоді регіональна автокореляція залежної змінної може бути виражена формулою<sup>2</sup>:

$$I = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}^*} \cdot \frac{(y - \bar{y})' W^* (y - \bar{y})}{(y - \bar{y})' (y - \bar{y})}. \quad (20.4.16)$$

Статистично значима відмінність  $I$  від нуля свідчить про автокорельованість залишків регресії  $i$ , отже, про необхідність зміни специфікації моделі шляхом використання моделі вигляду (20.4.11).

Тест Морана крім наведеної оцінки дає змогу візуалізувати ступінь просторової залежності за допомогою діаграми Морана.

<sup>1</sup> Fischer M. M. Pan-European Regional Income Growth and Club-Convergence. Insights from a Spatial Econometric Perspective / M. M. Fischer, C. Stirbock // The Annals of Regional Science. – 2005. – № 40 (4). – P. 693–721.

<sup>2</sup> Eckey H.-F. Convergence of Regions from 23 EU Member States / H.-F. Eckey, T. Doring, M. Turck // Discussion Papers in Economics from University of Kassel, Institute of Economics. – 2006. – № 86. – 31 p.



Використання індикаторів  $\beta$ -конвергенції в аналізі диспропорцій регіонального розвитку дає можливість отримати важливі висновки:

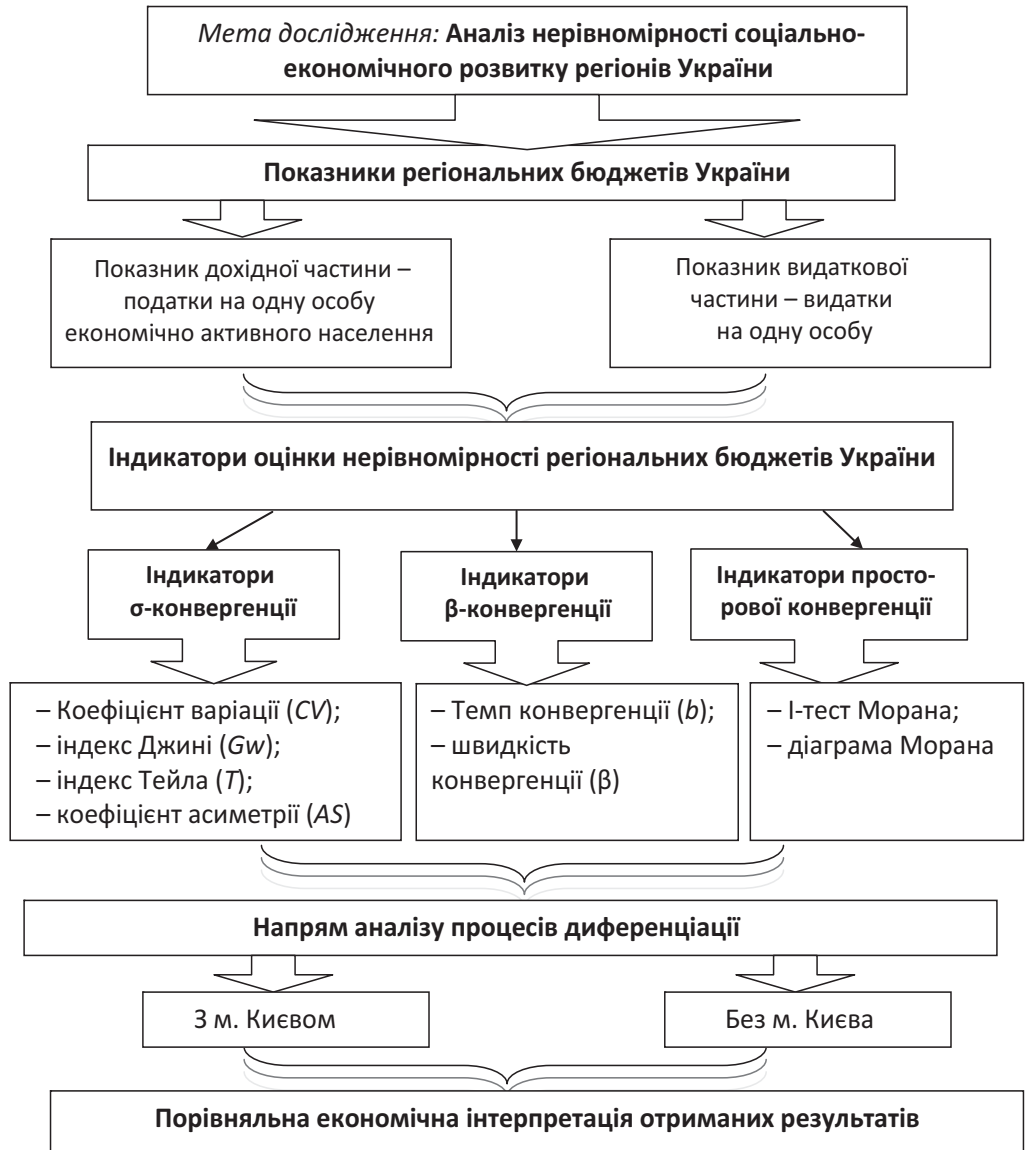
1. Відсутність  $\beta$ -конвергенції, тобто відсутність зближення регіонального розвитку, зокрема у податково-бюджетній сфері, означає недостатню ефективність регіонального розвитку. Інакше кажучи, деякі регіони неповною мірою використовують свої потенційні порівняльні переваги, які могли б допомогти їм досягти вищих темпів економічного зростання. Як наслідок, швидкість розвитку відсталих регіонів залишається нижчою, ніж розвинутих регіонів, що призводить до збільшення розриву в рівнях їх соціально-економічного розвитку. Тому процеси  $\beta$ -конвергенції в ідеалі мають відбуватися в будь-якій країні з системою відкритих та гнучких ринків, що характеризуються високими рівнями конкуренції, відсутністю агломераційних ефектів і монополізації. Відсутність  $\beta$ -конвергенції може також трактуватись як ознака слабкої регіональної політики та управління розвитком регіонів.

2. Показники  $\beta$ -конвергенції свідчать не тільки про наявність чи відсутність зближення в процесі розвитку територій країни, а й про можливість бідних регіонів наздогнати багаті з певною середньорічною швидкістю. Також умовна  $\beta$ -конвергенція дає змогу перевірити гіпотези про ймовірний вплив певних факторів, як-от просторові зв'язки, галузева спрямованість регіонів та ін., на швидкість зближення рівнів регіонального розвитку за рахунок коригування податково-бюджетного навантаження.

Зіставлення та аналіз розглянутих індикаторів дають змогу стверджувати, що наявність  $\sigma$ -конвергенції не завжди зумовлює  $\beta$ -конвергенцію, проте  $\beta$ -конвергенція обов'язково передбачає наявність  $\sigma$ -конвергенції. Протилежний процес, а саме наявність  $\beta$ -дивергенції, призводить до зростання диференціації економічних показників, тобто всі негативні явища, пов'язані з  $\sigma$ -дивергенцією, лише посилюються.

3. Введення в модель  $\beta$ -конвергенції фактора просторової залежності дає змогу визначити джерела виникнення нерівномірності регіонального розвитку, підтверджуючи чи спростовуючи факт соціально-економічного зв'язку між регіонами, що мають спільні територіальні границі.

Наведені індикатори становлять статистико-математичний інструментарій пропонованого механізму діагностики. На рис. 20.4.2 наведено логіко-інструментарну схему дослідження нерівномірності регіонального розвитку з урахуванням податково-бюджетної політики України.



**Рис. 20.4.2. Логіко-інструментарна схема дослідження нерівномірності регіональних бюджетів України**

Складено авторами.

З огляду на запропоновану логіку дослідження, структура механізму діагностики містить три комплексних етапи (рис. 20.4.3).



Рис. 20.4.3. Структура механізму діагностики нерівномірності податково-бюджетного навантаження регіонів

Складено авторами.

### **1-й етап. Діагностика конвергентно-дивергентних тенденцій у дохідній частині місцевих бюджетів**

*Індикатори  $\sigma$ -конвергенції*, розраховані на основі показника податкового навантаження, включають коефіцієнт варіації ( $CV_u$ ), коефіцієнт Джині ( $G_w$ ), перший і другий індекси Тейла ( $T_T$  і  $T_L$ ) і коефіцієнт асиметрії ( $AS$ ).

У табл. 20.4.2 наведені результати розрахунку цих індикаторів.

Аналіз значень наведених індикаторів  $\sigma$ -конвергенції (табл. 20.4.2) дав можливість зробити такі висновки:

1. Коефіцієнт варіації у відсотковому вираженні показує розкид значень податкового навантаження на одну особу економічно активного населення за регіонами до середнього значення цього показника по країні майже на 66 % у 2000 р. і на 106 % у 2011 р. Фактичні дані свідчать про високу диференціацію в податковому навантаженні за регіонами на одну особу.
2. Коефіцієнт Джині свідчить про те, що в частині регіонів з високими податковими доходами податкове навантаження за аналізований період (2011 р.) у 4,15 раза перевищує цей же показник у регіонах з порівняно низькими податковими доходами (за 2010 р.).

Таблиця 20.4.2

**Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу податкового навантаження серед регіонів України**

Рік	Індикатори $\sigma$ -конвергенції				
	$CV_u$ (%)	$G_w$	$T_T$	$T_L$	$AS$
2000	66,29	27,5	0,151	0,127	3,38
2001	67,36	27,3	0,152	0,126	3,55
2002	67,51	27	0,152	0,125	3,49
2003	69,23	26,7	0,155	0,123	3,76
2004	71,65	26,9	0,161	0,126	3,93
2005	90,57	32,6	0,237	0,181	4,16
2006	108,92	34,1	0,299	0,208	4,64
2007	95,76	31,9	0,248	0,179	4,45
2008	96,79	34,1	0,263	0,197	4,18
2009	101,67	35	0,282	0,21	4,31
2010	98,25	36,7	0,282	0,221	3,85
2011	106,07	41,5	0,341	0,282	3,45

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

3. Порівняння першого і другого індексів Тейла дає змогу зробити висновок, що виконується співвідношення  $T_T > T_L$ . Це підтверджує те, що відхилення від абсолютно рівномірного розподілу податкового навантаження спровоковано впливом регіонів з високими податковими доходами. Однак це не є свідченням того, що таких регіонів чисельно більше серед загальної кількості територіальних утворень України, а скоріше підкреслює значні відхилення між податковими надходженнями в регіональний бюджет.
4. Коефіцієнт асиметрії свідчить про значну лівосторонню асиметрію, яка відображає процес зміщення частини регіонів у зону нижчих податків на одну особу, ніж у середньому по країні.

Зміна в динаміці значень показників  $\sigma$ -конвергенції дає можливість діагностувати наявність конвергентних або дивергентних тенденцій розвитку регіонів. Основною умовою збіжності регіонального розвитку і, як наслідок, усунення нерівномірності в цьому процесі є зниження значень перерахованих індикаторів. Для визначення цієї умови розглянемо рис. 20.4.4, на якому наведено графіки зміни індикаторів  $\sigma$ -конвергенції за рівнем податкового навантаження на одну особу економічно активного населення регіонів.

Нормовані показники

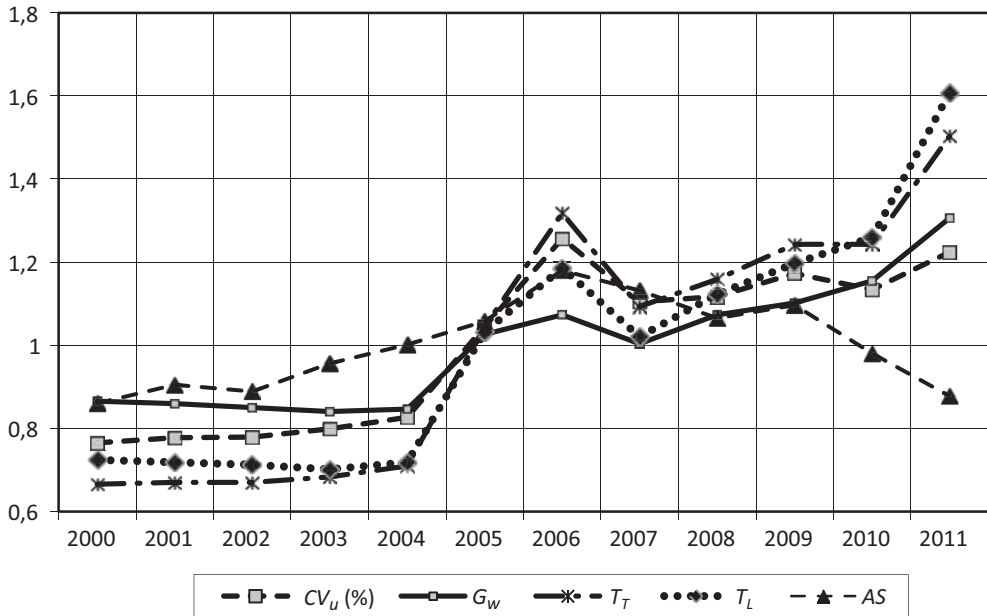
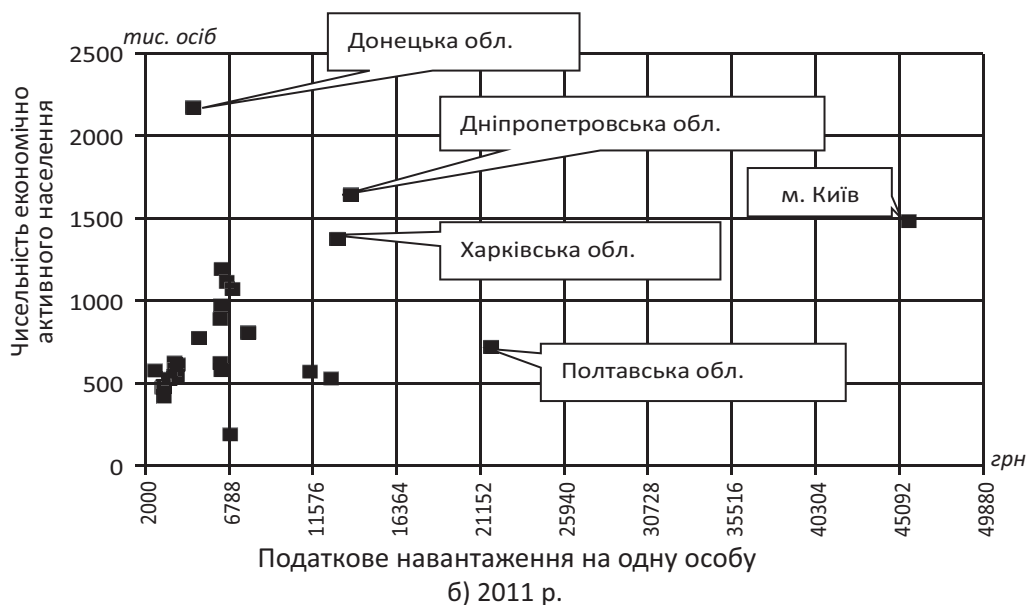
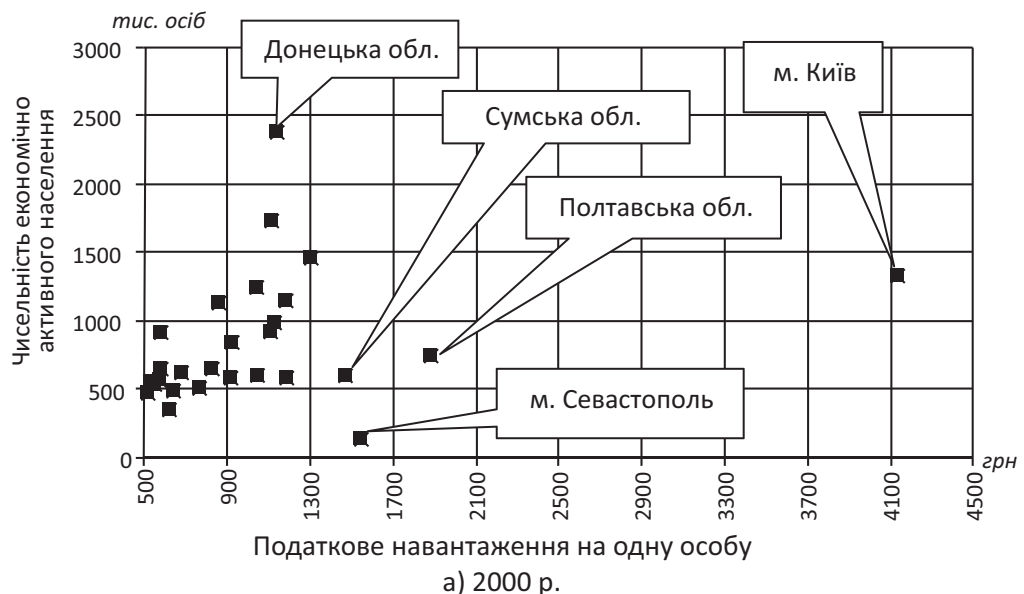


Рис. 20.4.4. Динаміка показників  $\sigma$ -конвергенції між регіонами України за податковим навантаженням на одну особу регіону

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Аналіз наведених на рис. 20.4.4 графіків дає змогу зробити висновок, що за показником “податкове навантаження на одну особу економічно активного населення” за більшістю індикаторів протягом усього досліджуваного періоду спостерігалася тенденція поступової розбіжності (дивергенція) регіонів. Це свідчить про те, що посилювалася диференціація між регіонами з високим та низьким податковим навантаженням, провокуючи подальшу нерівномірність регіонального розвитку. Особливо ці негативні тенденції характерні для періодів 2005–2006 рр. та 2009–2011 рр., що зумовлює необхідність ретельного пошуку причин такого становища з боку держави.

Динаміка зміни таких взаємодоповнюючих індикаторів, як коефіцієнти асиметрії й концентрації (коефіцієнт Тейла), представлено на графіку розподілу податкового навантаження відповідно до чисельності населення в регіонах (рис. 20.4.5).



**Рис. 20.4.5. Асиметрія і концентрація розподілу податкових надходжень відповідно до чисельності населення серед регіонів України**

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. ; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

На графіку бачимо, що становище лише трьох-п'яти регіонів відрізняється від загального становища як у 2011 р., так і в 2000 р. Вісь абсцис розбита на 10 відрізків, тобто кожен сектор відповідає 10 % від різниці між максимальним і мінімальним податковим навантаженням (розмах податкового навантаження). У 2000 р. 12 регіонів перебували в області перших 10 % від розмаху, тоді як у 2011 р. податкове навантаження 19 регіонів не перевищувало 10 % розмаху. Це свідчить про посилення асиметрії та концентрації регіонів в області зниження відносного розміру податкових надходжень на одну особу.

Таким чином, на основі аналізу значень індикаторів  $\sigma$ -конвергенції можна діагностувати процес дивергенції (розбіжності) регіонів України за показником розміру податкових надходжень на одну особу і виявити специфіку цього розшарування, яка виражається в значній відмінності більшості регіонів від м. Києва з посиленням відхилення в бік нижчих показників податкового навантаження.

Особливе становище м. Києва, виявлене в процесі аналізу, потребує розгляду індикаторів  $\sigma$ -конвергенції без зазначеного регіону.

У табл. 20.4.3 подано результати розрахунку цих індикаторів.

Таблиця 20.4.3

### Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу податкового навантаження серед регіонів України без урахування м. Києва

Рік	Індикатори $\sigma$ -конвергенції				
	$CV_u$ (%)	$G_w$	$T_T$	$T_L$	$AS$
2000	36,915	20,6	0,067	0,068	0,607
2001	35,440	20,0	0,062	0,064	0,474
2002	35,814	19,4	0,061	0,062	0,933
2003	36,289	19,6	0,062	0,061	1,072
2004	36,482	20,1	0,063	0,063	0,802
2005	42,107	22,9	0,083	0,082	0,859
2006	38,745	21,3	0,071	0,070	0,869
2007	38,093	20,9	0,068	0,067	0,870
2008	44,865	24,0	0,092	0,089	1,155
2009	43,893	23,9	0,091	0,091	0,888
2010	53,040	26,8	0,118	0,112	1,505
2011	66,310	32,1	0,176	0,166	1,868

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. ; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

При порівнянні даних табл. 20.4.3 з табл. 20.4.2 бачимо, що індикатори  $\sigma$ -конвергенції за показником податкового навантаження за регіонами без м. Києва значно нижчі. Коефіцієнт варіації в середньому за 2000–2011 рр. нижчий майже в 2 рази, коефіцієнт Джині – в 1,4, перший індекс Тейла – у 2,7, другий індекс Тейла – у 2,1, коефіцієнт асиметрії – у 4,96 рази.

Динаміка індикаторів  $\sigma$ -конвергенції за показником податкового навантаження за регіонами України без м. Києва представлена на рис. 20.4.6.

На рис. 20.4.6 бачимо, що серед більшості регіонів спостерігається дуже незначна розбіжність, яка суттєво посилюється у 2009–2011 рр. Тобто рівномірність графіка до 2009 р. була суттєво порушена значною

Нормовані  
показники

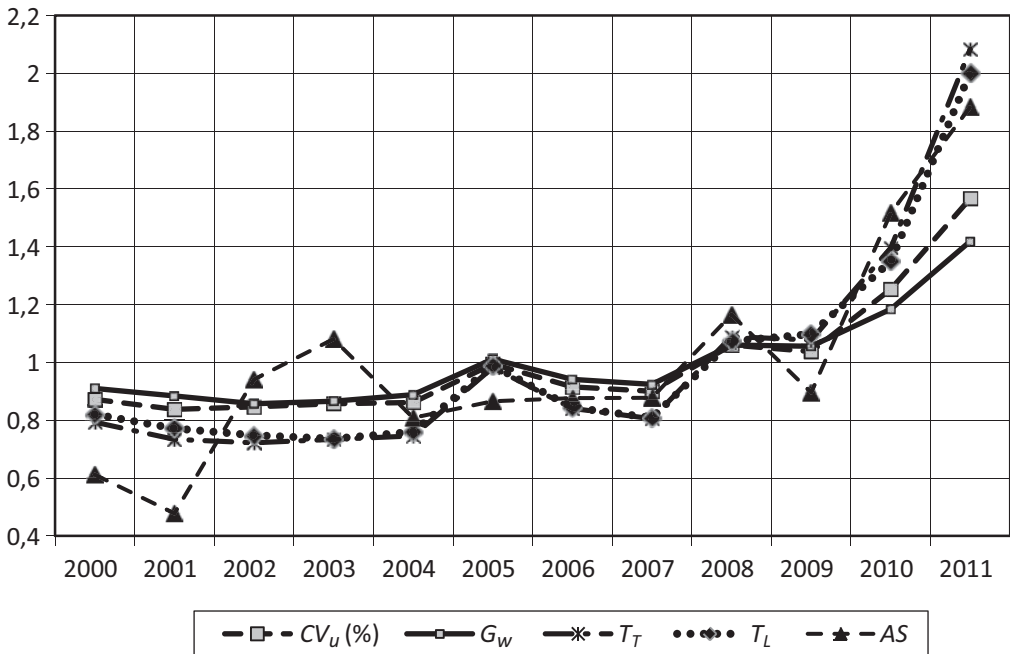


Рис. 20.4.6. Динаміка показників  $\sigma$ -конвергенції між регіонами України за податковим навантаженням на одну особу без урахування м. Києва

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр. ; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).



розбіжністю між регіонами України у 2010–2011 рр. за показником податкового навантаження на одну особу.

### *Індикатори $\beta$ -конвергенції*

Як вже зазначалося, показники  $\beta$ -конвергенції можуть підтверджуватися показниками  $\sigma$ -конвергенції і представляють таку важливу характеристику, як швидкість зближення або розбіжності процесів регіонального розвитку на рік. У табл. 20.4.4 подано темпи зростання  $\sigma$ -конвергенції і параметри  $\beta$ -конвергенції для порівняння за податковим навантаженням на одну особу з м. Києвом і без нього.

Отримані значення дають можливість зробити висновок, що критерієм наявності конвергентних тенденцій регіонального розвитку є зниження показників  $\sigma$ -конвергенції та від'ємні значення параметрів  $\beta$ -конвергенції. За показником податкового навантаження на одну особу економічно активного населення з урахуванням м. Києва до середини аналізованого періоду (до 2004 р.) спостерігалася незначна швидкість кон-

Таблиця 20.4.4

### **Порівняння темпів зростання показників $\sigma$ -конвергенції і параметра $\beta$ -конвергенції за показником податкового навантаження на одну особу з урахуванням м. Києва і без нього**

Рік	З м. Києвом		Без м. Києва	
	$CV_u$	$\beta$	$CV_u$	$\beta$
2001	1,016	-0,035	0,948	-0,080
2002	1,002	-0,054	1,127	0,050
2003	1,026	-0,041	0,889	-0,270
2004	1,035	-0,021	0,984	0,030
2005	1,264	0,140	1,191	0,140
2006	1,203	-0,011	0,916	-0,130
2007	0,879	-0,058	0,991	0,040
2008	1,011	0,051	1,193	0,110
2009	1,050	-0,002	0,987	-0,040
2010	0,966	0,015	1,208	0,053
2011	1,080	0,083	1,250	0,112
2011/2000	1,600	0,027	1,436	0,024

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

вергенції, у той час як значна дивергенція в середині періоду (14 % у 2005 р.) призвела до формування значення середньої швидкості дивергенції на рівні 2,7 % на рік. Показник нестійкий, має постійні зміни, в останній рік спостерігається незначна розбіжність його значень.

Процеси конвергенції за показником податкового навантаження без урахування м. Києва інтенсивніші. Так, найбільша конвергенція була заєєстрована у 2003 р. (27 %), що зумовило середньорічне зростання конвергенції за період 2000–2011 рр. у розмірі 2,4 %.

Таким чином, вплив м. Києва призводить до посилення процесів дивергенції серед регіонів України, тоді як серед більшості територій (без м. Києва) спостерігається зближення.

Також наочно цей факт демонструють графіки (рис. 20.4.7 а, б), на яких бачимо, що більша частина лінії  $\beta$ -коефіцієнта податків на одну особу з урахуванням м. Києва розташована значно вище лінії нуля, у той час як на графіку  $\beta$ -коефіцієнта за показником податкового навантаження без м. Києва велика амплітуда відповідає частині графіка нижче нуля.

Такий стан свідчить про значний вплив високих значень податкових надходжень у м. Києві на формування диспропорцій між територіями України, що, як наслідок, провокує виникнення певного дисбалансу в податково-бюджетному процесі країни.

## **2-й етап. Діагностика конвергентно-дивергентних тенденцій у видатковій частині місцевих бюджетів**

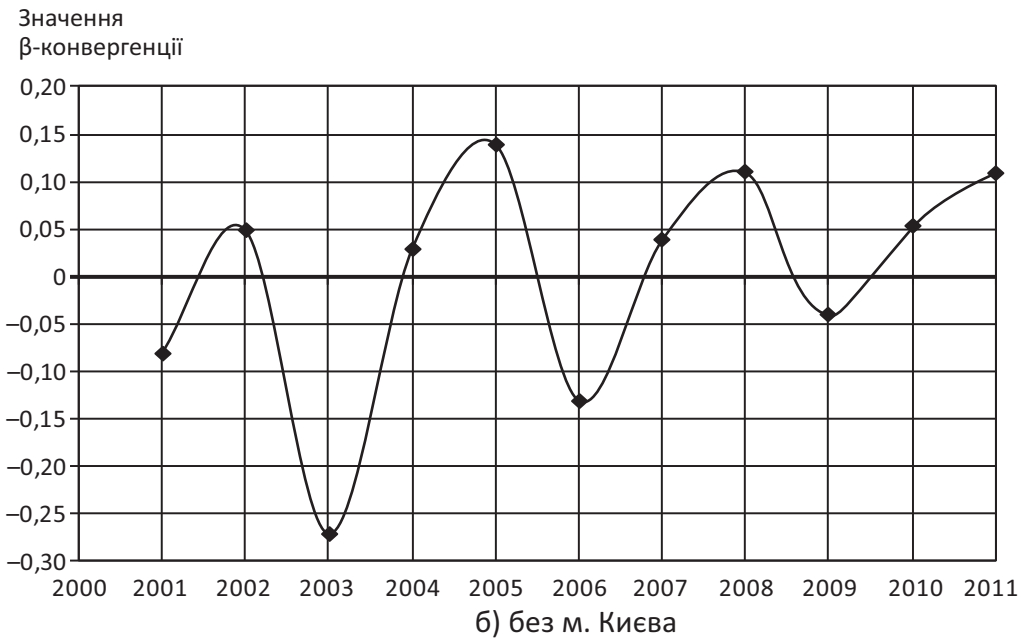
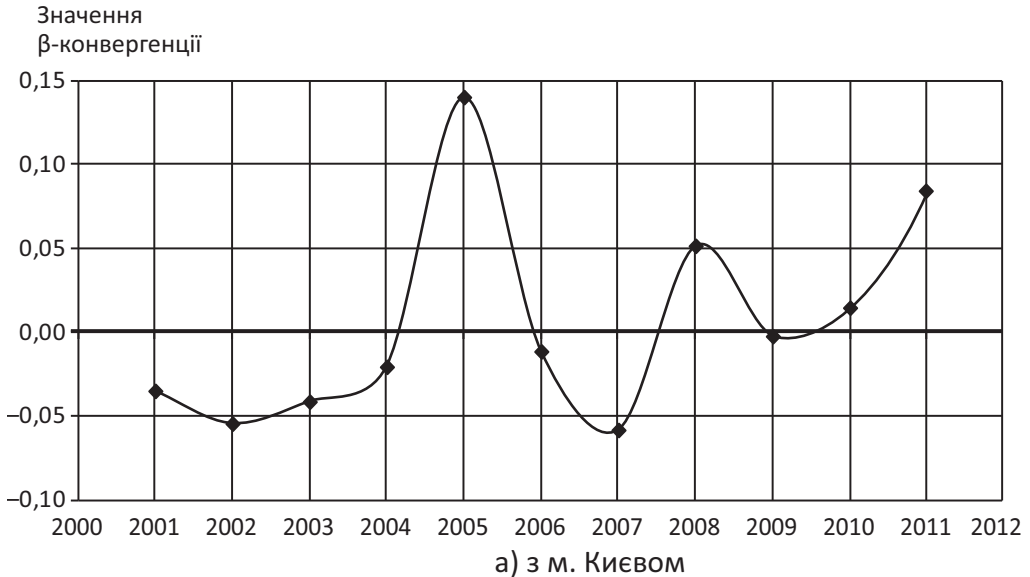
Одним із суттєвих показників регіонального розвитку є показник видатків місцевих бюджетів на одну особу.

Індикатори  $\sigma$ -конвергенції, розраховані на основі цього показника, наведено в табл. 20.4.5.

Зважаючи на розраховані індикатори, можна зробити висновок, що за показником витрат на одну особу загалом за період 2000–2010 рр. спостерігається конвергенція.

Наприклад, коефіцієнт варіації у 2011 р. становив 8,3 %, що нижче, ніж у 2000 р., у 3,9 раза. Також зниження спостерігається за іншими індикаторами.

У середньому за аналізований період коефіцієнт варіації дорівнював 22,65 %, що характеризує розшарування регіонів України за показником витрат регіональних бюджетів на одну особу як невисоке. Також постійно високим залишається коефіцієнт асиметрії, який відповідає лівосто-



**Рис. 20.4.7. Темп безумовної конвергенції за показником податкового навантаження на одну особу**

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Таблиця 20.4.5

### Індикатори нерівномірності розподілу витрат на одну особу серед регіонів України

Рік	Індикатори $\sigma$ -конвергенції				
	$CV_u$ (%)	$G_w$	$T_T$	$T_L$	$AS$
2000	32,772	11,4	0,039	0,031	4,160
2001	31,417	10,7	0,036	0,029	4,244
2002	22,636	7,9	0,020	0,017	4,198
2003	26,550	8,4	0,026	0,021	4,346
2004	28,179	9,0	0,029	0,023	4,405
2005	29,816	8,4	0,031	0,024	4,823
2006	25,791	7,9	0,025	0,020	4,664
2007	26,869	8,6	0,027	0,021	4,500
2008	19,391	7,5	0,015	0,013	3,576
2009	12,049	4,7	0,006	0,006	3,698
2010	7,654	4,0	0,003	0,003	1,188
2011	8,651	3,8	0,003	0,003	2,597

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

ронньому зміщенню показників витрат на одну особу регіонів, тобто їх відносне зниження.

Розглянемо динаміку індикаторів  $\sigma$ -конвергенції на рис. 20.4.8.

Графік на рис. 20.4.8 свідчить про те, що до 2002 р. за регіонами України спостерігався процес інтенсивної конвергенції за показником витрат регіональних бюджетів на одну особу. З 2002 р. значення індикаторів варіюються, зберігаючи динаміку незначної дивергенції, тобто залишаючись досить стабільними. З 2007 р. простежується значний спад показників, тобто показники видатків регіональних бюджетів мають тенденцію до зближення та збільшення подібності.

Незмінним, як зазначалося, залишається тільки коефіцієнт асиметрії, який, проте, останніми роками знижується (рис. 20.4.9).

Нормовані  
показники

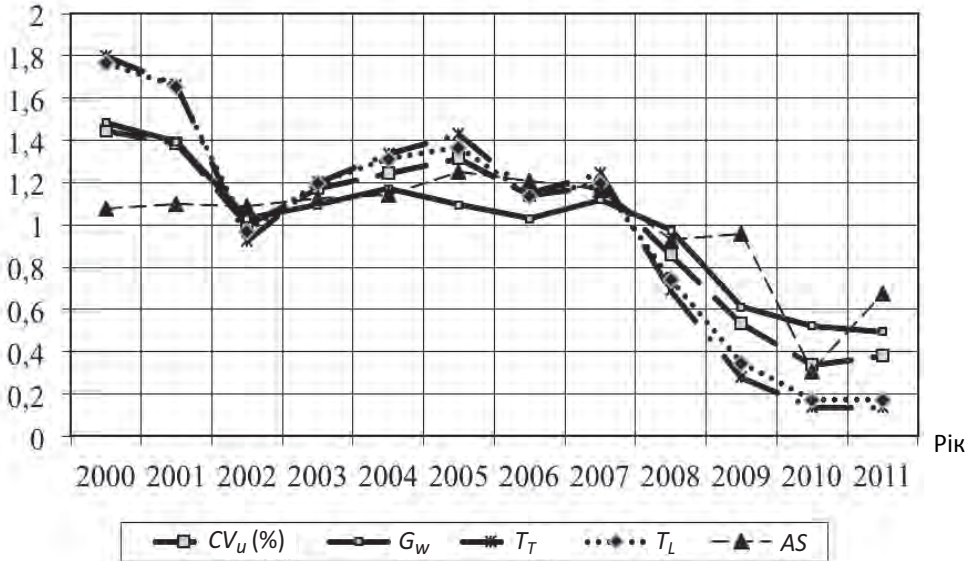


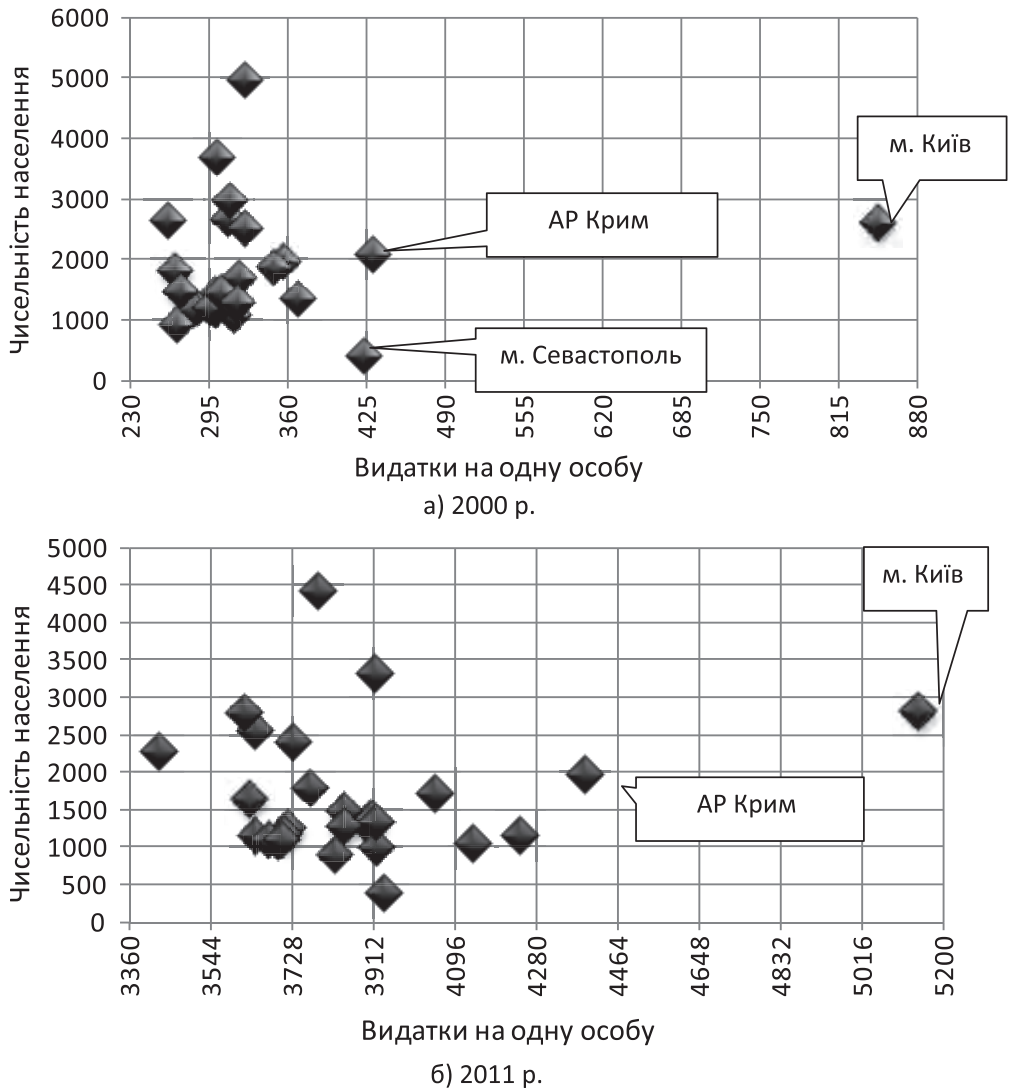
Рис. 20.4.8. Динаміка показників  $\sigma$ -конвергенції між регіонами України за показником “Витрати на одну особу населення в регіонах”

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с. ; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с. ; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с. ; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с. ; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с. ; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с. ; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Зниження коефіцієнтів асиметрії і концентрації відображено на графіку зміщенням частини регіонів до середнього рівня витрат на одну особу. Відхилення м. Києва від основної частини регіонів також зменшилося з роками, що підтверджує більш рівномірний розподіл регіонів за видатками місцевих бюджетів.

Проте розрив між м. Києвом та іншими регіонами залишається, тому для перевірки рівня індикаторів  $\sigma$ -конвергенції за основним масивом регіонів необхідно виключити м. Київ з аналізу.

Результати розрахунків наведено в табл. 20.4.6.



**Рис. 20.4.9. Асиметрія і концентрація розподілу витрат відповідно до чисельності населення серед регіонів України**

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с. ; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с. ; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с. ; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с. ; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с. ; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с. ; Найвне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Таблиця 20.4.6

**Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу витрат на одну особу серед регіонів України без урахування м. Києва**

Рік	Індикатори $\sigma$ -конвергенції				
	$CV_u$ (%)	$Gw$	$T_T$	$T_L$	$AS$
2000	11,603	5,9	0,006	0,006	1,501
2001	11,657	5,6	0,006	0,006	1,785
2002	7,431	3,9	0,003	0,003	1,317
2003	6,159	3,1	0,002	0,002	1,146
2004	7,491	3,7	0,003	0,003	1,716
2005	5,458	2,8	0,001	0,001	0,636
2006	5,739	3,1	0,002	0,002	0,366
2007	7,058	3,7	0,002	0,002	1,101
2008	8,656	4,3	0,003	0,003	1,533
2009	4,956	2,7	0,001	0,001	0,652
2010	6,266	3,4	0,002	0,002	0,597
2011	5,546	2,9	0,001	0,001	0,912

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с. ; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с. ; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с. ; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с. ; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с. ; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с. ; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Порівняємо дані табл. 20.4.5 і 20.4.6. Виключення впливу м. Києва з сукупності регіонів України, що досліджувалася, призвело до зниження коефіцієнта варіації в середньому за 2000–2011 рр. втричі, індексу Джині – вдвічі, індексів концентрації – у 9 разів, коефіцієнта асиметрії – у 4 рази.

Динаміка зміни індикаторів  $\sigma$ -конвергенції, розрахованих для показника витрат на одну особу, представлена на рис. 20.4.10.

Графіки на рис. 20.4.10 засвідчують багато спільного в регіонах України за показником, що аналізується. Спадна динаміка значень індикаторів більшу частину аналізованого періоду (2000–2005 рр. та 2008–2011 рр.) свідчить про зміцнення тенденцій конвергенції. Однак з 2006 р.

Нормовані  
показники

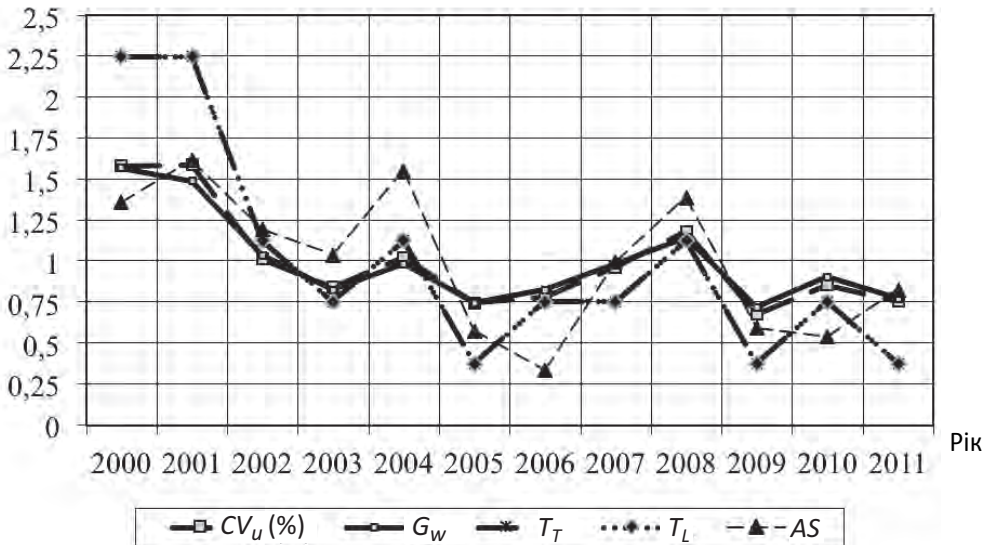


Рис. 20.4.10. Динаміка показників  $\sigma$ -конвергенції між регіонами України за видатками на одну особу без урахування м. Києва

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с. ; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с. ; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с. ; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с. ; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с. ; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с. ; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

спостерігається поступове зростання значень індикаторів, підтверджуючи неоднозначний характер сформованих тенденцій.

### Індикатори $\beta$ -конвергенції

Значення  $\beta$ -конвергенції дає змогу виявити швидкість зближення регіонів за рік, якщо його значення є від'ємним. Від'ємний показник свідчить про те, що темпи зростання менш розвинутих регіонів вищі, ніж темпи зростання більш розвинутих. Наявність  $\beta$ -конвергенції в адекватній моделі обов'язково підтверджується зниженням індикаторів  $\sigma$ -конвергенції. У табл. 20.4.7 наведено темпи зростання  $\sigma$ -конвергенції і пара-



Таблиця 20.4.7

**Порівняння темпів зростання показників  $\sigma$ -конвергенції  
і параметра  $\beta$ -конвергенції за показником “Витрати на одну особу”  
з урахуванням м. Києва і без нього**

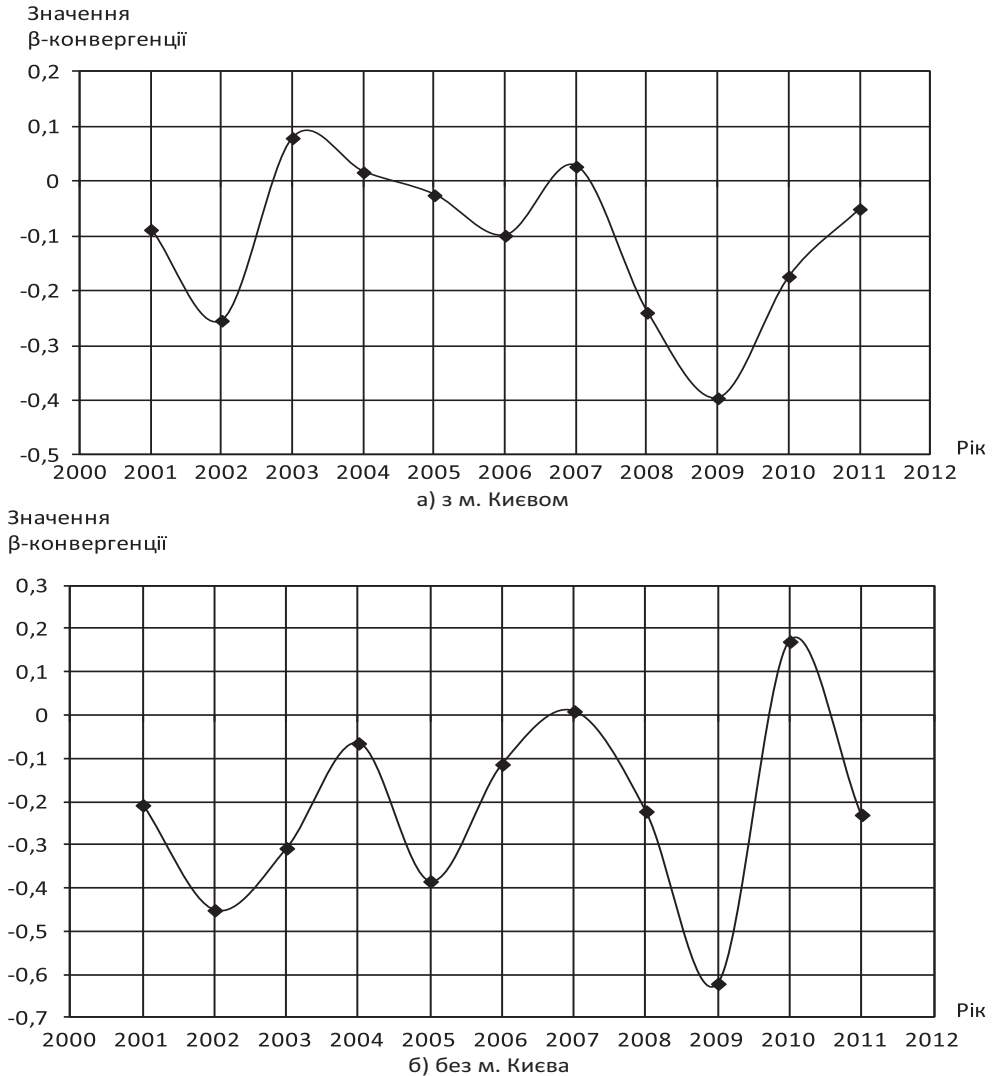
Рік	З м. Києвом		Без м. Києва	
	$\sigma_{t0+T} < \sigma_{t0}$ (конвергенція) $CV_u$	$-\beta$ (конвергенція)	$\sigma_{t0+T} < \sigma_{t0}$ (конвергенція) $CV_u$	$-\beta$ (конвергенція)
2001	0,96	-0,088	1,005	-0,208
2002	0,72	-0,254	0,637	-0,451
2003	1,17	0,079	0,829	-0,308
2004	1,06	0,017	1,216	-0,065
2005	1,06	-0,025	0,729	-0,384
2006	0,86	-0,099	1,051	-0,114
2007	1,04	0,027	1,230	0,009
2008	0,72	-0,239	1,226	-0,222
2009	0,62	-0,396	0,573	-0,621
2010	0,64	-0,173	1,264	0,170
2011	1,13	-0,050	0,885	-0,230
2011/2000	0,89	-0,067	0,95	-0,073

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с. ; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с. ; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с. ; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с. ; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с. ; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с. ; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

метри  $\beta$ -конвергенції за показником “Витрати регіональних бюджетів на одну особу”.

Показник витрат регіональних бюджетів на одну особу з урахуванням м. Києва демонструє здебільшого конвергенцію (8 років з 11) зі швидкістю в середньому 6,7 % на рік. Серед 26 регіонів (без м. Києва) спостерігається посилення конвергенції, весь період характеризується конвергенцією 7,3 % у середньому за рік.

Цей факт ілюструють графіки на рис. 20.4.11, на яких бачимо, що більша частина лінії  $\beta$ -коефіцієнта витрат на одну особу перебуває нижче лінії нуля (рис. 20.4.11 (а)). Також рис. 20.4.11 (б) відображає високу амплі-



**Рис. 20.4.11. Темп безумовної конвергенції за показником “Витрати на одну особу”**

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с. ; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с. ; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с. ; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с. ; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с. ; Регіони України 2011 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2011. – 369 с. ; Наявне населення у 2009–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

туду конвергенції, тобто зближення регіонів за показником витрат на одну особу без урахування м. Києва і значне посилення процесу конвергенції у 2011 р.

### 3-й етап. Діагностика просторових залежностей у регіональному розвитку

При аналізі конвергенції важливо враховувати, що регіони не ізольовані один від одного. Вони є більш відкритими економічними системами, ніж країни. Їх взаємодії виражаються в міграційних процесах робочої сили, інвестицій, інновацій, тому на конвергенцію (або дивергенцію) справляють істотний вплив просторові залежності.

Для діагностики наявності просторових взаємозв'язків між регіонами є низка тестів, зокрема І-тест Морана, який широко використовується зарубіжними вченими. Така статистична оцінка може бути розрахована як за залишками моделі  $\beta$ -конвергенції, так і за абсолютними або нормованим значенням показника розвитку регіону, що досліджується. Відмінною особливістю І-тесту Морана є можливість його візуалізації за допомогою Моранівського розподілу або Моранівської діаграми розсіювання. Саме тому його зручно використовувати в просторовому аналізі<sup>1</sup>.

Діаграма розсіювання Морана складається з чотирьох квадрантів і дає можливість групувати регіон відповідно до їх просторового оточення за такими правилами розпізнавання:

I квадрант: HH – багаті регіони, оточені багатими ( $y_i > 0$  і  $y_{i(-1)} > 0$ );

II квадрант: HL – багаті регіони, оточені бідними ( $y_i > 0$  і  $y_{i(-1)} < 0$ );

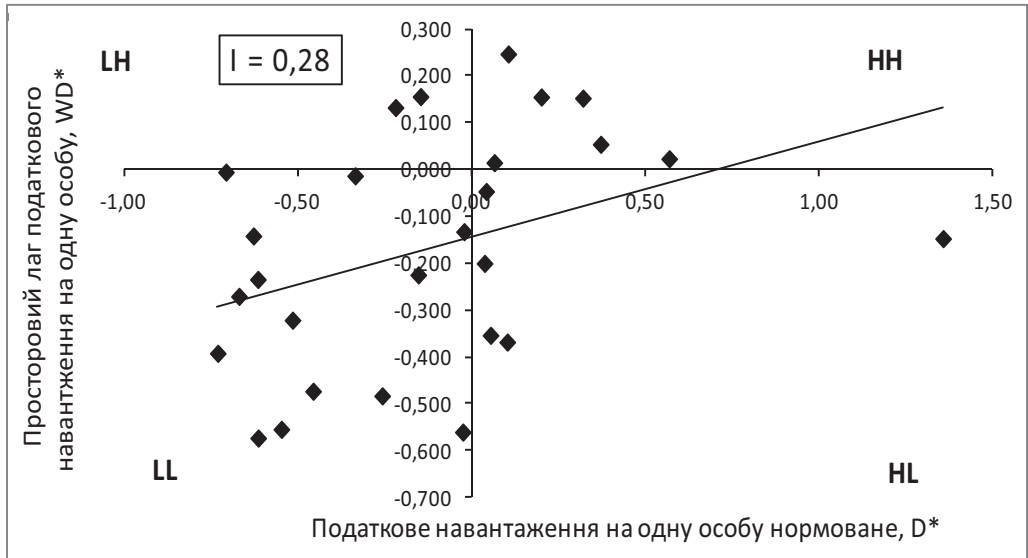
III квадрант: LL – бідні регіони, оточені бідними ( $y_i < 0$  і  $y_{i(-1)} < 0$ );

IV квадрант: LH – бідні регіони, оточені багатими ( $y_i < 0$  і  $y_{i(-1)} > 0$ ).

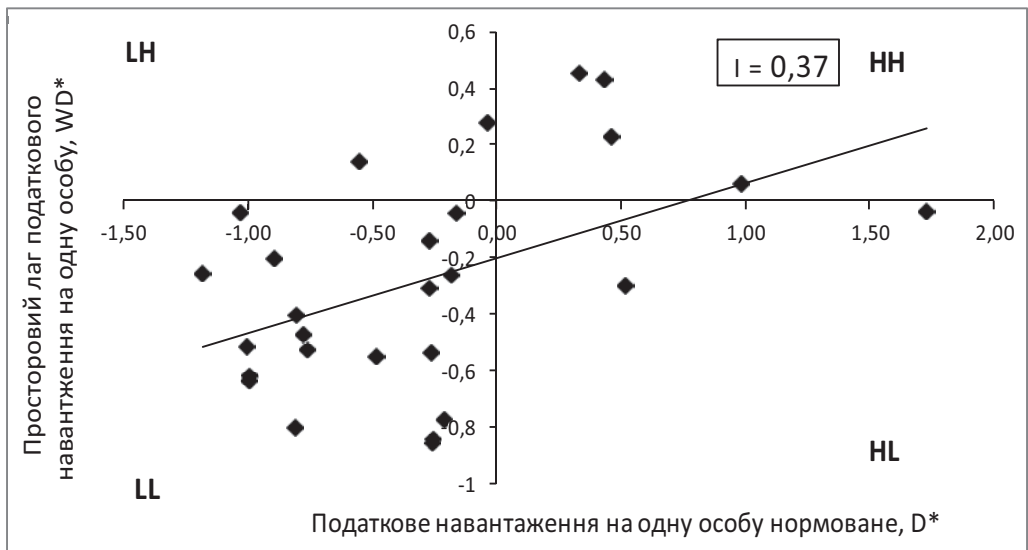
Проаналізуємо просторові взаємодії між регіонами України на основі показника податкового навантаження на одну особу економічно активного населення за період з 2000 по 2011 р. На рис. 20.4.12 наведено результати побудови діаграми Морана.

Позитивна просторова залежність ( $I_{2000} = 0,28$ ;  $I_{2011} = 0,37$ ) свідчить про те, що велика частина регіонів відповідає рівню розвитку сусідніх регіонів, тобто зосереджена в першому і третьому квадранті. Збільшення коефіцієнта Морана за 10 років з 0,28 до 0,37 є індикатором збільшення просторової залежності та збільшення кількості регіонів у пер-

<sup>1</sup> *Anselin L.* The Moran scatterplot as an ESDA tool to assess local instability in spatial association / L. Anselin // *Spatial Analytical Perspectives on GIS in Environmental and Socio-Economic Sciences.* – London, 1996. – P. 119.



а) 2000 р.



б) 2011 р.

Рис. 20.4.12. Діаграма Морана для показника податкового навантаження на одну особу

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

шому і третьому квадранті. Зміни, які відбулися в становищі регіонів за цей період, характеризуються зменшенням кількості регіонів у першому квадранті – регіони з високим доходами в оточенні подібних регіонів – та четвертому квадранті – регіони з високими доходами в оточенні регіонів з низькими доходами. Відповідно ці регіони перейшли у квадранти з показником невисоких доходів бюджету. Розглянемо перехід регіонів у табл. 20.4.8.

Таким чином, більша частина змін зумовлена або погіршенням становища самих регіонів або їх сусідів, що свідчить про погіршення загальноекономічної ситуації в країні. До того ж велика частина регіонів розташовується в третьому квадранті, що свідчить про наявність великої кількості економічно слабозвинутих регіонів в Україні.

Проведені розрахунки в межах розробленого механізму діагностики підтверджують той висновок, що м. Київ справляє істотний деструктивний вплив у процес усунення нерівномірності регіонального розвитку.

Позитивні конвергентні тенденції, властиві показникам дохідної та видаткової частин регіональних бюджетів, різні. При їх порівнянні бачимо, що в абсолютних значеннях показники  $\sigma$ -конвергенції щодо податкового навантаження на одну особу економічно активного населення перевищують у три – чотири рази показники видатків регіональних бюджетів на одну особу, виявляючи вкрай високу нерівномірність у розвитку регіонів країни (див. табл. 20.4.2 і 20.4.5). Показник асиметрії близький за значенням для двох аналізованих показників, однак ліво-стороння зміщеність сильніше виявляється для показника витрат регіональних бюджетів на одну особу, що підтверджується високим значенням показника концентрації (див. рис. 20.4.5 і 20.4.9).

Таке становище не випадкове. Податкове навантаження як індикатор дохідної частини бюджету регіону набуває більш вираженого дивергентного характеру, тому що ця частина бюджету пов'язана з власне податковим потенціалом регіонів. Це підтверджується низькими значеннями показника концентрації регіональних рівнів податкового навантаження, що відображає наявність глибоких диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Справді, джерела та умови поповнення бюджетів різних регіонів відрізняються через як об'єктивні, так і суб'єктивні причини.

Витрати у більшості регіонів ближчі за значенням. Це зумовлено тим, що напрями витрат однакові в різних регіонах, оскільки мають за-

**Динаміка розташування регіонів у квадрантах  
діаграми Морана**

Квадрант	2000	2011
I квадрант: НН – регіони з високим податковим навантаженням, оточені регіонами з високим податковим навантаженням	Чернігівський, Сумський, Полтавський, м. Севастополь, Харківський, Донецький	Сумський, Чернігівський, Харківський, Полтавський
II квадрант: НL – регіони з високим податковим навантаженням, оточені регіонами з низьким податковим навантаженням	м. Київ, Запорізький, Дніпропетровський, АР Крим, Одеський	Дніпропетровський, м. Київ
III квадрант: LL – регіони з низьким податковим навантаженням, оточені регіонами з низьким податковим навантаженням	Вінницький, Волинський, Житомирський, Закарпатський, Івано-Франківський, Кіровоградський, Львівський, Миколаївський, Рівненський, Тернопільський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький	АР Крим, Вінницький, Волинський, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Рівненський, Тернопільський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, м. Севастополь
IV квадрант: LH – регіони з низьким податковим навантаженням, оточені регіонами з високим податковим навантаженням	Луганський, Київський	Донецький, Київський

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

довольняти основні потреби населення й управлінського апарату. Загалом як позитивний фактор ця ситуація свідчить про те, що на соціальну допомогу та інші програми в регіонах витрачається приблизно однаковий обсяг коштів на одну особу.

Вилучення м. Києва з аналізованої сукупності регіонів країни не змінило ситуації щодо різниці в збіжності показників дохідної та видаткової частин бюджетів. Рівень індикаторів  $\sigma$ -конвергенції за витратами регіональних бюджетів на одну особу значно поступається аналогічним індикаторам з податкового навантаження. Так, показник варіації з податкового навантаження вищий за показник варіації за видатками вчетверо, значення показників концентрації розрізняються в 14 разів. Виняток становить показник асиметрії. Лівосторонній зсув за показником витрат на одну особу в поєднанні з високою концентрацією (чим нижчі показники Джині й Тейла, тим вища концентрація) у середньому вищий, ніж за показником податкового навантаження на одну особу економічно активного населення (див. табл. 20.4.3 і 20.4.6).

Це також підтверджується рис. 20.4.6 і 20.4.10, які показують, наскільки слабше зближення дохідного показника серед досить однорідних регіонів (без м. Києва), ніж витратного. Значення  $\beta$ -конвергенції за показником витрат регіональних бюджетів на одну особу свідчать про конвергенцію протягом усього періоду, в той час як показники податкового навантаження на одну особу економічно активного населення регіонів не виявляють стійкої тенденції, показуючи чи то дивергенцію, чи конвергенцію серед регіонів України. Це свідчить про те, що регіональна політика вирівнювання має не тільки проявлятися у рівності прав регіонів на реалізацію ресурсів, а й створювати передумови для посилення соціально-економічного становища регіонів, стимулюючи ефективне використання та розвиток власного потенціалу.

Отже, проведений аналіз дає можливість отримати такі результати:

- 1) податкове навантаження як індикатор дохідної частини регіонального бюджету відображає наявну в Україні дивергентну тенденцію, тобто тенденцію розбіжності регіонів за значеннями цього показника, що характеризує суттєву нерівномірність у розвитку територій. Джерела та умови поповнення бюджетів різних регіонів відрізняються як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин;
- 2) витрати бюджетів на одну особу близькі за значеннями, відображаючи наявність конвергентних тенденцій у процесі розвитку територій. Це віддзеркалює ефективність дій уряду, спрямованих на усунення напруженості через систему державних трансфертів, призначених для покриття дефіциту бюджетів слаборозвинутих регіонів країни;
- 3) м. Київ робить значний внесок у формування та зміцнення дивергентних тенденцій, що підтверджується подальшою диференціа-

цією регіонів за рівнем розвитку та високими значеннями індикаторів  $\sigma$ -конвергенції. Виключення м. Києва з дослідження сукупності показників демонструє протилежну картину – між регіонами спостерігається конвергентна тенденція, що супроводжується загальним погіршенням рівнів регіонального розвитку.

Таким чином, розроблений інноваційний механізм є елементом державної системи моніторингу нерівномірності розвитку регіонів України на підставі дослідження податково-бюджетного навантаження територій. Висновки стосовно тенденцій диференціації чи зближення рівня розвитку регіонів, отримані в результаті розрахунків запропонованого комплексу індикаторів  $\sigma$ - та  $\beta$ -конвергенції, мають бути основою для подальшого удосконалення міжбюджетних відношень та своєчасного й ефективного коригування податково-бюджетної політики держави (зокрема, коригування переліку податків та зборів, закріплених за місцевими бюджетами; регулювання міжбюджетних трансфертів і дотацій тощо), спрямованої на розроблення державних заходів щодо зниження нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів та соціальної напруженості в суспільстві.

## **20.5. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Аналіз фінансової основи державної політики України в контексті регіонального розвитку та міжбюджетних відносин у всіх ланках бюджетної системи свідчить про необхідність невідкладних реформ, зокрема у сфері міжбюджетних відносин<sup>1</sup>.

Регулювання системи міжбюджетних відносин у рамках певної країни здійснюється залежно від специфіки її функціонування, пріоритетів і цілей, які ставить держава, а також природно-ресурсного потенціалу і кліматичних умов, які безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток певної території. І це ще не весь перелік чинників і особливостей, які має враховувати уряд тієї чи іншої країни при реалізації системи міжбюджетних відносин. У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України на регіональному рівні досить поширеною за-

<sup>1</sup> Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).



лишається ідеологія споживацького характеру, спрямована на отримання допомоги, підтримки з боку держави, спонсорів, фінансових інвесторів тощо. Дотаційні регіони здебільшого нерационально використовують кошти, що надаються з державного бюджету, і не розробляють цільових програм, спрямованих на розв'язання їх проблем. Водночас основним принципом у побудові ринкової системи господарювання є забезпечення успіху за рахунок максимального докладання власних зусиль, подолання труднощів, що виникають на шляху їх досягнення<sup>1</sup>.

На думку А. Крисоватого, “найбільш важливими критеріями формування та виконання державного і місцевих бюджетів мають стати:

- відповідність податкової політики національним інтересам;
- забезпечення суверенітету держави у здійсненні національної податкової політики;
- зміцнення держави на основі забезпечення фінансовими ресурсами можливостей реалізації її функцій у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики;
- реальність цілей податкової політики та створення умов для їх досягнення;
- узгодженість у фіскальному процесі річних і стратегічних завдань державної політики економічного розвитку”<sup>2</sup>.

В. Дмитровська звертає увагу на те, що “розширення фінансової влади на місцевому рівні, перш за все, передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування у податковій сфері... зростання надходжень з власних джерел не може бути досягнутим без розширення переліку об'єктів та бази місцевого оподаткування. І тільки надання органам оподаткування значних для економіки об'єктів із широкою податковою базою забезпечить можливість використання податкових важелів як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку територій”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 58–59.

<sup>2</sup> Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні : монографія / А. І. Крисоватий. – Т. : Карт-бланш, 2005. – С. 115.

<sup>3</sup> Дмитровська В. С. Методологічні аспекти справляння місцевих податків і зборів / В. С. Дмитровська // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2006. – № 2. – С. 14.

У свою чергу, О. Кириленко вважає, що “доцільно в перспективі при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів переходити до оцінки податкової бази території як сукупності об’єктів, які підлягають оподаткуванню (доходів населення, прибутку підприємств, вартості нерухомого майна – при введенні податку на нерухомість тощо), а не враховувати тільки фактично зібрані доходи як результат діяльності органів податкової служби”<sup>1</sup>.

Слід також звернути увагу на те, що сьогодні основним бар’єром у збільшенні обсягу податкових надходжень на місцевому рівні є наявність обов’язку повернення органами місцевого самоврядування до державного бюджету коштів, що перевищують обсяг видатків, запланованих відповідним бюджетом нижчого рівня. Невзяття цього аспекту до уваги при реформуванні міжбюджетних відносин призведе до того, що абсолютно всі без винятку бюджети будуть дотаційними, оскільки, віддаючи частину доходів до державного бюджету, не завжди місцеві бюджети отримують натомість послуги в повному обсязі. Найдоцільніше у цьому випадку закріпити за органами місцевого самоврядування обов’язки спрямовувати доходи, що перевищують запланований на відповідний період обсяг видатків, на фінансування інвестиційних проектів.

На думку В. Андрущенко та В. Мельника, основні напрями регулювання міжбюджетних відносин за допомогою податкової політики повинні полягати в:

- дотриманні принципу фіскальної достатності місцевих бюджетів;
- зниженні податкового навантаження при одночасному нівелюванні впливу можливих негативних наслідків на стан бюджетного балансу<sup>2</sup>.

При цьому послаблення податкового навантаження необхідно поєднати з розширенням податкової бази<sup>3</sup>. Такої ж думки дотримується і В. Галушка, який крім розширення податкової бази робить акцент на

---

<sup>1</sup> *Кириленко О. П.* Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О. П. Кириленко // Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми : матер. наук.-практ. конф. Ч. 1. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. – С. 83.

<sup>2</sup> Податкові важелі та стимули розвитку господарських систем (теоретичні засади та практика використання) : монографія / за заг. ред. В. Л. Андрущенко, В. М. Мельника. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2006. – 210 с.

<sup>3</sup> Податкові важелі та стимули розвитку господарських систем (теоретичні засади та практика використання) : монографія / за заг. ред. В. Л. Андрущенко, В. М. Мельника. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2006. – С. 85.

тому, що “податкова система повинна сприяти ефективному здійсненню розширеного відтворення одночасно з формуванням необхідних фінансових ресурсів в частині бюджету. Одним із способів вирішення такого завдання може бути ефективне застосування податків з урахуванням їх функціональної спрямованості через об’єктивно властиві їм переваги і недоліки”<sup>1</sup>.

Процес вирівнювання фінансових можливостей регіонів за своєю суттю є пережитком минулого. Тому основну увагу необхідно звертати не на політику вирівнювання, а на політику надання рівних можливостей розпорядження ресурсами. Насамперед це стосується розподілу податкових повноважень і безпосередньо основних бюджетоутворюючих податків і зборів між бюджетами різних рівнів. Необхідно також замінити політику вирівнювання розвитку регіонів на політику державного регулювання з урахуванням реальних і потенційних можливостей кожного регіону, розробити і впровадити в практику управління розвитком регіонів систему стимулювання владних структур місцевого рівня за повноту та ефективність використання ресурсного потенціалу територій<sup>2</sup>.

У більшості розвинутих країн застосовується практика закріплення певних податків за рівнями бюджетної системи пропорційно поділу податків, які надходять у великих обсягах, і рівномірно в часі та по території – між окремими регіонами<sup>3</sup>.

Оскільки в Україні використовується диференційований підхід до закріплення певного переліку місцевих податків і зборів за відповідною територією, то посилення ролі місцевого оподаткування повинно підкріплюватися низкою заходів, що мають індивідуальний характер впливу на розвиток регіонів, адже використання певного “шаблону” реформування місцевих податків і зборів, що встановлюється “згори”, не приведе до бажаних результатів. Надання повної автономії у вирішенні цього питання дає можливість гнучкіше реагувати на зміни, що відбуваються

<sup>1</sup> Галушка В. О. Державна податкова політика України: виклики і перспективи / В. О. Галушка // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – № 3 (22). – С. 302.

<sup>2</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 65.

<sup>3</sup> Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – С. 103.

ся на місцевому рівні. Однак, як показали розрахунки, за допомогою цих податків і зборів вирішити можна лише незначну частину питань соціального та економічного характеру. Суттєвому фінансовому наповненню місцевих бюджетів сприятиме поширене у світовій практиці закріплення основної частки таких податків і зборів, як ПДВ, акцизний збір з вироблених на території України товарів, а також податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної форми власності), за місцевими бюджетами.

Одним із факторів на користь розподілу ПДВ та податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами є те, що суми доходів бюджетів, які формуються за їх рахунок, є найбільш дохідними та доволі стабільними. Розподіл цих податків, окрім того, що сприятиме зростанню фінансової стійкості регіону, зменшить зустрічний рух фінансових ресурсів у вигляді трансфертів від органів державної влади, а тому дасть змогу посилити контроль за їх використанням. І хоча для ПДВ та податку на прибуток підприємств характерні істотні помісячні коливання, їх надходження залежить від рівня розвитку та досягнутих результатів економічної діяльності в регіоні. Більше того, надходження ПДВ не дуже залежить від коливань кон'юнктури<sup>1</sup>.

Однак інші вчені дотримуються протилежної думки щодо розподілу загальнодержавних податків між державним і місцевим бюджетами. Так, Є. Балацький зазначає, "що розщеплення основних загальнодержавних податків, таких як ПДВ, податок на прибуток підприємств та акциз, не дозволяє ясно і чітко розв'язати проблему збільшення власної бази оподаткування на місцевому рівні. Натомість воно породжує додаткові проблеми, які негативно позначаються на обсязі надходжень, зокрема місцевих бюджетів, та економічному розвитку всієї країни"<sup>2</sup>.

Стосовно податку на прибуток підприємств, то І. Луніна зазначає, що закріплення цього податку може призвести до посилення податкової конкуренції між місцевими бюджетами. А отже, про їх фінансове вирівнювання йтися не може. Ще одним аргументом щодо цього є нестабільність надходжень з податку на прибуток підприємств, що створює зна-

<sup>1</sup> Камінська І. М. Децентралізація бюджетних коштів як інструмент стимулювання соціально-економічного розвитку регіону / І. М. Камінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekfor/2011\\_4/15.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2011_4/15.pdf).

<sup>2</sup> Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території : монографія / Є. О. Балацький. – Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2011 – С. 113.

чні проблеми для фінансування запланованих на певний період програм<sup>1</sup>. Однак у зарубіжному просторі практика закріплення податку на прибуток підприємств за бюджетами місцевого рівня досить поширена. Так, за рахунок цього податку формуються доходи місцевих бюджетів Данії, Люксембургу, Фінляндії<sup>2</sup>. Також про необхідність закріплення за місцевими бюджетами податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності йдеться в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України<sup>3</sup>.

Щодо ПДВ також є думка про недоцільність розмежування цього податку між державним і місцевим бюджетами, особливо тими, які належать до прикордонних територій, оскільки, як зазначає З. Мацук, орієнтовані на експорт регіони матимуть труднощі з відшкодуванням ПДВ. Цей податок надходить до бюджету за місцем виробництва продукції, хоча фактично його платником є споживачі продукції, що зумовлює незбалансованість між сплатою податків і фактичним податковим навантаженням на регіон<sup>4</sup>.

Проте, незважаючи на це, більшість учених надає суттєву перевагу щодо закріплення основних бюджетоутворюючих податків ПДВ, оскільки саме він є основним серед податків на споживання, тобто безпосередньо пов'язаний із задоволенням потреб населення. Тому дуже важливо при розподілі ПДВ враховувати показники кількості населення. Отже, говорити про недоцільність закріплення за місцевими бюджетами ПДВ зарано, оскільки в ефективності цього заходу переконує досвід багатьох європейських країн. А оскільки одним із головних завдань України є європейська інтеграція, то розвиток її податкової системи має відповідати європейським тенденціям.

У разі закріплення податків, зборів між рівнями місцевих бюджетів або між державним і місцевими бюджетами (податкові розщеплення) встановлена частка має бути еквівалентна встановленому на місцевому рівні податковому навантаженню з метою стимулювання органів місце-

<sup>1</sup> Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. – К., 2010 – С. 37.

<sup>2</sup> Усков І. В. Финансовые системы зарубежных стран / И. В. Усков. – Симф. : Ариал, 2011 – С. 35.

<sup>3</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 114.

<sup>4</sup> Мацук З. А. Оцінка розмежування податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами / З. А. Мацук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/porta1/soc\\_gum/vldfa/2010\\_18/Macuk.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/porta1/soc_gum/vldfa/2010_18/Macuk.pdf).

вого самоврядування до зміцнення й розширення місцевої податкової бази<sup>1</sup>.

Основні переваги і недоліки розподілу загальнодержавних податків та зборів між державним і місцевими бюджетами наведено в табл. 20.5.1.

Таким чином, враховуючи всі переваги і недоліки розподілу основних податків і зборів, слід зазначити, що реформування міжбюджетних відносин за допомогою податкової політики має базуватися не тільки на їх закріпленні за певними бюджетами, а й на гармонійному поєднанні застосування податкових важелів, спрямованих на розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування, істотне зміцнення і розширення податкової бази відповідної території, забезпечення стабільності й достатності податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.

Таблиця 20.5.1

**Основні переваги й недоліки закріплення загальнодержавних податків і зборів за місцевими бюджетами**

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Самостійне розпорядження великим обсягом фінансових ресурсів дасть змогу органам місцевого самоврядування якісніше усунути слабкі місця і розвивати сильні сторони функціонування місцевих бюджетів;</li> <li>– забезпечення більш якісного надання послуг населенню, що проживає на певній території, з одного боку, і зростання зацікавленості у громадян сплачувати податки і збори в повному розмірі – з другого. Тобто платник податків знатиме, за що він сплачує податки до місцевого бюджету, що, у свою чергу, забезпечить ефективність реалізації принципу прозорості в регулюванні міжбюджетних відносин на місцевому рівні</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Значні витрати на адміністрування процесу розподілу податків і зборів між бюджетами різного рівня;</li> <li>– висока ймовірність нераціонального розподілу органами місцевого самоврядування закріплених фінансових ресурсів на реалізацію запланованих програм;</li> <li>– посилення диференціації регіонів і зростання економічної відсталості депресивних територій;</li> <li>– зменшення частки державного бюджету у зведеному бюджеті країни</li> </ul>

Складено авторами.

<sup>1</sup> Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ "Акад. фін. управління" ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 957.

У сучасних умовах розвитку економіки України реалізація системи міжбюджетних відносин через надання міжбюджетних трансфертів бюджетам нижчого рівня є неефективною.

У табл. 20.5.2 наведені основні переваги та недоліки застосування міжбюджетних трансфертів в Україні.

Аналізуючи наведені в табл. 20.5.2 недоліки застосування міжбюджетних трансфертів, слід погодитися з думкою Л. Панасюк, в якій акцентується увага на тому, що “бюджетне регулювання фінансових можливостей територій повинно сприяти не рівнянню можливостей усіх суб’єктів, а створювати гарантований рівень забезпеченості бюджетними ресурсами більш слабких у фінансовому відношенні адміністративно-територіальних одиниць”<sup>1</sup>. Оцінка державної політики регулювання міжбюджетних відносин, яка реалізується на підставі надання трансфертів, повинна базуватися на трьох критеріях<sup>2</sup>: ефективності використання ресурсів; ступені вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів і впливу на стабілізацію місцевих фінансів та регіональному економічному зростанні<sup>3</sup>.

У свою чергу, Н. Бак стверджує, що найбільш дієвими стимулами, передбаченими чинним механізмом регулювання міжбюджетних відносин, є<sup>4</sup>:

- перегляд індексу відносної податкової спроможності один раз на три роки;
- неврахування у складі розрахункових елементів індексу відносної податкової спроможності власних доходів місцевих бюджетів;
- застосування коефіцієнта вирівнювання, меншого за одиницю, при розрахунку нецільового міжбюджетного трансферту – коштів, що передаються з місцевих бюджетів;
- перерахування дотації вирівнювання за рахунок загальнодержавних податків і зборів, які сплачують на певній території<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Панасюк Л. В. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів / Л. В. Панасюк // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 11 (89). – С. 205.

<sup>2</sup> Там само. – С. 204–213.

<sup>3</sup> Панасюк Л. В. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів / Л. В. Панасюк // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 11 (89). – С. 212.

<sup>4</sup> Бак Н. Стимули як інструменти механізму регулювання міжбюджетних відносин / Н. Бак // Світ фінансів. – 2009. – № 2 (19). – С. 48–56.

<sup>5</sup> Там само. – С. 55.

Таблиця 20.5.2

### Недоліки та переваги застосування міжбюджетних трансфертів в Україні

Недоліки	Переваги
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Міжбюджетні трансферти є своєрідним дестимулятором у нарощуванні власної дохідної бази місцевих бюджетів, оскільки в разі перевищення доходів над витратами таке додатне сальдо має бути передано до державного бюджету. У вітчизняній практиці цей трансферт отримав назву “негативний”;</li> <li>– похідним від зазначеного є недолік, який полягає у недосягненні відповідності дохідної та видаткової частин бюджету, оскільки в такому випадку органи місцевого самоврядування не отримують від бюджету вищого рівня додаткових коштів у вигляді дотації вирівнювання;</li> <li>– переважання в структурі загального обсягу міжбюджетних трансфертів частки поточних (нецільових) трансфертів на безумовній основі, що свідчить про своєрідну непрозорість їх використання з боку органів місцевого самоврядування;</li> <li>– міжбюджетні трансферти мають всеосяжний характер, тобто надаються всім без винятку адміністративно-територіальним одиницям, а не тільки тим, чий фінансовий стан не дає можливості самостійно подолати дефіцит бюджету;</li> <li>– міжбюджетні трансферти мають централізований характер розподілу, закріплений законодавчо, що є пережитком командно-адміністративного устрою, а також яскравим свідченням унітарної форми устрою держави, що закріплено Конституцією України;</li> <li>– невиконання плану з надання обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженого Законом України про державний бюджет на відповідний рік, автоматично призводить до неналежного виконання програм, запланованих видатковою частиною відповідних бюджетів нижчого рівня</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Міжбюджетні трансферти забезпечують формування дохідної частини бюджетів різних рівнів, спрямованої на виконання видаткових програм, закріплених за органами місцевого самоврядування. Тобто міжбюджетні відносини мають характер збалансування дохідної та видаткової частин бюджетів відповідного рівня;</li> <li>– забезпечення принципу соціальної справедливості на всіх ланках бюджетної системи, оскільки, як показують розрахунки, основна частка міжбюджетних трансфертів надходить на покриття витрат, що мають соціальну спрямованість;</li> <li>– відносна самостійність органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них функцій через надання нецільових трансфертів у вигляді дотацій вирівнювання;</li> <li>– забезпечення прозорості в наданні дотацій вирівнювання шляхом застосування при їх розрахунку формульного підходу;</li> <li>– пряма залежність надання міжбюджетних трансфертів від кількості населення, що свідчить про проведення ефективнішої політики фінансового вирівнювання</li> </ul>

Складено авторами.



На думку М. Татарчик, передача основних функцій бюджетно-фінансового управління на нижчий рівень “дасть змогу не тільки контролювати виконання місцевих бюджетів, а й брати безпосередню участь у їх прогнозуванні та плануванні, а також здійснювати регулювання бюджетного процесу на місцях”, що, у свою чергу, приведе до формування державного бюджету за принципом “знизу догори”<sup>1</sup>. Такої ж точки зору дотримується і М. Мальчик, у чиему дослідженні крім зазначеного заходу реформування міжбюджетних відносин робиться акцент на необхідності:

- визначення загальної узгодженої бази концепції регіональної політики;
- стимулювання розвитку регіонів не через систему офіційних трансфертів як єдиного джерела фінансування з Державного бюджету, а шляхом залишення певного відсотка суми прибутку регіону замість його повного вилучення;
- підтримки заходів щодо поліпшення загального інвестиційного клімату країни, стимулювання розвитку малих та середніх підприємств, особливо в “слабких” регіонах;
- заміні дотації вирівнювання для найбідніших регіонів на інвестиції вливання або цільові програми для підприємств пріоритетної для регіону галузі<sup>2</sup>.

Деякі вчені пропонують такі шляхи реформування міжбюджетних відносин: запровадити механізми, які б дали можливість регіональним органам влади та муніципалітетам запроваджувати нові чи скасовувати діючі місцеві податки і збори, що належать до їх компетенції, розробляти пропозиції органам державної влади вищого рівня щодо вдосконалення величини диференційованих ставок оподаткування та розмірів зборів, які є інструментами формування власної дохідної бази, виявляти нових платників податків; оптимізувати чинну систему оподаткування в контексті дотримання принципу “один податок – один бюджет”; провести інвентаризацію наданих податкових пільг; удоско-

<sup>1</sup> *Татарчик М. О.* Теоретичні аспекти формування бюджетного федералізму в умовах України / М. О. Татарчик / Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми : матер. наук.-практ. конф. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. – Ч. 1. – С. 157.

<sup>2</sup> *Мальчик М. В.* Становлення соціального захисту та суспільного добробуту громадян в Україні : монографія / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2007. – С. 81.

налити структуру державних регіональних органів влади з метою скорочення витрат на утримання державного управлінського апарату<sup>1</sup>.

Варто погодитися також із думкою В. Куценко та Г. Євтушенко, які стверджують, що “міжбюджетні відносини повинні сприяти забезпеченню фінансовими ресурсами процес відтворення. А це свідчить, що для його поліпшення необхідно максимально забезпечити наповнення бюджетів, у тому числі й за рахунок зниження тіньової економіки”<sup>2</sup>.

У свою чергу, В. Борейко вказує на те, що вирівнювання фінансових можливостей регіонів має ґрунтуватися на:

- найповнішому використанні ресурсного потенціалу кожного регіону;
- розміщенні на території “бідних” ресурсами регіонів науко- і трудомістких складових виробництв;
- створенні території пріоритетного розвитку в найбідніших регіонах, а не навпаки;
- збільшенні питомої ваги місцевих бюджетів у дохідній частині зведеного бюджету України;
- праві органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати пільги з податків і зборів, які формують їх бюджети;
- стимулюванні міжнародного співробітництва прикордонних регіонів, насамперед розташованих на західному кордоні України, у створенні спільного виробництва з підприємствами зарубіжних країн<sup>3</sup>.

Зовсім іншої точки зору дотримується Д. Полозенко, який робить акцент на необхідності вирівнювання фінансових можливостей регіонів шляхом розрахунку інтегрального показника, що включає “ВРП, доходи населення, місцевих бюджетів, дотації та банківські кредити”<sup>4</sup>. На думку автора, таке реформування повинно мати передусім соціальну спрямо-

<sup>1</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 203.

<sup>2</sup> Куценко В. І. Удосконалення бюджетно-податкової системи як передумова підвищення життєвого рівня населення / В. І. Куценко, Г. І. Євтушенко / Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми : матер. наук.-практ. конф. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. – Ч. 1. – С. 103.

<sup>3</sup> Борейко В. І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методолгія, проблеми) : монографія / В. І. Борейко. – Рівне : НУВГП, 2008. – С. 295–296.

<sup>4</sup> Полозенко Д. В. Вплив валового регіонального продукту на доходи місцевих бюджетів України / Д. В. Полозенко // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 68.

ваність. Банківським кредитом органи місцевого самоврядування можуть скористатися у разі дефіциту власних фінансових ресурсів, джерелом погашення яких є майбутні доходи<sup>1</sup>.

На думку С. Осадчук, реформування міжбюджетних відносин в Україні має базуватися на трьох основних принципах: територіальній прив'язки податків, економії від масштабу і принципі субсидіарності<sup>2</sup>. При цьому при реалізації першого стимулу, як вказує автор, у жителів певної території виникне стимул сплачувати податки в більшому розмірі, оскільки саме від цього безпосередньо залежатиме якість послуг, що надаються. Принцип економії від масштабу полягає у створенні “можливості зниження витрат з надання деяких бюджетних благ за рахунок збільшення обсягів їх надання”<sup>3</sup>.

З огляду на викладене, слід зробити висновок про необхідність використання комплексного підходу в застосуванні бюджетно-податкових важелів, що суттєво впливають на розвиток міжбюджетних відносин у країні.

Окрім закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків серед заходів реформування податково-бюджетної політики передбачено також застосування гнучких ставок податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів, відповідно до фази економічного циклу<sup>4</sup>.

Слід звернути увагу на те, що реформування міжбюджетних відносин має базуватися на принципі: “чим ширше повноваження місцевої влади, тим більш істотною повинна бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь органів місцевого самоврядування”<sup>5</sup>. Крім того, варто погодитися з думкою С. Чурсіної, яка вказує на те, що в сучасних умовах розвитку економіки України “необхідно поступово відмовлятися від механізму регіональної політики з сильним “розподільчим” пріоритетом на користь відсталих і депресивних

---

<sup>1</sup> Лазенко І. М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування / І. М. Лазенко // Фінанси України. – 2008. – № 8. – С. 33.

<sup>2</sup> Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук / Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – № 3 (22). – С. 280.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 114.

<sup>5</sup> Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – С. 144.

територій”<sup>1</sup>, оскільки суттєва підтримка слабких регіонів, що має перманентний характер, призведе до ще більшої залежності їх від державного бюджету і незацікавленості розвинутих регіонів сплачувати значні обсяги податкових надходжень до бюджету. Все це може згодом негативно позначитися на соціально-економічних показниках як окремих територій, так і країни в цілому.

Ще одним важливим аспектом реформування міжбюджетних відносин є необхідність забезпечення максимальної відповідності виконання програм, передбачених видатковою частиною відповідного бюджету, потребам населення, яке проживає на певній території. Таку відповідність можна забезпечити за рахунок зміни норм чинного українського законодавства у сфері розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів з переважною орієнтацією на положення, закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування.

Отже, перегляд розподілу загальнодержавних податків між державним та місцевими бюджетами в подальшому може зумовити:

- посилення інвестиційних процесів у пріоритетних напрямках розвитку регіонів (таке посилення можливе за рахунок реформування заходів регулювання бюджетно-податкових відносин, передбачених українським урядом, яке базується на переданні частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб до бюджету розвитку<sup>2</sup>);
- зменшення втрат фінансових потоків між державним і місцевим бюджетами;
- усунення негативних наслідків повного або часткового невиконання програм, запланованих видатковою частиною відповідного бюджету, через несвоєчасне перерахування коштів органам місцевого самоврядування з державного бюджету;
- поступове зменшення і подальшу відмову від великих обсягів дотації вирівнювання;
- збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів стимулюючого, а не підтримуючого характеру в загальній структурі міжбюджетних трансфертів;

---

<sup>1</sup> Чурсіна С. В. Вирівнювання територій: європейський досвід / С. В. Чурсіна / Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – № 3 (22). – С. 453.

<sup>2</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 114.

- сприяння розробленню та пошуку шляхів ефективного використання власних фінансових ресурсів та припинення боротьби органів місцевого самоврядування за додаткові кошти від держави шляхом заниження реальних показників доходів;
- виконання видатків, передбачених ст. 91 Бюджетного кодексу України, тобто тих, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів на більш якісному рівні. До таких видатків належать: управління комунальним господарством, транспорт та дорожнє господарство, регулювання земельних відносин, будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення, місцеві програми розвитку ЖКГ та благоустрою населених пунктів та ін.;
- вирішення проблем бюджетного характеру на максимально наближеному до них рівні та дотримання норм, передбачених п. 1 ст. 85 Бюджетного кодексу України, в якому йдеться про право держави наділяти повноваженнями органи місцевого самоврядування щодо виконання відповідних статей видатків за умов передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за бюджетами загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертів з державного бюджету.

Поряд з розробленням та запровадженням у дію нових заходів, спрямованих на зміцнення фінансової спроможності, необхідно забезпечити надходження від тих податків, що вже закріплені за місцевими бюджетами. Переважно це стосується заходів із підвищення зайнятості населення за рахунок створення нових робочих місць, що автоматично приведе до збільшення надходжень з податку на доходи фізичних осіб, а також подальшого стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, а отже, відчутно відобразиться на надходженнях єдиного податку.

Ще одним інструментом підвищення рівня соціально-економічного розвитку є залучення коштів до місцевих бюджетів у вигляді запозичень. Незважаючи на те, що цей захід сприяє швидкому залученню коштів до відповідного бюджету, водночас він є найризикованішим, оскільки існує велика ймовірність неповернення боргу з боку органів місцевого самоврядування.

Цілком очевидно, що цей механізм регулювання міжбюджетних відносин буде дієвим лише за умови стабільності:

- доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами;
- системи оподаткування;
- податково-бюджетного механізму.

У цьому контексті відповідного реформування потребує і порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, переважно дотації вирівнювання. Сьогодні застосування формульного підходу в розрахунку зазначених трансфертів базується на використанні великої кількості коригувальних коефіцієнтів, які повинні бути незмінними, що згодом забезпечить більш прозорий і зрозумілий характер їх встановлення. Водночас істотного реформування потребують і показники, які використовуються при розрахунку дохідної та видаткової частин формули. Для того щоб визначити, що на певний момент є більш доцільним у реформуванні формульного підходу, необхідно проаналізувати порядок розрахунку міжбюджетних трансфертів, застосовуваний у зарубіжних країнах.

З огляду на викладене, слід зробити висновок про необхідність використання комплексного підходу при застосуванні бюджетно-податкових важелів, що справляють істотний вплив на розвиток міжбюджетних відносин в країні. Досягнення раціонального розподілу бюджетоутворюючих податків і зборів між відповідними бюджетами може істотно послабити негативний вплив інших податкових важелів, таких як надмірне податкове навантаження та незначний рівень місцевого оподаткування, і стати потужним стимулом у розвитку бюджетів територій.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 20**

Аналіз податково-бюджетної політики на державному та регіональному рівні свідчить про те, що рівень централізації коштів, які надходять до державного бюджету з місцевих бюджетів, на сьогодні є неефективним. Уряд не може враховувати повністю потреби кожного окремого регіону, що призводить до нераціонального розподілу коштів державного бюджету між бюджетами нижчого рівня. Виникає нагальна потреба в децентралізації бюджетної політики, переважно через реалізацію заходів бюджетно-податкового федералізму. Особливу увагу слід приділяти податковим важелям, за рахунок яких формується фінансова база певної території.

Збільшення обсягів трансфертів, спрямованих на вирівнювання міжбюджетних відносин, не дає очікуваних результатів. Крім того, надання трансфертів регіонам, що характеризуються низькими показниками розвитку, в більшості випадків призводить до свідомого завищення витрат відповідними органами місцевого самоврядування. Вирішення

цього питання полягає в наданні більшої самостійності регіонам у розпорядженні відповідними податковими надходженнями, що дасть змогу максимально задовольняти потреби регіонів. Розширення такої самостійності супроводжуватиметься зменшенням частки трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів і наданням тільки тих трансфертів, які спрямовані на розвиток економічної діяльності, а не на компенсацію поточних видатків місцевих бюджетів.

Загальна динаміка податкових надходжень до зведеного бюджету України в 2001–2011 рр. свідчить про вичерпання резервів збільшення податкових баз та поступове згортання “донорського” потенціалу найрозвинутіших регіонів. Найбільша частка в структурі податкових надходжень до зведеного бюджету за період 2000–2011 рр. (80,35–88,91 %) припадає на чотири загальнодержавних податки: ПДФО, податок на прибуток підприємств, ПДВ та акцизний податок з вироблених на території України товарів, причому три з них (останні) повністю спрямовуються до державного бюджету, тобто вилучаються з відповідної території.

Невідповідність видаткової частини бюджетів різних рівнів обсягу податкових надходжень призводить до послаблення зацікавленості органів місцевого самоврядування у прискоренні темпів соціально-економічного розвитку певної території, оскільки наявна система міжбюджетних відносин повністю дестимулює розвиток бюджетів нижчих рівнів, тим самим зумовляючи заниження рівня соціально-економічного розвитку країни в цілому.

Виявлені в результаті дослідження тенденції свідчать про виснаження податкового потенціалу місцевих бюджетів. Частка місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових надходжень є однією з найменших, а розподіл коштів між місцевими бюджетами з бюджету вищого рівня має стійку тенденцію до збільшення. Реформування потребує також порядок розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. З наданням самостійності регіонам щодо розпорядження коштів, які надходять до місцевих бюджетів, необхідно переглянути структуру закріплених за цими бюджетами доходів.

Наявність істотних недоліків бюджетно-податкової політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин свідчить про необхідність докорінної зміни пріоритетів, на яких базується сучасна система міжбюджетного вирівнювання. Відправною точкою реформування чинної податково-бюджетної політики є усунення суперечностей і узгодження норм, закріплених податковим та бюджетним законодавством.

Формування ефективної податково-бюджетної політики держави безпосередньо залежить від вчасної оцінки і аналізу податкового навантаження на регіони. Тому одним з актуальних завдань є формування оперативної системи моніторингу та різноманітних механізмів діагностики нерівномірності розвитку територій. Одним з істотних факторів, який зумовлює соціальну напруженість у суспільстві, є нерівномірність розподілу податкового навантаження. Вчасна діагностика рівня та причин диференціації у податковому навантаженні регіонів дасть змогу відповідним чином їх регулювати з боку держави. Розроблений механізм являє собою сучасний інструмент регулювання нерівномірності регіонального розвитку, основу якого становить гармонічне поєднання трьох основних напрямів дослідження диференціації розвитку територій:

- 1)  $\sigma$ -конвергенції, що дає можливість оцінити нерівномірність розвитку територій, тобто наявність/відсутність регіональної диференціації в рамках держави;
- 2)  $\beta$ -конвергенції, що дає змогу діагностувати основні тенденції в регіональній диференціації, а саме наявність тенденцій зближення або розбіжності в рівнях податкового навантаження на одну особу;
- 3) просторової конвергенції, тобто визначення джерел формування конвергентно-дивергентних тенденцій регіонального розвитку за рахунок впливу регіонів-сусідів.

Особливістю запропонованого механізму є можливість проведення діагностики нерівномірності регіонального розвитку в рамках податкового навантаження з урахуванням та без урахування м. Києва. Необхідність такого поділу зумовлена загальносвітовою тенденцією концентрації різноманітних ресурсів у столиці держави. Він має бути вбудований у загальний державний механізм діагностики нерівномірності розвитку територій як елемент оцінки та аналізу дієвості податково-бюджетної політики. Висновки, отримані в результаті розрахунків, спрямовані на формування державних заходів щодо усунення нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів України за рахунок коригування міжбюджетних відносин та зміни акцентів податкової політики держави. Крім того, перевагою запропонованої системи показників є те, що вони не передбачають використання спеціалізованих програмних засобів розрахунків, а реалізовані в середовищі MS Excel.

Завдяки дослідженням, проведеним за допомогою запропонованого механізму, одержано такі результати:



1. Статичний аналіз на підставі індикаторів  $\sigma$ -конвергенції та динамічний аналіз за допомогою показників  $\beta$ -конвергенції дав можливість виявити високу диференціацію в регіональних податкових навантаженнях на одну особу. Коефіцієнт варіації у 2011 р. дорівнював 106,07 %, швидкість дивергенції (розшарування регіонів) – 2,7 % на рік. Коефіцієнти Тейла та асиметрії показали, що відхилення від абсолютно рівномірного розподілу податкового навантаження спровоковано впливом регіону з високими податковими доходами, а саме м. Києва. Все це призводить до дивергенції регіонів, що підсилює рівень диспропорцій у регіональному розвитку та погіршує загальну соціально-економічну ситуацію в країні. Одним з ефективних шляхів подолання такого становища є коригування податкової політики держави.
2. Статичний та динамічний аналіз показника витрат регіональних бюджетів на одну особу віддзеркалює наявність незначних дивергентних тенденцій. Тобто нерівномірність у витратах нівелюється через систему державних трансфертів, призначених для покриття дефіциту бюджетів слаборозвинутих регіонів.
3. Просторовий аналіз, проведений за 2000 та 2011 рр., довів, що існує суттєва залежність регіонального розвитку між територіями-сусідами. Це зумовлює однорідність їх податкового навантаження на одну особу економічно активного населення. Дослідження на підставі діаграми Морана засвідчили, що велика кількість регіонів України розташована в четвертому квадранті, що, у свою чергу, свідчить про значну кількість економічно слаборозвинутих регіонів та погіршення загальноекономічної ситуації.

Отже, запропонований механізм діагностики нерівномірності податково-бюджетного навантаження регіонів, побудований на засадах теорії конвергенції, є дієвим інструментом регулювання бюджетно-податкової політики держави.

## ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

### 21.1. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ УПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Сучасний етап реформування місцевого самоврядування тісно пов'язаний із проведенням бюджетної реформи. Одним із ключових її напрямів є формування системи бюджетування, орієнтованого на результат, або програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами, з упровадженням якого пов'язується перехід усіх рівнів бюджетної системи до середньострокового бюджетного планування.

Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку держави відображаються як середньострокові цілі та пріоритети, сформульовані в цільових та відомчих програмах, і зрештою – у перспективному фінансовому плані, який трансформується в річний бюджет (або бюджет, що приймається на довгострокову перспективу, як уже прийнято в багатьох країнах із розвинутою ринковою економікою).

Набутий багаторічний досвід щорічного планування й фінансування дає змогу сформулювати ряд правил, які можуть лягти в основу методики реалізації середньо- й довгострокового планування показників місцевих бюджетів. Наприклад, при розробленні проекту бюджету необхідно, по можливості, визначати ступінь впливу бюджетного фінансування на перспективні зміни в економіці та соціальній сфері держави, регіонів і територіальних громад. При цьому слід урахувувати вже сформовані тенденції такого впливу, що залежать від регіональних особливостей, характеру об'єкта фінансування й багатьох інших критеріїв. Річний бюджет, будучи головним оперативним інструментом розподілу й використання державних фінансових ресурсів за обраними напрямками, одночасно формувався як частина плану-прогнозу, в рамках якого визначалися векторні

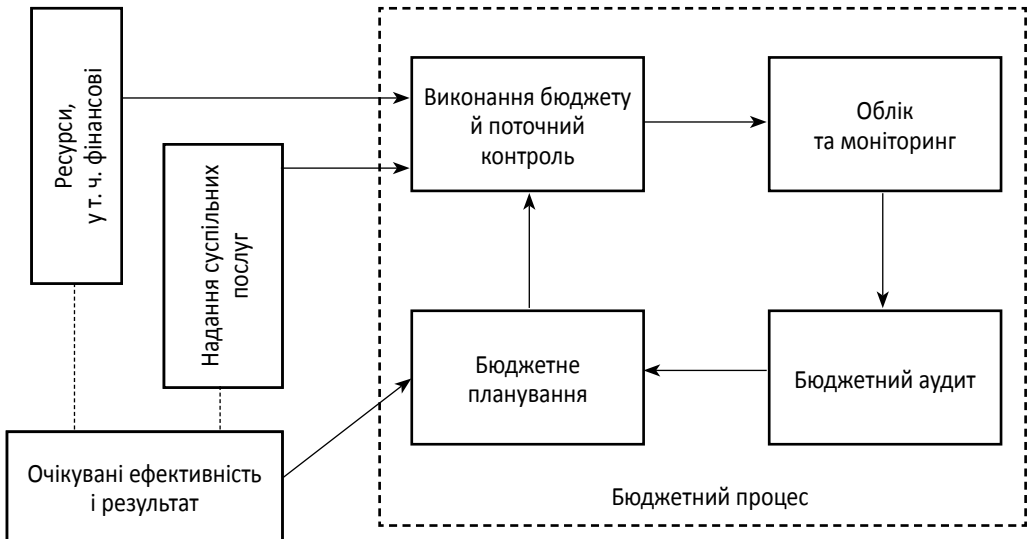
наближення до раніше поставлених цілей. Цей підхід також не повинен бути втрачений при переході до середньо- й довгострокового бюджетного планування.

Середньострокове бюджетне планування (на три—п'ять років) дає можливість значно поліпшити ситуацію з визначенням ефективності бюджетних видатків. Саме в середньостроковому періоді можливе широке застосування програмних рішень різних соціально-економічних проблем. Відомо, що будь-яка програма, складена для досягнення конкретних цілей, перевтілюється в ціль бюджетного фінансування. При використанні програмного підходу розв'язується головна проблема обчислення ефективності бюджетних видатків — невизначеність результатів фінансування, що зумовлює визнання застосування програмно-цільових методів планування бюджетних витрат одним із перспективних напрямів бюджетної реформи в країні. Такі методи забезпечують прямий взаємозв'язок між розподілом коштів і фактичними або запланованими результатами їх використання відповідно до пріоритетів державної політики. На відміну від переважаючого на сьогодні кошторисного планування, використання програмно-цільового методу планування бюджетних витрат визначається необхідністю спрямування державних коштів на досягнення важливих для громадськості, як правило, кількісно вимірних результатів діяльності бюджетотримувачів (головних розпорядників, розпорядників та одержувачів) коштів місцевих бюджетів з одночасним моніторингом досягнення намічених цілей і результатів. Крім того, використання зазначеного методу планування бюджетних видатків покликане забезпечити якість внутрішньовідомчих процедур бюджетного планування та фінансового менеджменту.

Важливою умовою забезпечення ефективності використання бюджетних коштів і визначення шляхів її підвищення є постійне вдосконалення методів планування й фінансування бюджетних видатків. Адже без істотних змін бюджетного планування досить складно виробити підхід до визначення очевидних результатів фінансування бюджетних видатків<sup>1</sup>. У зв'язку з цим проведення бюджетної реформи передбачає формування і включення в бюджетний процес процедури оцінки результативності бюджетних видатків, а також поетапний перехід до бюджетного планування й фінансування, орієнтованих на досягнення кінцевих суспільно значущих і вимірних результатів.

<sup>1</sup> Сидорова Н. И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях / Н. И. Сидорова // Проблемы прогнозирования. – 2008. – № 6. – С. 38–45.

Реалізацію функцій планування й виконання показників бюджету в бюджетному процесі в узагальненому вигляді ілюструє рис. 21.1.1.



**Рис. 21.1.1. Реалізація функцій бюджетного менеджменту в бюджетному процесі**

Складено автором.

Бюджетний менеджмент (БМ) являє собою систему, що включає функціональні підсистеми, призначені для реалізації зазначених методів, процесів і процедур (делегування повноважень і відповідальності, введення підзвітності за результати, функціонування систем внутрішнього фінансового контролю й аудиту, націлених на мінімізацію бюджетних ризиків і втрат, зловживань, корупції тощо), використання фінансових важелів, а також забезпечення підсистем (фінансові ресурси, людський потенціал, документально-технологічне забезпечення тощо).

Зазначені процеси і процедури БМ мають бути орієнтовані на результат, тобто забезпечувати результативність використання ресурсів у всіх фазах бюджетного циклу, починаючи з бюджетного планування.

Поліпшення якості бюджетного планування – необхідна, але не достатня умова забезпечення якості БМ та ефективності використання бюджетних коштів. Потрібні сучасні механізми управління суспільними фінансами, що включають зовнішній і внутрішній фінансовий контроль (аудит), нові підходи до оцінки ресурсів та дій органів влади й місцевого самоврядування, кваліфіковані фахівці, рівень компетенції яких відпо-

відає заданим вимогам. Тобто необхідно впроваджувати оновлений (модернізований) інструментарій БМ.

Таким чином, модернізація БМ в суспільному секторі має базуватися на застосуванні нових правил, процесів і процедур виконання бюджету, звітності, підзвітності, моніторингу, оцінки й аудиту, а також обліку накопиченого досвіду для планування бюджетних показників наступних бюджетних періодів.

Поетапне впровадження середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат (СБОР), для місцевих бюджетів передбачає розроблення системи індикаторів відповідальності за результати та основні напрями діяльності суб'єктів бюджетного планування (СБП)<sup>1</sup>.

При формуванні завдань доцільно встановлювати результати надання бюджетних послуг у вигляді цільових значень показників бюджетних програм<sup>2</sup>. Вимоги до якості й умов надання бюджетних послуг повинні визначатися відповідно до соціальних стандартів, що розробляються галузевими міністерствами й затверджуються на загальнодержавному рівні. Завдання використовуються при складанні проектів місцевих бюджетів для планування витрат на надання підвідомчими установами СБП та організаціями іншої форми власності бюджетних послуг контингентам одержувачів таких послуг.

Крім вертикально сформованої системи управління бюджетними послугами, існує можливість стимулювання горизонтальних обмінів бюджетними послугами. Цей факт також може відігравати значну роль у розвитку ринку бюджетних послуг у регіонах і на рівні територіальних громад<sup>3</sup>.

Для впровадження названих прогресивних підходів фінансового забезпечення надання бюджетних послуг в Україні необхідним є виокремлення етапів формування завдань на надання таких послуг.

<sup>1</sup> *Беленчук А. А.* Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы / А. А. Беленчук // Государственный университет Минфина России ; Финансовый журнал. – 2010. – № 1. – С. 97–106.

<sup>2</sup> *Гаврильева Т. Н.* Формирование государственных заданий на оказание бюджетных услуг / Т. Н. Гаврильева // Регион: экономика и социология ; Сибирское отделение РАН, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН ; Исполнительный комитет Межрегиональной ассоциации “Сибирское соглашение”. – Новосибирск : Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН. – 2010. – № 3. – С. 102–114.

<sup>3</sup> *Фадейкина Н. В.* Модернизация финансового менеджмента в общественном секторе / Н. В. Фадейкина, Г. А. Фадейкин // Финансы. – 2008. – 3 июн. – С. 75–83.

Суб'єкт бюджетного планування доводить завдання до підвідомчих бюджетних і автономних установ, некомерційних та комерційних організацій щодо кожної бюджетної послуги відповідно до діяльності, передбаченої статутом. Завдання згідно з визначеними правилами і процедурами середньострокового бюджетного планування формуються на термін до трьох років щодо бюджетних послуг, за якими здійснюється облік потреб в їх наданні. Щодо послуг, фінансованих на основі принципу нормативно-поосібного фінансування, при прогнозах розрахунках враховуються натуральні нормативи споживання, використовувані в затверджених методиках розрахунку фінансових нормативів. Нормативи споживання також можуть бути визначені на основі нормативно-правових актів.

На цьому етапі реформи державних фінансів згідно з Національним планом дій реалізації Програми економічних реформ на 2012 рік<sup>1</sup> у кожній із бюджетних галузей запроваджуються соціальні стандарти й нормативи відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів<sup>2</sup>. Саме зазначені стандарти й нормативи є основою для визначення натуральних нормативів споживання бюджетних послуг.

На початковому етапі переходу на нормативно-поосібне фінансування та СБОР суб'єктам бюджетного планування для визначення обсягів бюджетних асигнувань, що перебувають у сфері їхньої компетенції, але належать до видатків місцевих бюджетів, також доцільно в централізованому порядку здійснювати розрахунок обсягів муніципальних завдань. Бюджетні асигнування із місцевих бюджетів на середньостроковий період розраховуються за формулою:

$$ПрЗ_i^{план1} = K_i^{план1} \cdot N_i, \quad (21.1.1)$$

де  $ПрЗ_i^{план1}$  – прогнозний обсяг граничних затрат на надання  $i$ -ї бюджетної послуги в плановому році;  $K_i^{план1}$  – контингент (чисельність споживачів)  $i$ -ї бюджетної послуги в плановому році;  $N_i$  – кількісний норма-

<sup>1</sup> Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 56.

<sup>2</sup> Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів: затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293 // Юридичний вісник України. – 2003. – № 20.

тив, що відображає обсяг надання  $i$ -ї бюджетної послуги залежно від чисельності контингенту.

На наступному етапі СБП з урахуванням специфіки надання бюджетних послуг, а також даних відповідно до потреб контингентів (результати соціологічних опитувань, маркетингових досліджень, аналіз відомчої статистики, прогнози ринку праці тощо) деталізують структуру завдань. Підставою для проведення розрахунків є спеціальні нормативно-правові акти, що визначають порядок проведення щорічного оцінювання потреб в наданні бюджетних послуг та методику обліку результатів оцінювання при формуванні видатків кожного з видів місцевих бюджетів з урахуванням обсягу повноважень, закріплених за відповідними органами місцевого самоврядування.

Уточнені прогнозні розрахунки здійснюються за формулою:

$$ПрЗ_i^{план1} = \sum_{j=1}^m ПрЗ_{ij}^{план1}, \quad (21.1.2)$$

де  $ПрЗ_{ij}^{план1}$  – прогноз потреби в наданні  $j$ -го виду  $i$ -ї бюджетної послуги в плановий рік.

Ефективність бюджетних витрат досягається також за рахунок більш точного урахування потреб контингентів одержувачів бюджетних послуг. Бюджетні асигнування повинні спрямовуватися тільки на фінансування потрібних для контингентів споживачів зазначених послуг. Наприклад, у попередньому фінансовому році результати соціологічних опитувань споживачів показали, що в  $n$ -му закладі охорони здоров'я в недостатньому обсязі надаються послуги педіатрів і, навпаки, надаються в зайвому обсязі або не користуються попитом послуги офтальмологів. Отже, при формуванні завдання на наступний бюджетний рік цей факт має бути врахований.

На третьому етапі планування СБП оцінюють потужність підвідомчих бюджетних установ із надання розрахункового обсягу і складу (структури) бюджетних послуг за формулою:

$$ППУ_n^{план1} = \sum_{i,j} ППУ_{nij}^{план1}, \quad (21.1.3)$$

де  $ППУ_n^{план1}$  – сумарна потужність  $n$ -ї підвідомчої установи СБП із надання в 20... р. бюджетних послуг у натуральному вираженні;  $ППУ_{nij}^{план1}$  – потужність  $n$ -ї підвідомчої установи СБП із надання  $i$ -ї бюджетної послуги в розрізі  $j$ -х видів у 20... р.

На четвертому етапі СБП затверджують за роками планового періоду обсяги послуг, які надаватимуть споживачам на платній основі. Для цього необхідні узгодження з підвідомчими установами, обґрунтування обсягів платоспроможного попиту споживачів послуг, аналіз фінансово-господарської діяльності установ, зокрема із позабюджетних коштів за три – п'ять років, що передують плановому періоду. Розрахунки здійснюють за формулою:

$$ОПП_n^{план1} = \sum_{i,j} (k_{nij}^{план1} \cdot ППУ_{nij}^{план1}), \quad (21.1.4)$$

де  $ОПП_n^{план1}$  – загальний обсяг послуг, який у 20... р. буде надано  $n$ -ю підвідомчою установою на платній основі;  $k_{nij}^{план1}$  – частка за  $j$ -ми видами  $i$ -ї послуги, яку в 20... р. буде надано  $n$ -ю підвідомчою установою на платній основі.

На п'ятому етапі СБП з огляду на затверджений обсяг платних послуг здійснюють коригування розрахункової потужності підвідомчих установ із надання бюджетних послуг. Для кожної підвідомчої установи в натуральному вираженні встановлюють план, який включає обсяги і структуру бюджетних послуг:

$$П_n^{план1} = ППУ_n^{план1} - ОПП_n^{план1} = \sum_{i,j} ППУ_{nij}^{план1} (1 - k_{nij}^{план1}), \quad (21.1.5)$$

де  $П_n^{план1}$  – уточнений план  $i$ -ї підвідомчої установи на 20... р.

На шостому етапі СБП порівнюють граничні обсяги та структури бюджетних послуг і прогнозу завдань підвідомчим установам на наступний фінансовий рік і два наступні роки за обсягом і складом (структурою) бюджетних послуг за формулою:

$$V_{\text{ІФВ}i}^{план1} = ПрЗ_i^{план1} - \sum_j П_n^{план1}, \quad (21.1.6)$$

де  $V_{\text{ІФВ}i}^{план1}$  – завдання щодо надання бюджетних послуг, яке буде виконане організаціями іншої форми власності в 20... р.

На основі зіставлення цих показників СБП повинні визначити на середньостроковий період:

- послуги, які повністю покриваються потужністю підвідомчих бюджетних установ;
- послуги, які не повністю покриваються потужністю підвідомчих бюджетних установ (дефіцитні);
- послуги, які є надлишковими.



Щодо послуг, які за обсягом і структурою повністю покриваються потужністю установ, для кожної установи СБП встановлюють обсяги завдань за роками планового періоду. Стосовно дефіцитних послуг визначається обсяг завдань на надання бюджетних послуг, формується замовлення і проводиться конкурс серед організацій іншої форми власності. Предметом конкурсу є надання бюджетних послуг відповідно до стандартів якості на три роки. За підсумками конкурсу для кожної організації, яка виграла його, встановлюють обсяги і структуру завдання за роками планового періоду. Щодо послуг, які є надлишковими, приймаються рішення і плани з оптимізації сформованої бюджетної мережі.

Суб'єкт бюджетного планування має право змінювати завдання у разі, якщо:

- це не призводить до необґрунтованого збільшення обсягу бюджетних асигнувань;
- зміна обсягу завдань пов'язана з динамікою контингентів споживачів бюджетних послуг унаслідок дії демографічних чинників;
- було переглянуто нормативно-правові акти або затверджено нові натуральні нормативи споживання бюджетних послуг.

В умовах прогнозованого бюджетного дефіциту на наступний фінансовий рік СБП можуть застосовувати процедуру перегляду коефіцієнтів, використовуваних у методиках розрахунку нормативно-поосібного фінансування або оцінки потреб населення в бюджетних послугах, у бік зниження обсягів завдань. СБП зберігають право вносити зміни в затвержене завдання у межах бюджетних асигнувань, передбачених на поточний рік за узгодженням із підвідомчими установами й організаціями іншої форми власності, що надають бюджетні послуги. Здебільшого на рівні окремої установи ці зміни повинні стосуватися лише структури послуг, якщо в ході виконання завдання було виявлено прорахунки в їх плануванні. У цілому щодо установ СБП мають право робити коригування завдань і, відповідно, бюджетних асигнувань лише в разі форс-мажорних ситуацій. Для того щоб забезпечити доступність послуги впродовж поточного фінансового року, СБП можуть перерозподіляти завдання *n*-ї підвідомчої установи на користь інших підвідомчих установ і організацій іншої форми власності.

Фінансування завдань здійснюється за рахунок коштів відповідного бюджету шляхом планування й бюджетних асигнувань відповідно до встановлених процедур. При плануванні на середньостроковий період використовується індексний метод. Вартість послуг, фінансованих за

принципом нормативно-поосібного фінансування, на перший рік планового періоду встановлюється відповідно до затвердженої методики розрахунку фінансових нормативів. Для послуг, за якими розрахунок фінансових нормативів не проводився, вартість одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги встановлюється на основі даних попереднього фінансового року з урахуванням індексації.

Поширення методів фінансового менеджменту й застосування інструментарію бюджетування на рівні підприємств може бути корисним для вдосконалення бюджетного процесу в частині обґрунтування нормативів витрат на бюджетні послуги й обсягу бюджетних асигнувань у цілому<sup>1</sup>.

У складі вартості одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги для всіх організацій виділяються витрати на оплату праці й матеріальні витрати на: надання послуги (змінні витрати), утримання будівель і споруд, забезпечення діяльності установ, комунальні послуги (постійні витрати). Для цього потрібно сформувавши стандарт надання бюджетної послуги. Це завдання є аналогічним завданню стандартизації бізнес-процесів у реальному секторі економіки й визначається двома основними цілями: підвищенням рівня задоволеності одержувачів бюджетних послуг та зниженням витрат на їх фінансування, а з урахуванням положень фіскальної децентралізації – підвищенням граничної рентабельності бюджетної послуги.

Зважаючи на різноспрямованість цілей, у суспільних фінансах передбачають пошук компромісу: отримання кращого результату для одержувачів послуг за обмежених фінансових можливостей. Для досягнення двоєдиної мети мають бути розв'язані такі завдання:

- мінімізація витрат (часу, транспортних витрат та інших ресурсів) одержувача державної послуги;
- мінімізація витрат бюджетних коштів за рахунок оптимізації дій виконавців, підвищення продуктивності праці й інших факторів;
- оптимізація документообігу, пов'язаного з наданням бюджетної послуги, зокрема мінімізація кількості документів, які повинен надати одержувач послуги;
- забезпечення можливості дистанційного надання послуги з використанням інтернет-технологій;
- закріплення в нормативній базі органів місцевого самоврядування вимірюваних характеристик якості й доступності бюджетної послуги, а також відповідальності посадових осіб за їх дотримання;

<sup>1</sup> Тараскина А. В. Методические аспекты анализа эффективности деятельности бюджетных учреждений на современном этапе развития экономики / А. В. Тараскина, И. В. Чирикова // Вестник ЛГТУ. – 2006. – № 4 (33). – С. 210–217.

– моніторинг зворотного зв'язку з одержувачами бюджетної послуги, забезпечення їх прав на якісну й доступну послугу.

На рис. 21.1.2 наведено універсальний алгоритм розроблення стандарту надання бюджетної послуги, що відображає досвід стандартизації бізнес-процесів. Структуру і зміст стандарту визначають на загальнодержавному рівні та враховують специфіку суб'єктів надання послуг на рівні територіальних громад (органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади). Тому затвердження єдиної структури стандарту надання послуг для всіх суб'єктів бюджетного процесу спростить розв'язання цієї проблеми й дасть змогу заощадити в загальнодержавному масштабі великий обсяг фінансових ресурсів. Стандарт надання послуг є основою визначення нормативу витрат на послугу, її повної вартості й обсягу бюджетних асигнувань на державне (муніципальне) завдання для установи щодо надання бюджетної послуги. Перехід від фінансування мережі установ за кошторисом (коли враховується переважно чинник інфляції) до фінансування згідно з кількістю та якістю наданих послуг передбачає використання нових методичних підходів до формування вартості послуги, зокрема адаптацію інструментів фінансового менеджменту підприємств.

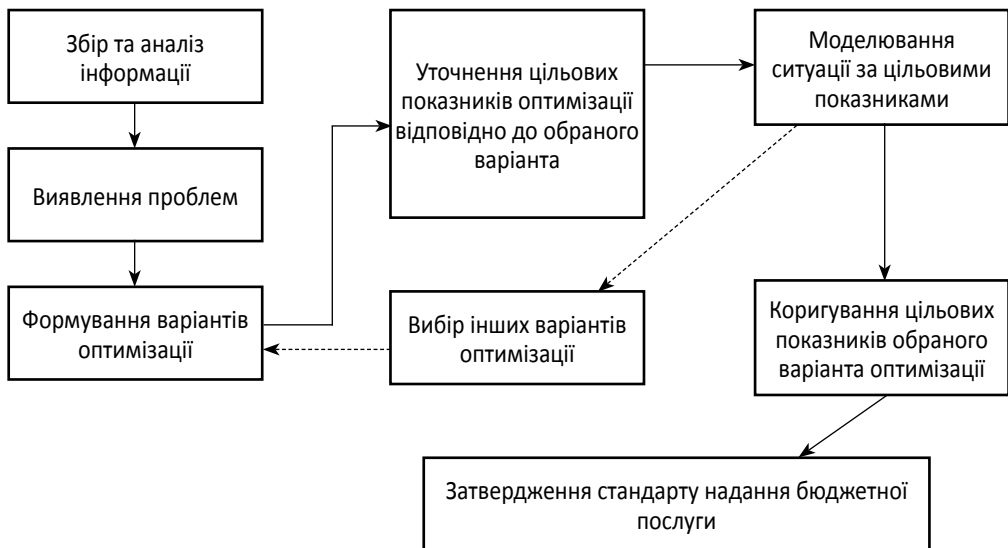


Рис. 21.1.2. Алгоритм розробки стандарту надання бюджетної послуги

Складено автором.

Усі витрати, які включаються у вартість бюджетної послуги, згруповано залежно від їх еластичності до зміни обсягу надання послуг (виділено змінні та постійні), а також поділено на прямі (всі змінні й частина постійних) та непрямі (постійні витрати, пов'язані з діяльністю установи в цілому або з наданням декількох видів послуг).

Схема алгоритму відображає окремий випадок, коли в складі непрямих витрат виокремлено дві групи, кожна з яких має свою базу (базис) віднесення на послуги конкретного виду. Можливі ситуації, що потребують використання більшої кількості базисів, а також віднесення деяких постійних непрямих витрат не на всі послуги. Адаптація алгоритму для розрахунку вартості конкретної послуги передбачає розроблення варіантів оптимізації обсягу бюджетної послуги, сформованих при створенні стандарту. Вартість бюджетної послуги може змінюватися під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів, зокрема зміни законодавства, інфляційних процесів в економіці, у зв'язку з розвитком науково-технічного процесу і вдосконаленням технології надання послуги тощо.

На рис. 21.1.3 подано алгоритм розрахунку вартості бюджетної послуги, в якому адаптовано граничний підхід, який широко використовується в комерційному секторі.

Перевагами пропонованого алгоритму є можливість більш точного планування витрат відповідно до обсягу бюджетної послуги, контролю за питомими змінними витрат та їх скороченням, удосконалення технології надання послуги. При цьому мінімізація питомих змінних витрат не завжди є доцільною, адже повинні бути дотримані й регулярно актуалізуватися стандарти якості та нормативи.

Ще одною важливою перевагою є можливість здійснення контролю на рівні органів виконавчої влади регіону, органів місцевого самоврядування управлінських витрат (як їхньої суми, структури, частки в повній вартості, так і видатків за окремими статтями) установ, що надають бюджетні послуги, на підставі даних про динаміку за роками, порівняння витрат аналогічних установ, зокрема на одну послугу або інший показник.

Пропоноване структурування витрат при формуванні вартості послуг дасть можливість контролювати ефективність витрат з урахуванням реальної потреби в цих послугах. Розвиток методології бюджетування в бюджетному процесі місцевих бюджетів, у тому числі на рівні бюджетних установ, пов'язаний із використанням нефінансових показників для оцінки результатів програм, програмної класифікації видатків бюджетів, а також з адаптацією інструментарію бюджетування та фінан-

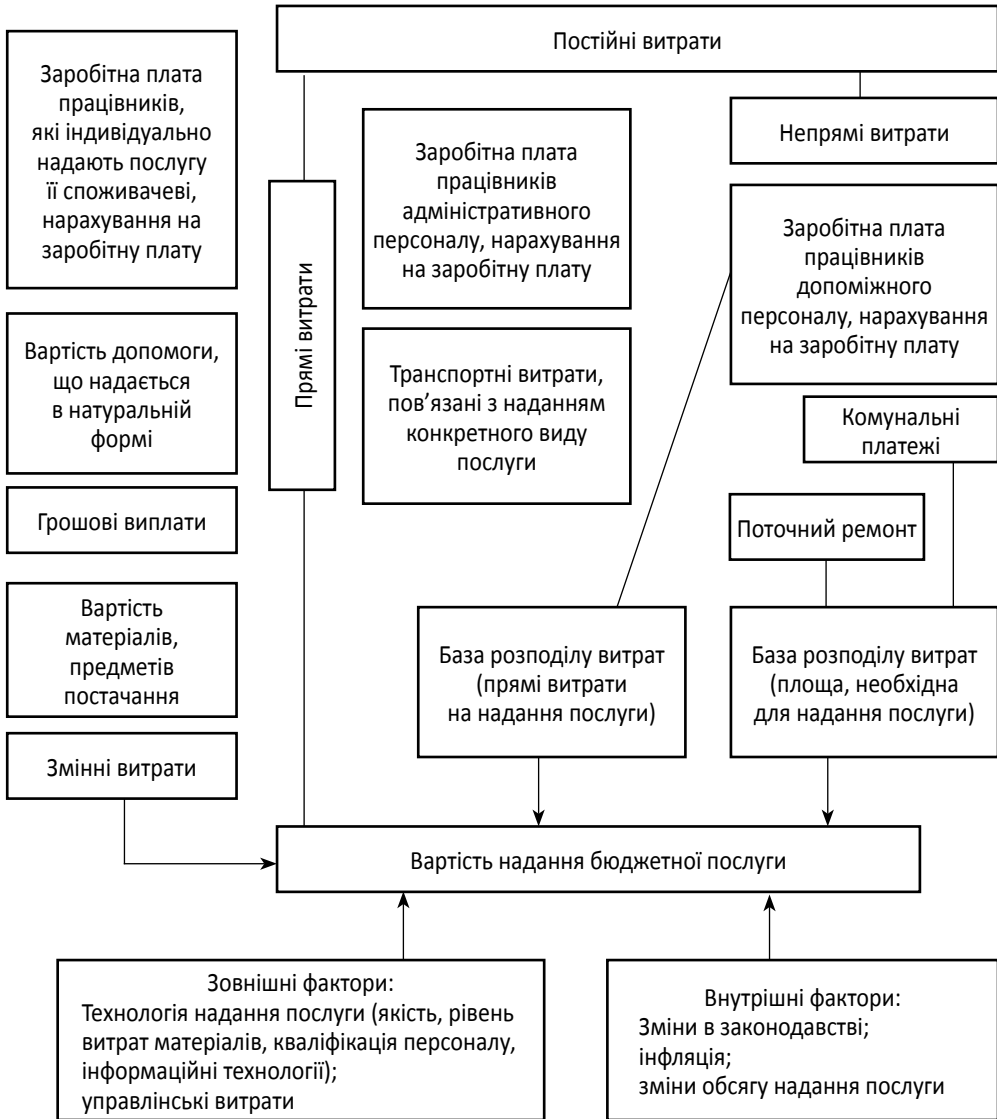


Рис. 21.1.3. Алгоритм визначення вартості бюджетної послуги

Складено автором.

сового менеджменту у сфері місцевих фінансів в умовах фіскальної децентралізації.

Таким чином, обсяги бюджетних асигнувань на здійснення завдань формуються на середньостроковий період, зважаючи на вартість і затвержені обсяги бюджетних послуг, а також прогнозі індекси-дефлятори.

Прогнозні показники обчислюються з урахуванням зміни вартості за окремими складовими витрат на надання одиниці послуги і прогнозу динаміки контингентів бюджетних послуг на плановий період за формулами:

$$ОБА_i^{план1} = N_i^{план1} \left( \sum_j \Pi_i^{план1} + \sum_i V_{iФВ}^{план1} \right), \quad (21.1.7)$$

$$N_i^{план1} = N_{iЗМ}^{план1} + N_{iПрВ}^{план1} + N_{iНепрВ}^{план1}, \quad (21.1.8)$$

де  $ОБА_i^{план1}$  – обсяг бюджетних асигнувань на виконання завдання з  $i$ -ї бюджетної послуги підвідомчими установами СБП та організаціями іншої форми власності на плановий рік;  $N_i^{план1}$  – вартість одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги в 20... р.;  $N_{iЗМ}^{план1}$  – змінні витрати у складі одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги на плановий рік;  $N_{iПрВ}^{план1}$  – прямі витрати на надання одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги на плановий рік;  $N_{iНепрВ}^{план1}$  – непрямі витрати на надання одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги на плановий рік.

За змінними витратами на надання одиниці бюджетної послуги прогнозні показники на два наступних роки розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат (див. рис. 21.1.3) за формулою:

$$N_{iЗМ}^{план1} = N_{iЗМ}^{план2} \cdot I_{j_{план1} / j_{план2}}^{Дефлятор\ iЗМ}, \quad (21.1.9)$$

де  $N_{iЗМ}^{план2}$  – прямі витрати в структурі вартості одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги на плановий рік;  $I_{j_{план1} / j_{план2}}^{Дефлятор\ iЗМ}$  – індекс-дефлятор за прямими витратами на одиницю  $i$ -ї бюджетної послуги в плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Прямі витрати на надання одиниці бюджетної послуги на два наступних роки планового періоду розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат (див. рис. 21.1.3) за формулою:

$$N_{iПрВ}^{план1} = N_{iПрВ}^{план2} \cdot I_{j_{план1} / j_{план2}}^{Дефлятор\ iПрВ}, \quad (21.1.10)$$

де  $N_{iПрВ}^{план2}$  – прямі витрати на надання одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги на плановий рік;  $I_{j_{план1} / j_{план2}}^{Дефлятор\ iПрВ}$  – індекс-дефлятор за прямими витратами у плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Непрямі витрати на надання одиниці бюджетної послуги на два наступних роки планового періоду розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат (див. рис. 21.1.3) за формулою:

$$N_{iНепрВ}^{план1} = N_{iНепрВ}^{план2} \cdot I_{j_{план1} / j_{план2}}^{Дефлятор\ iНепрВ}, \quad (21.1.11)$$

де  $N_{i\text{НепрВ}}^{\text{план2}}$  – непрямі витрати, віднесені за результатом розподілу на одиницю  $i$ -ї бюджетної послуги в плановому році;  $I_{\text{план1} / \text{план2}}^{\text{Дефлятор } i\text{НепрВ}}$  – індекс-дефлятор за непрямими витратами у плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Вартість одиниці послуги для організацій іншої форми власності може бути встановлена нижче, ніж для підвідомчих установ СБП, з урахуванням меншого обсягу витрат на матеріальні витрати на утримання будівель і споруд, забезпечення діяльності таких організацій, а також меншого обсягу витрат на комунальні послуги.

Верхня та нижня межі вартості одиниці бюджетної послуги або гранична ціна (тариф) для організацій іншої форми власності розраховуються за формулою:

$$N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план1}} + N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план1}} \leq V_{i\text{ФВ}i}^{\text{план1}} \leq \frac{\sum N_{in}^{\text{план1}}}{\sum \Pi_{in}^{20-p}}, \quad (21.1.12)$$

де  $V_{i\text{ФВ}i}^{\text{план1}}$  – вартість одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги для організацій іншої форми власності на плановий період.

Нижня межа вартості розраховується як сума витрат на оплату праці й матеріальних витрат на надання одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги в плановому періоді; верхня межа – як середня вартість надання одиниці  $i$ -ї бюджетної послуги всіма підвідомчими установами з огляду на затвержені для них на відповідний плановий рік плани і вартість бюджетних послуг (у фінансовому еквіваленті).

Кінцева вартість одиниці бюджетної послуги, включаючи витрати на оплату праці й матеріальні витрати на надання послуги, для організацій іншої форми власності не може бути встановлена вище, ніж кінцева вартість одиниці бюджетної послуги для підвідомчих установ.

Контроль виконання завдань повинен здійснювати суб'єкт бюджетного планування в рамках сформованої на загальнодержавному рівні системи моніторингу ефективності суспільних фінансів. На основі аналізу виконання завдань СБП можуть приймати певні рішення щодо:

- зменшення обсягу асигнувань, якщо установи не виконали план із надання бюджетних послуг;
- збереження колишніх обсягів асигнувань, якщо установи перевищили завдання. Вводиться правило, за яким надпланові обсяги послуг фінансуються за рахунок коштів споживачів бюджетних послуг. Для окремих установ, діяльність яких пов'язана із забезпе-

ченням життя і здоров'я населення, це правило СБП можуть не застосовувати. Суб'єкти бюджетного планування можуть збільшити асигнування навіть у разі перевиконання плану, але тільки внаслідок форс-мажорних обставин;

- коригування плану бюджетних послуг для підвідомчих установ і організацій іншої форми власності на наступні роки планового періоду в разі, якщо протягом року мали місце відхилення від плану як за обсягом, так і за складом послуг.

У разі неналежного виконання завдань із надання бюджетних послуг протягом терміну дії контракту СБП можуть прийняти такі рішення про: оптимізацію діяльності установи і заходи з виконання завдання; перепрофілювання діяльності установи; перетворення підвідомчої установи на організацію іншої форми власності.

Викладені підходи враховують необхідність запровадження формалізованих методів оцінки потреби контингентів одержувачів бюджетних послуг, конкурентних способів розподілу бюджетних коштів, а також залучення до надання бюджетних послуг організацій різних організаційно-правових форм. Використання цих підходів надасть можливість забезпечити відповідність бюджетних видатків реальним потребам у бюджетних послугах; підвищити доступність бюджетних послуг за рахунок ліквідації локальних дефіцитів; отримати обґрунтовані дані про динаміку бюджетних послуг; стимулювати формування й розвиток ринку бюджетних послуг на основі активного залучення в соціальну сферу комерційних компаній, а також формування горизонтальних і вертикальних обмінів послугами між рівнями бюджетної системи в окремому регіоні.

Упровадження СБОР у процес бюджетного планування є основою реформування наступних фаз бюджетного циклу. Але перш ніж розпочинати ці перетворення, необхідно завершити комплексне реформування фази розроблення, розгляду й затвердження бюджету з тим, щоб середньострокове бюджетування, орієнтоване на результат, стало основною та єдиною формою процесу бюджетного планування.

Для забезпечення ефективного бюджетного процесу та якості бюджетного менеджменту пропонуємо структурувати алгоритм реформування бюджетного процесу на місцевому рівні з виділенням п'яти етапів (рис. 21.1.4).

На I етапі забезпечується започаткування процесу реформування. Відповідно до розробленого Міністерством фінансів України порядку розпорядники та одержувачі бюджетних коштів надають місцевим фі-



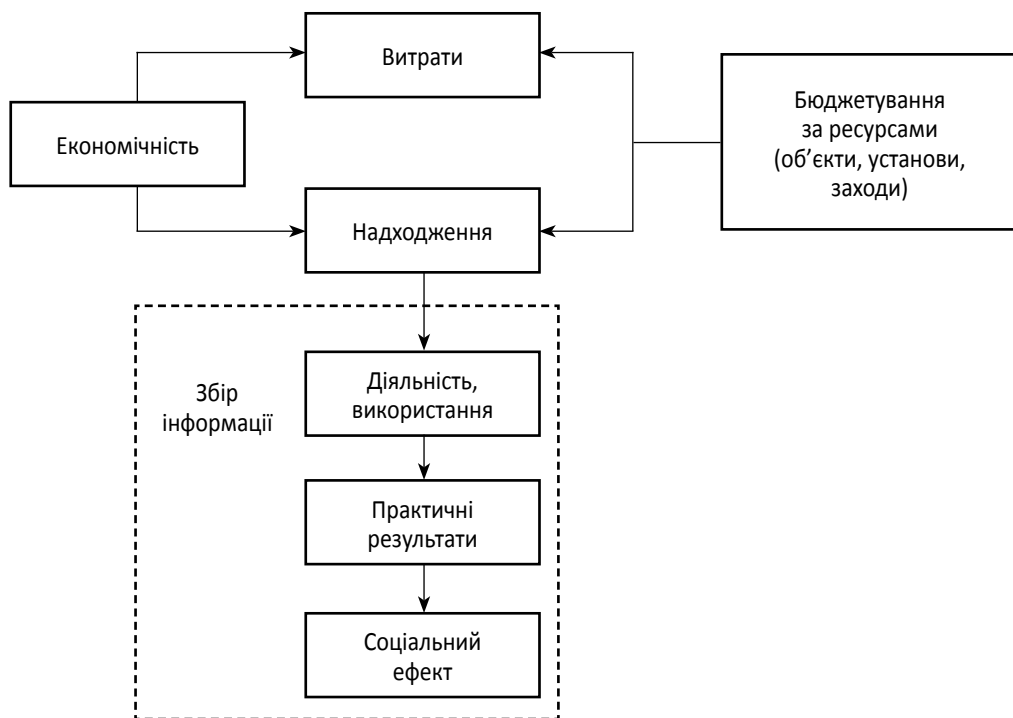


Рис 21.1.4. **Етапи запровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні**

Складено автором.

нансовим органам інформацію про заплановані результати своєї діяльності. II етап передбачає вдосконалення аналітичної бази й навичок, ув'язку ресурсів (матеріальних, людських) із результатами й посилення стимулів для ефективного управління ними, організуються інформаційні потоки згідно з вимогами бюджетування, орієнтованого на результат, створюється інституційна інфраструктура реформи на всіх етапах бюджетного процесу.

Станом на 2012 р. забезпечено умови для реалізації двох перших етапів реформування, насамперед у сфері програмно-цільового методу бюджетування для місцевих бюджетів. Досвід реформування суспільних фінансів за кордоном, зокрема в Росії, показує, що в ідеальних умовах реалізацію завдань кожного наступного етапу впровадження СБОР краще здійснювати за умови, коли цілі попереднього етапу повністю досягнуто (тобто впроваджено й узгоджено всі його взаємодоповнюючі елементи). Водночас деякі дослідники аргументують, що не завжди дотримання цієї умови щодо абсолютно всіх елементів є необхідним. Якщо ключові елементи запланованих перетворень упроваджені й принцип послідовності дотримується, менш важливі кроки можна, за потреби, зробити пізніше. Очікуваним результатом реалізації I і II етапів упровадження СБОР є накопичення досвіду застосування прогресивного інструментарію (рис. 21.1.5, 21.1.6).



**Рис. 21.1.5. Процедура впровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні (I етап)**

Складено автором.



Рис. 21.1.6. Процедура впровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні (II етап)

Складено автором.

На середньостроковий бюджетний період 2014–2016 рр. пропонується забезпечити насамперед консолідацію всіх реформованих елементів бюджетного процесу для ефективного й відповідального управління ресурсами й результатами; закріплення їх як основи бюджетного процесу для кращого узгодження ймовірних результатів такого управління. Отже, СБОР стане основою бюджетного процесу, завершиться модернізація БМ (рис. 21.1.7). Складові III етапу забезпечують консолідацію реформованих елементів бюджетного планування, створення умов для реформування виконання бюджету і звітності, націлені на повну реалізацію СБОР (див. рис. 21.1.7).

Реалізація запланованих заходів у межах IV і V етапів сприятиме модернізації БМ, що, зокрема, передбачає:

1. Удосконалення інструментів і процедур середньострокового бюджетного планування та управління ризиками на макrorівні, зокрема:
  - забезпечення збалансованості бюджетів, що сприяє підвищенню ефективності управління суспільними фінансами та бюджетними ризиками;



Рис. 21.1.7. **Очікуваний результат упровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні (III етап)**

Складено автором.

- установлення чіткого взаємозв'язку між перспективним фінансовим планом і лімітами бюджетних витрат для суб'єктів бюджетного планування;
  - єдине планування поточних і капітальних витрат;
  - удосконалення методів і моделей прогнозування параметрів бюджету й управління ризиками;
  - розроблення стратегії управління ризиками, а також практичних кроків щодо її реалізації.
2. Поліпшення якості інформаційної бази для аналізу взаємозв'язку між витратами й результатами.
  3. Удосконалення форм бюджетної звітності.
  4. Тестування якості фінансового менеджменту в бюджетних установах.

Для зіставлення якості фінансового менеджменту в бюджетних установах і використання в цілях стимулювання їхньої діяльності в практику бюджетного процесу має бути запроваджено механізм моніторингу якості фінансового менеджменту в усіх бюджетних установах, що дає змогу оцінити ефективність виконання висунутих до них вимог.

Модернізація БМ потребує:

- створення суб'єктами бюджетного планування дієвої ієрархічної управлінської структури, здатної забезпечити реалізацію встановлених пріоритетів, ефективного використання ресурсів і досягнення результатів за рахунок розподілу повноважень і відповідальності між ними й підвідомчими їм організаціями (установами) та введення суворої і прозорої системи підзвітності;
- удосконалення організаційної структури бюджетних установ, яка повинна бути змінена таким чином, щоб менеджери, які провадять діяльність із надання послуг, несли персональну відповідальність і за витрати, і за результати;
- забезпечення умов для делегування відповідальності конкретним операційним (бюджетним) менеджерам установ із метою досягнення конкретних результатів, виконання відповідних процедур та використання необхідних ресурсів, визначення повноважень і обов'язків менеджменту;
- створення в бюджетних установах (або в системі управління суб'єктів бюджетного планування) сучасної системи внутрішнього фінансового контролю, включаючи розмежування повноважень і обов'язків, а також процедури внутрішніх перевірок, вивірки (погодження) бюджетних рахунків, управління державними закупівлями товарів і послуг, реєстрації зобов'язань та управління ними тощо;
- ведення бюджетного обліку та реформування системи фінансової інформації таким чином, щоб забезпечити ефективний бюджетний менеджмент (організація і вчасний облік здійснюваних платежів, ув'язка ресурсів із планованими та фактичними результатами, ефективне використання активів, а також надання менеджерам доступу до управлінської та бухгалтерської інформації та можливості її використання як інструменту управління бюджетними коштами, діяльністю й результатами);
- створення системи стимулів для посилення мотивації менеджерів до поліпшення якості БМ.

У Російській Федерації з 2008 р. відповідно до Бюджетного послання президента РФ почалося впровадження модернізованого інструментарію БМ на федеральному рівні, що відповідає IV і V етапам реформування. Наказом міністерства фінансів РФ "Про затвердження Адміністративного регламенту виконання Федеральною податковою службою дер-

жавної функції щодо контролю за здійсненням валютних операцій резидентами та нерезидентами, які не є кредитними організаціями або валютними біржами” від 04.10.2011 № 123н затверджено механізм моніторингу якості фінансового менеджменту, здійснюваного головними розпорядниками коштів (ГРК), у межах якого повинні проводитися аналіз та оцінка сукупності процесів і процедур, що забезпечують результативність використання бюджетних коштів і охоплюють усі елементи бюджетного процесу – складання проекту бюджету, виконання бюджету, облік та звітність, контроль і аудит.

Річний моніторинг якості БМ проводиться за двома напрямками та складається з річного моніторингу якості БМ у частині виконання федерального бюджету за звітний фінансовий рік і річного моніторингу якості фінансового менеджменту в частині документів, що використовуються при складанні проекту федерального закону про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік і плановий період.

Щоквартальний моніторинг якості БМ проводиться за даними I кв., першого півріччя й дев'яти місяців поточного фінансового року нарастаючим підсумком із початку року. Річний і щоквартальний моніторинг якості БМ здійснюється на підставі бюджетної звітності, що подається у Федеральне казначейство ГРК, даних і матеріалів, поданих ГРК у міністерство фінансів Росії, а також загальнодоступних (опублікованих або розміщених на офіційних сайтах) даних і матеріалів.

Звіти про результати моніторингу якості БМ повинні розміщуватися на офіційному сайті міністерства фінансів Росії. Організація моніторингу якості фінансового менеджменту, здійснюваного ГРК, регламентована зазначеним наказом.

До складу показників річного моніторингу якості БМ у частині документів увійшли також:

- показники реєстру видаткових зобов'язань (РВЗ), що характеризують вчасність подання планового РВЗ, повноту інформації про видаткові зобов'язання (ВЗ), розподіл витрат між типами ВЗ ГРК у плановому РВЗ, повноту фінансування ВЗ, закріплених у плановому РВЗ, повноту відображення в РВЗ витрат за адресними інвестиційними програмами (проектами), наявність методики розрахунку обсягу асигнувань на виконання ВЗ, наявність належним чином оформленої пояснювальної записки до РВЗ, якість використовуваних методів розрахунку обсягу бюджетних асигнувань на виконання ВЗ;

– показники обґрунтування бюджетних асигнувань, які, зокрема, свідчать: про дотримання строків подання обґрунтувань, повноту обґрунтувань змін граничних обсягів фінансування, охоплення в обґрунтуваннях сум, доведених міністерством фінансів РФ під час складання проекту федерального бюджету; про відповідність показників безпосереднім результатам, наведеним в обґрунтуваннях; про відповідність вимогам, затвердженим у встановленому порядку методичними вказівками; про взаємозв'язок показників безпосередніх результатів із досягненими проміжними і (або) кінцевими результатами діяльності.

Отже, із 2008 р. у Росії на федеральному рівні вже запущено механізм модернізації бюджетного менеджменту й оцінки його якості. Такий досвід може бути використано при запровадженні в Україні методу середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат, із метою підвищення ефективності управління державними та місцевими фінансами й забезпечення якості надання суспільних послуг.

У перспективі середньострокове бюджетне планування дасть змогу встановити чіткий взаємозв'язок між пріоритетами соціально-економічного розвитку територіальних громад і бюджетною політикою відповідних органів місцевого самоврядування. Воно покликане забезпечити передбачуваність, прозорість і послідовність цієї політики, а також її поетапне вдосконалення на основі впровадження програмно-цільового методу управління бюджетними витратами.

Проте перехід на нові принципи бюджетного планування можливий лише в умовах зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, формування достатньої дохідної бази муніципалітетів. Крім того, впровадження й розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні потребують чіткого закріплення конкретних повноважень і ресурсів за різними рівнями влади.

Недостатня забезпеченість громад фінансовими ресурсами призводить до скорочення витрат на реалізацію власних повноважень, породжує низку гострих проблем, зокрема, пов'язаних із ЖКГ, не дає змоги місцевому самоврядуванню в повному обсязі реалізувати закріплені за ним повноваження.

Водночас саме на органи місцевого самоврядування як на найближчий до населення рівень влади багато в чому покладається розв'язання соціальних і економічних завдань, у тому числі щодо реалізації національних проектів. Тому в рамках проведених реформ необхідно забез-

печити всі умови для того, щоб місцеве самоврядування перетворилося на дієвий інститут, який активно впливає на динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Для підвищення самостійності муніципальних утворень, стимулювання їхньої роботи зі створення точок економічного зростання слід розвивати податкове та бюджетне законодавство в інтересах місцевого самоврядування.

Першорядним при цьому є точне визначення видаткових зобов'язань територіальних громад і перегляд закріплених за місцевими бюджетами місцевих податків і постійних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків.

Останнім часом обговорюється комплекс пропозицій щодо вдосконалення регулювання міжбюджетних відносин із метою забезпечення повного фінансування всіх муніципальних повноважень, оптимізації податкової політики, поліпшення адміністрування місцевих податків, скасування пільг, наданих федеральним законодавством із місцевих податків.

Основні пропозиції, реалізація яких надала можливість повноцінно запровадити СБОР для місцевих бюджетів, такі:

- розроблення методики встановлення критеріїв щодо визначення реальних потреб муніципальних утворень у виконанні покладених на них повноважень щодо вирішення питань місцевого значення;
- прийняття методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування стосовно визначення порядку формування бюджетних послуг, зокрема критеріїв віднесення послуг до бюджетних; механізмів корегування переліку бюджетних послуг залежно від результатів їх надання й обсягу бюджетних коштів, а також порядку нормування витрат місцевих бюджетів на надання бюджетних послуг; встановлення вимог до соціальних стандартів (у частині складу, якості, обсягу, порядку й результатів надання);
- створення методики надання фінансової допомоги місцевим бюджетам із бюджетів інших рівнів бюджетної системи в цілях збільшення в її складі частки коштів, що спрямовуються на капітальні видатки місцевих бюджетів та нарощування інвестиційного потенціалу територій;
- запровадження порядку, механізмів та умов надання коштів із державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку реформи місцевого самоврядування та реформи бюджетного процесу.



Зрозуміло, розширення повноважень і можливостей органів місцевого самоврядування в мобілізації місцевих податків потребуватиме від них більш зважених рішень у частині встановлення податкових ставок або податкових пільг, а також ретельного аналізу наслідків прийнятих рішень, до чого органи місцевого самоврядування можуть бути не готові. Тому доцільно розробити методичні рекомендації щодо проведення податкової політики на місцевому рівні, призначені для використання органами місцевого самоврядування в ініціативному порядку.

Разом із тим слід мати на увазі, що зацікавленість у такій роботі з'явиться в органів місцевого самоврядування лише в разі, якщо вони отримують реальні й дієві адміністративні повноваження, а доходи від місцевих податків становитимуть значну частину доходів місцевих бюджетів.

## **21.2. ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ І ПРОЕКТІВ ІЗ ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Серед значної кількості фінансових інструментів реалізації капітальних вкладень органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади трансферти з державного бюджету посідають важливе місце. В умовах фінансової неспроможності органів місцевого самоврядування здійснювати самостійну політику капітальних вкладень, що зумовлено недостатньою сформованістю бюджету розвитку для місцевих бюджетів різних груп, а також відсутності напрацьованої методики складання планів фінансування об'єктів капітальних вкладень на середньостроковий період, питання ефективності розподілу й використання державного фонду регіонального розвитку у фінансуванні капітальних вкладень на місцевому рівні залишається актуальним.

Капітальні субвенції місцевим бюджетам виступають основним джерелом фінансування будівництва об'єктів соціальної сфери (школи, дитячі садки, лікарні, профілакторії, клуби тощо) та інженерних споруд (об'єкти водопостачання, водовідведення, тепло- й енергопостачання тощо). Розподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями на проведення будівництва повинен насамперед забезпечити узгодженість зведення об'єктів будівництва, максимальне уникнення простоїв при їх зведенні, вчасність надходження грошових

коштів для отримання можливості взяття бюджетних зобов'язань. Тому в умовах великої кількості інструментів капітального бюджетування питання методики розподілу державного фонду регіонального розвитку набувають особливого значення.

Для визначення місця державного фонду регіонального розвитку (Фонду, ДФРР) у системі фінансових інструментів необхідно проаналізувати передумови його виокремлення у складі державного бюджету. У рамках реалізації Програми економічних реформ у 2011 р. було заплановано вирішення, зокрема, двох питань:

- визначення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів);
- створення державного фонду регіонального розвитку.

Необхідність вирішення першого питання пов'язана насамперед із тим, що ст. 105 Бюджетного кодексу України<sup>1</sup> визначено лише принципи надання капітальних субвенцій місцевим бюджетам. З юридичної точки зору із прийняттям нової редакції Кодексу в частині ст. 105 уже вирішено питання визначення основних законодавчих принципів надання таких трансфертів. Необхідність розроблення й законодавчого закріплення цих принципів було встановлено положенням ст. 105 у редакції від 21.06.2001. Такий неоднозначний підхід до відокремлення трактувань “принципи надання” і “принципи розподілу”, проте, не враховує об'єктивної потреби у принципах визначення обсягу таких трансфертів. Тобто власне формулювання і прийняття принципів розподілу не розв'язує проблеми відсутності принципів визначення обсягу фінансових ресурсів для надання капітальних трансфертів. Наприклад, згідно з попередньою редакцією Бюджетного кодексу, обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначався законом про Державний бюджет України, проте не визначалися підходи до обчислення цього обсягу, мінімальні та максимальні обмеження тощо. У новій редакції Кодексу це питання також не вирішено, хоча доволі ґрунтовно визначено вимоги до показників, що повинні використовуватися в процедурі розподілу.

Щодо другого питання, то створення державного фонду регіонального розвитку було пов'язане з розробленням положень законопроекту “Про державну регіональну політику”. Цим законопроектом, який роз-

---

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59.

робляли Міністерство регіонального розвитку та будівництва України й Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, передбачалося використання Фонду з метою законодавчого врегулювання створення сучасного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку. Із 2008 р. при підготовці проекту вносилися пропозиції щодо створення фонду не лише на загальнодержавному, а й на регіональному рівнях. Дискусійними питаннями були визначення відповідального органу, який забезпечуватиме фінансування інвестиційних проектів регіонального розвитку, а також можливість залучення приватних інвесторів до реалізації проектів. Критичне зауваження стосувалося встановлення граничного обсягу державного фонду регіонального розвитку у вигляді щорічно затвердженого законопроектом обсягу 2,5 % ВВП, оскільки це порушує ст. 95 Конституції України<sup>1</sup>, відповідно до якої обсяги доходів та видатків держави визначаються лише законом України про Державний бюджет України.

Враховуючи взаємозв'язок між двома розглянутими питаннями, робоча група за напрямом “Стабілізація Державного бюджету України” пропонувала розглянути можливість віднесення всіх капітальних субвенцій місцевим бюджетам до цього Фонду, оскільки вони за своєю сутністю також мають інвестиційне призначення. Така пропозиція обумовлена положенням ст. 1 Закону України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991 № 1560-XII (у редакції від 05.07.2012 № 5080-VI), відповідно до якого капітальні вкладення є формою інвестиції у відтворення основних фондів. Цим Законом також передбачено здійснення інвестиційної діяльності органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інвестування, здійснюваного органами місцевого самоврядування (ст. 2). Відповідно до цього рішення Міністерства економічного розвитку і торгівлі України було подано пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу (законопроект № 8545) у частині введення ст. 24-1 “Державний фонд регіонального розвитку”. Зокрема, було передбачено створення фонду за рахунок доходів загального фонду державного бюджету та віднесення до фонду, у разі його створення, субвенцій місцевим бюджетам капітального призначення. І хоча під час голосування 07.07.2011 в другому читанні законопроекту № 8545 пропозицію щодо внесення ст. 24-1 підтримано не було, вона й сьогодні залишається актуальною.

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/Вр-96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Розгляд зазначених питань забезпечив насамперед прийняття відповідно постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)” від 18.05.2011 № 520 та доповнення Бюджетного кодексу ст. 24-1 “Державний фонд регіонального розвитку”.

Згаданю статтею визначено обсяг Фонду в розмірі не менше ніж 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету, а також критерії розподілу коштів Фонду між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем: 70 % коштів Фонду розподіляються відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні, інші 30 % – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні).

Потрібно зауважити, що порядок розподілу коштів Фонду в 2012 р., затверджений постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку” від 21.03.2012 № 312, має деякі неточності з критеріями розподілу, визначеними Бюджетним кодексом. Зокрема, постановою не визначено, за який саме період використовуються показники чисельності населення регіонів. Водночас, на противагу визначеності в Кодексі показника для розподілу 30 % коштів Фонду, постановою не затверджено жодного показника, а розподіл цієї частини коштів Фонду здійснюватиметься “з урахуванням проблем соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, гірських, шахтарських, депресивних територій тощо)”.

Перелік показників, які використовуються в методиці розподілу, остаточно затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 656<sup>1</sup>. Цим документом також формалізовано процедуру конкурсного відбору інвестиційних програм, уточнено умови співфінансування інвестиційних програм, але так і не визначено період, за який зазначені показники використовуватимуться. Слід зазначити, що статистична інформація про валовий регіональний продукт за поточний рік публікується, як правило, триквартальним лагом, що не забезпечує прозорість методики для всіх учасників бюджетного процесу.

<sup>1</sup> Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 // Урядовий кур’єр. – 2012. – № 131.

Зазначені недоліки, а також необґрунтованість пропорцій застосування показників (70 : 30) доводять недосконалість процедури розподілу коштів Фонду між регіонами, а також свідчать про необхідність забезпечення максимальної прозорості при перерозподілі коштів між районними, селищними, сільськими бюджетами, а також міськими бюджетами міст обласного й районного значення.

Досвід Російської Федерації у використанні такого інструменту фінансування капітальних вкладень у муніципальну інфраструктуру засвідчує можливість застосування формалізованих процедур для розподілу коштів між адміністративно-територіальними одиницями. При проведенні бюджетної реформи, що розпочалася у 1998 р.<sup>1</sup>, у складі федерального бюджету було передбачено декілька фондів<sup>2</sup>, зокрема й Федеральний фонд регіонального розвитку. Фінансування цього фонду передбачалося в рамках федеральної цільової програми “Скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів Російської Федерації (2002–2010 роки та до 2015 року)” за розділом витрат федерального бюджету “Міжбюджетні трансферти”.

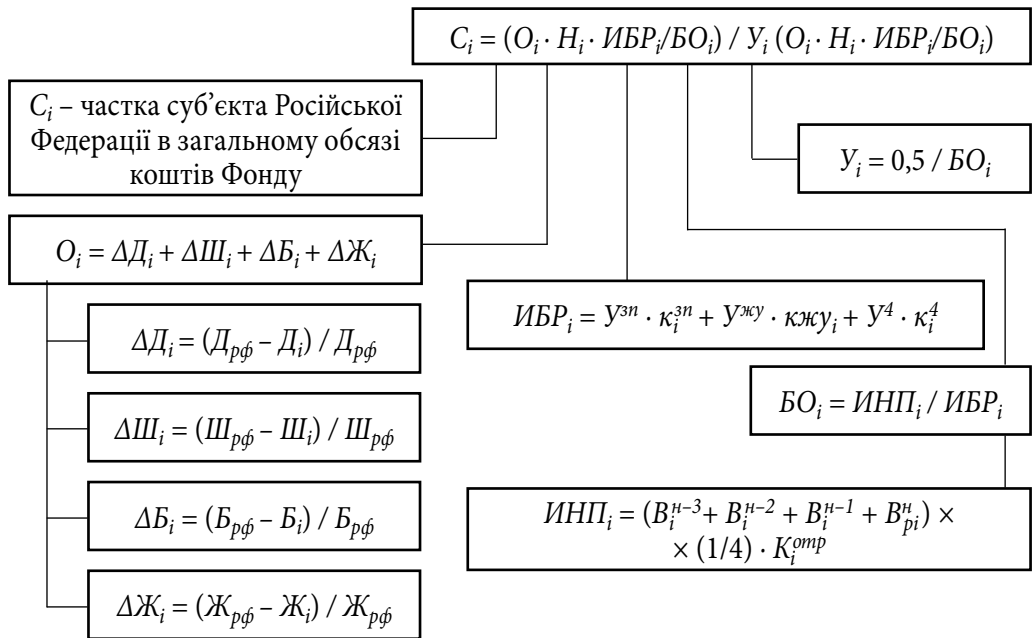
Цей фонд утворювався для співфінансування заходів щодо розвитку суспільної інфраструктури регіонального та муніципального значення й підтримку створених суб'єктами Федерації фондів муніципального розвитку. За рахунок коштів Фонду здійснювалося фінансування таких напрямів, як розвиток дошкільних і загальноосвітніх установ, установ охорони здоров'я й об'єктів інженерної інфраструктури.

У Порядку розрахунку обсягу коштів на фінансування капітальних вкладень було враховано такі фактори (рис. 21.2.1):

- рівень забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури ( $B_i$  – загальне відхилення від середнього по Федерації рівня);
- чисельність населення суб'єкта Федерації на останню звітну дату ( $H_i$ );
- інструменти фінансового вирівнювання ( $BZ_i$  – рівень розрахункової бюджетної забезпеченості,  $IBB_i$  – індекс бюджетних витрат);
- рівень співфінансування за рахунок засобів Фонду ( $Y_i$ ).

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30.12.2006 № 265-ФЗ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/>

<sup>2</sup> Шишко О. Удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду / О. Шишко // Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 2 (39). – С. 122.



**Рис. 21.2.1. Методика розподілу обсягу коштів Федерального фонду регіонального розвитку**

Джерело: Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития : постановление Правительства РФ от 10.04.2007 № 212. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12152935/>

Основним компонентом виступає рівень забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури. Для врахування його у формулі використовувалися відхилення рівнів забезпеченості суб'єкта Федерації від середнього по державі за такими мережами установ (див. рис. 21.2.1):

- дошкільні установи ( $\Delta D_i$ );
- загальноосвітні установи ( $\Delta Ш_i$ );
- установи охорони здоров'я ( $\Delta Б_i$ );
- об'єкти інженерної інфраструктури ( $\Delta Ж_i$ ).

У розрахунку загального показника забезпеченості ( $O_i$ ) беруть участь лише позитивні величини відхилення.

Відхилення у рівні забезпеченості суб'єкта Федерації установами й об'єктами визначаються в розрізі кожної складової (див. рис. 21.2.1, табл. 21.2.1).

Таблиця 21.2.1

**Складові показника відхилення рівня забезпеченості суб'єкта  
Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури**

Складові показника рівня забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної і інженерної інфраструктури	Показник забезпеченості	Показник усередненого значення забезпеченості мережею по Федерації	Показник забезпеченості суб'єкта Федерації
Дошкільні установи	Охоплення дітей дошкільними установами	$A_{рф}$	$A_i$
Загальноосвітні установи	Частка кількості державних загальноосвітніх установ, учні в яких навчаються у дві зміни	$Ш_{рф}$	$Ш_i$
Установи охорони здоров'я	Кількість ліжок із розрахунку на 10 тис. осіб	$B_{рф}$	$B_i$
Об'єкти інженерної інфраструктури	Площа впорядкованого житла з розрахунку на одну особу населення	$Ж_{рф}$	$Ж_i$

Джерело: Об утворенні Правил надання суб'єктам Російської Федерації субсидій із Федерального фонду регіонального розвитку : постановлення Правительства РФ от 10.04.2007 № 212.

Особливістю методики розподілу Федерального фонду регіонального розвитку є використання індексів, що використовуються при розподілі Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Федерації (ФФПСФ). Для обчислення бюджетної забезпеченості використовуються індекс бюджетних витрат ( $ІВВ_i$ ) та індекс податкового потенціалу ( $ІПП_i$ ) (рис. 21.2.1).

Індекс бюджетних витрат ( $ІВВ_i$ ) показує, наскільки більше (менше) необхідно витратити бюджетних коштів (у розрахунку на одну особу населення) в цьому регіоні порівняно із середнім по Російській Федерації рівнем для надання одного і того ж обсягу бюджетних послуг. Для обчислення цього індексу використовуються показники структури витрат ( $У^{зп}$  – частка витрат на оплату праці;  $У^{жп}$  – частка видатків на житлово-комунальне господарство й комунальні послуги;  $У^4$  – частка інших витрат у середньому за консолідованими бюджетами всіх суб'єктів Федерації), а також відповідних коригувальних коефіцієнтів, що дають змогу врахувати особливості формування витрат за кожною з економічних ознак у суб'єкті Федерації ( $κ_i^{зп}$  – коефіцієнт диференціації заробітної

плати;  $\kappa_i^{\text{жп}}$  – коефіцієнт вартості житлово-комунальних послуг;  $\kappa_i^4$  – коефіцієнт рівня цін).

Індекс податкового потенціалу розраховується на основі величини доданої вартості галузей економіки в розрахунку на одного жителя суб'єкта Федерації ( $B_i^{n-3}$ ,  $B_i^{n-2}$ ,  $B_i^{n-1}$ ) з урахуванням аналогічного показника по Російській Федерації відповідно за три роки до останнього звітнього року ( $n$  – останній звітний рік), а також розрахункового значення показника за останній звітний рік ( $B_{pi}^n$ ). Поправочний коефіцієнт на галузеву структуру економіки суб'єкта Федерації ( $K_i^{\text{гал}}$ ) дає змогу врахувати рівень податкового навантаження на промисловість, сільське господарство (без урахування продукції, виробленої населенням), зв'язок, будівництво, транспорт, торгівлю й комерційну діяльність, житлово-комунальне господарство та інші галузі економіки.

Окрім використання індексів при розподілі коштів Фонду, власне, критерієм відбору суб'єктів Федерації, що братимуть участь у розподілі Фонду, виступає рівень розрахункової бюджетної забезпеченості суб'єкта Федерації ( $BЗ_i$ ): надання субсидій із Фонду здійснюється в разі, якщо з урахуванням розподілу дотації з ФФФПСФ зазначений показник не перевищує середній по Федерації рівень більш ніж на 10 %. Другою умовою надання субсидій з Фонду є загальне додатне значення відхилення рівня забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури від середнього по Федерації рівня.

Для кожного суб'єкта Федерації, який має право на отримання коштів Фонду, на основі рівня розрахункової бюджетної забезпеченості суб'єкта Федерації міністерством фінансів розраховувався рівень співфінансування заходів щодо розвитку суспільної інфраструктури регіонального та муніципального значення за рахунок коштів Фонду (див. рис. 21.2.1). При цьому усереднений рівень співфінансування встановлено 0,5.

Отже, досвід Російської Федерації у використанні на загальнодержавному рівні такого фінансового інструменту стимулювання розвитку регіонів і територіальних громад, як Федеральний фонд регіонального розвитку, свідчить про необхідність використання формалізованих процедур формування й розподілу Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Розглядаючи процедуру формування цього Фонду, можна зробити висновок: щорічне визначення обсягу ДФРР щодо обсягу ВВП не є доцільним; це співвідношення може бути використано виключно як індикативний показник. Натомість для визначення необхідного обсягу надходжень Фонду слід провести оцінювання наявних інвестиційних



проектів і можливостей органів місцевого самоврядування до їх співфінансування, тобто після визначення видаткової потреби капітальних вкладень територіальних громад. Проблема визначення такої потреби зумовлена обмеженнями щодо включення до переліку можливого фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів державного бюджету. Тобто в середньостроковій перспективі слід також урахувати й ті проекти, які не можуть бути реалізовані за участю державного бюджету, але є необхідними в забезпеченні гармонійного розвитку територіальних громад і регіонів. До таких обмежень слід віднести викладені нижче.

*Необхідність узгодження видаткових потреб у реалізації інвестиційних проектів на регіональному рівні.* Це пов'язано зі складністю узагальнення на загальнодержавному рівні потреб у капіталовкладеннях більш ніж 11 тис. територіальних громад. Оскільки переліки інвестиційних проектів формуються саме на регіональному рівні, то інструменти їх фінансування вже відносять до інструментарію державної регіональної політики.

*Неузгодженість граничних розмірів співфінансування інвестиційних програм із місцевих бюджетів різних бюджетних інструментів або їх часті зміни.* Матеріали табл. 21.2.2 ілюструють зіставлені граничні розміри участі органів місцевого самоврядування у фінансуванні інвестиційних програм. Необхідно відзначити не лише різні підходи до визначення граничних часток співфінансування (у загальному обсязі вартості проекту або обсягу надходжень бюджету розвитку), а й різницю у 5 % для одних і тих же груп місцевих бюджетів, а також те, що для сільських і селищних бюджетів можуть не встановлюватися обмеження щодо співфінансування. Оскільки достатнього обсягу власних фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних проектів у органів місцевого самоврядування немає, такий неоднозначний підхід до умов використання фінансових інструментів може спровокувати надання переваги в застосуванні виключно одного з них. Якщо інвестиційні субвенції та ДФРР застосовуються для фінансування інвестиційних програм (це поняття ідентично визначено в Бюджетному кодексі та постанові Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656), умови їх використання повинні бути однаковими.

*Обмеження щодо обсягу інвестиційного проекту.* Якщо таке обмеження встановлено при формуванні переліку інвестиційних програм, що фінансуються з ДФРР<sup>1</sup> у розмірі 1 млн грн (в окремих випадках – 5 млн грн),

<sup>1</sup> Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 131.

Таблиця 21.2.2

**Граничні розміри участі місцевих бюджетів у фінансуванні інвестиційних проєктів при наданні фінансової допомоги з державного бюджету у формі інвестиційних субвенцій, фінансування з ДФРР**

Місце реалізації інвестиційного проєкту або його призначення	Фінансування з ДФРР		Фінансування за рахунок інвестиційних субвенцій із державного бюджету у 2011 р.		Фінансування за рахунок інвестиційних субвенцій з державного бюджету у 2012 р.		
	Частка фінансування з місцевого бюджету в загальному обсязі вартості проєкту, %	20	Місцеві бюджети	Частка фінансування з місцевого бюджету в загальному обсязі вартості проєкту, %	25	Місцеві бюджети	Граничний обсяг надходжень бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету, що спрямоване на співфінансування проєкту, %
м. Київ		20	Бюджет м. Києва		25	Бюджет м. Києва	5
Обласні центри, м. Севастополь		10	Бюджети міст республіканського АРК і обласного значення, міського бюджету м. Севастополя		15	Бюджет АРК, обласні, районні бюджети, бюджети м. Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення	3
Міста республіканського, обласного, районного значення, об'єкти спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст	5		Бюджети міст районного значення, обласні, районні, селищні й сільські бюджети		5	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення	1
Села, селища	Без участі відповідних бюджетів						

Складено за постановами Кабінету Міністрів України "Питання державного фонду регіонального розвитку" від 04.07.2012 № 656; "Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів)" від 18.05.2011 № 520; "Про внесення зміни до пункту 3 Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів)" від 20.06.2012 № 560.

то для програм, які фінансуються за рахунок інвестиційних субвенцій, таких обмежень немає. Для проектів, що фінансуються з ДФРР у 2012 р.<sup>1</sup>, обмежень щодо обсягу інвестиційного проекту також визначено не було.

*Необхідність урахування інноваційної складової інвестиційних проектів.* Критерій інноваційності інвестиційної програми (проекту) визначено постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів)” від 09.06.2011 № 701. Врахування цього критерію має на меті впорядкувати видаткові потреби, виділити такі проекти, які мають вищий рівень інновації за результатами державної експертизи за інших рівних умов.

Узгодження зазначених обмежень допоможе впорядкувати видаткові потреби органів місцевого самоврядування в капіталовкладеннях у порядку зниження пріоритету реалізації відповідних інвестиційних проектів. Процедура приведення зазначених потреб у відповідність із фінансовими можливостями ускладнюється наявністю двох джерел фінансування – державного бюджету та місцевих бюджетів. Тому виникає потреба в розрахунку середньострокових прогностичних показників надходжень до державного та місцевих бюджетів, а також визначення граничних розмірів фінансування інвестиційних програм на загальнодержавному та місцевому рівнях у середньостроковій перспективі.

На основі сформованого переліку інвестиційних програм, граничних розмірів фінансування інвестиційних програм кожен орган місцевого самоврядування складає план капітальних вкладень (ПКВ) на середньострокову перспективу з урахуванням граничних розмірів співфінансування інвестиційних програм та із зазначенням щорічних обсягів фінансування кожної програми. Визначені щорічні граничні розміри участі місцевих бюджетів у фінансуванні інвестиційних проектів дають змогу розподілити затверджений граничний обсяг ДФРР.

Оскільки реалізація вищезазначених пропозицій потребує узгоджених планів реалізації капіталовкладень кожної територіальної громади, відпрацьованої методики середньострокового планування доходної та видаткової частин місцевих та державного бюджету, то впровадження механізму фінансування інвестиційних проектів на основі ПКВ на сучасному етапі розвитку методики бюджетного планування є неможли-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 312 // Урядовий кур’єр. – 2012. – № 76.

вим. У зв'язку з цим пропонується передбачити встановлення індикативного обсягу ДФРР у програмних документах уряду на середньострокову перспективу з обмеженням коригування показників більше ніж на 10 %. У процедурі розподілу коштів ДФРР пропонується використати індексний метод розподілу, а розподіл здійснювати між регіонами з подальшим перерозподілом між територіальними громадами.

Використання індексів, що враховують рівень економічного та соціального розвитку відповідної території, при розподілі коштів Фонду між регіонами має забезпечити прозорість процедури й об'єктивне підґрунтя для перерозподілу між територіальними громадами.

Проведений аналіз обсягів фінансування капітальних вкладень із місцевих бюджетів за період 2007–2011 рр., які здійснювалися за рахунок субвенцій на соціально-економічний розвиток із державного бюджету, свідчить, що основними кінцевими отримувачами коштів субвенцій є бюджети місцевого самоврядування та районні бюджети (табл. 21.2.3).

Таблиця 21.2.3

**Обсяги фінансування капітальних вкладень за рахунок субвенцій  
на соціально-економічний розвиток з державного бюджету  
місцевим бюджетам, тис. грн**

Рік	Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджети міст	Бюджети сіл, селищ	Усього
2007	17 131,9	53 935,9	685 614,2	270 460,3	1 027 142,3
2008	178 913,3	529 809,0	457 658,4	42 760,2	1 209 140,9
2009	105 722,1	268 798,4	327 946,7	86 814,8	789 281,9
2010	430 643,6	8 747,8	273 947,2	6 484,7	719 823,3
2011	249 467,5	415 257,7	531 831,2	60 097,5	1 256 653,9

Джерело: Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : у 4 т. / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за ред. Ф. О. Ярошенка. – К., 2011.

Значна диференціація розподілу обсягу субвенцій пов'язана з особливостями щорічного затвердження постановами Кабінету Міністрів України переліку об'єктів, що фінансуються за рахунок таких субвенцій (табл. 21.2.4). Із 2010 р. спостерігається тенденція до використання процедури проміжного перерозподілу обсягів фінансування на регіональному рівні, у зв'язку з чим кількість зазначених у постановах Кабінету Міністрів України об'єктів, отримувачами фінансування яких є бюджети місцевого самоврядування, зменшується.

Таблиця 21.2.4

**Кількість об'єктів, що фінансуються за рахунок субвенцій  
з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-  
економічний розвиток, од.**

Рік	Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджети міст	Бюджети сіл, селищ	Усього
2007	16	140	1 156	1 101	2 413
2008	47	614	355	106	1 122
2009	20	188	138	138	484
2010	15	6	22	2	45
2011	23	91	130	27	271

Джерело: Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : у 4 т. / ДНУ “Акад. фін. управління” ; за ред. Ф. О. Ярошенка. – К., 2011.

Відповідно до Бюджетного кодексу України<sup>1</sup> процедура розподілу коштів субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) має враховувати показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення в розрахунку на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників. Такі вимоги є актуальними і для методики розподілу коштів ДФРР<sup>2</sup>.

Одним з індексів, які можна використовувати при розподілі ДФРР, є індекс регіонального людського розвитку. Цей індекс розроблено Державною службою статистики України разом з Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України для дослідження соціально-економічного розвитку регіонів країни, наукового забезпечення систематичних розрахунків індексів людського розвитку регіонів України<sup>3</sup>. Схема побудови інтегрального індексу людського розвитку передбачає три-

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 105.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 24-1.

<sup>3</sup> Про методологічні засади вимірювання людського розвитку для регіонів України : спільна постанова Колегії Державної служби статистики України та Президії Національної академії наук України від 05.04.2001 та 14.03.2001 № 182/76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nas.gov.ua/infrastructures/legaltexts/nas/1992-2001/regulations/documents/010314\\_76.pdf](http://www.nas.gov.ua/infrastructures/legaltexts/nas/1992-2001/regulations/documents/010314_76.pdf).

етапний процес відповідно до трирівневої ієрархічної системи показників. На відміну від міжнародної методології розрахунку індексу людського розвитку (ІЛР) вітчизняна методика передбачає проміжний етап – побудову узагальнюючих індикаторів, що характеризують кожен з аспектів людського розвитку. Це дає змогу уникнути надмірного інформативного обтяження основного показника при забезпеченні комплексного підходу до характеристики регіональних особливостей людського розвитку та мінімізації впливу випадкових обставин. Індекс ураховує, зокрема, демографічний розвиток регіонів, розвиток регіональних ринків праці, матеріальний добробут населення, умови його проживання, рівень освіти, стан та охорону здоров'я, соціальне середовище, екологічну ситуацію й фінансування людського розвитку.

Як інструмент розподілу 30 % обсягу фонду вже передбачено використання індексу регіонального розвитку, що розраховується за формулою:

$$I_1 = \frac{BPP_i / N_i}{\sum_i BPP_i / \sum_i N_i}, \quad (21.2.1)$$

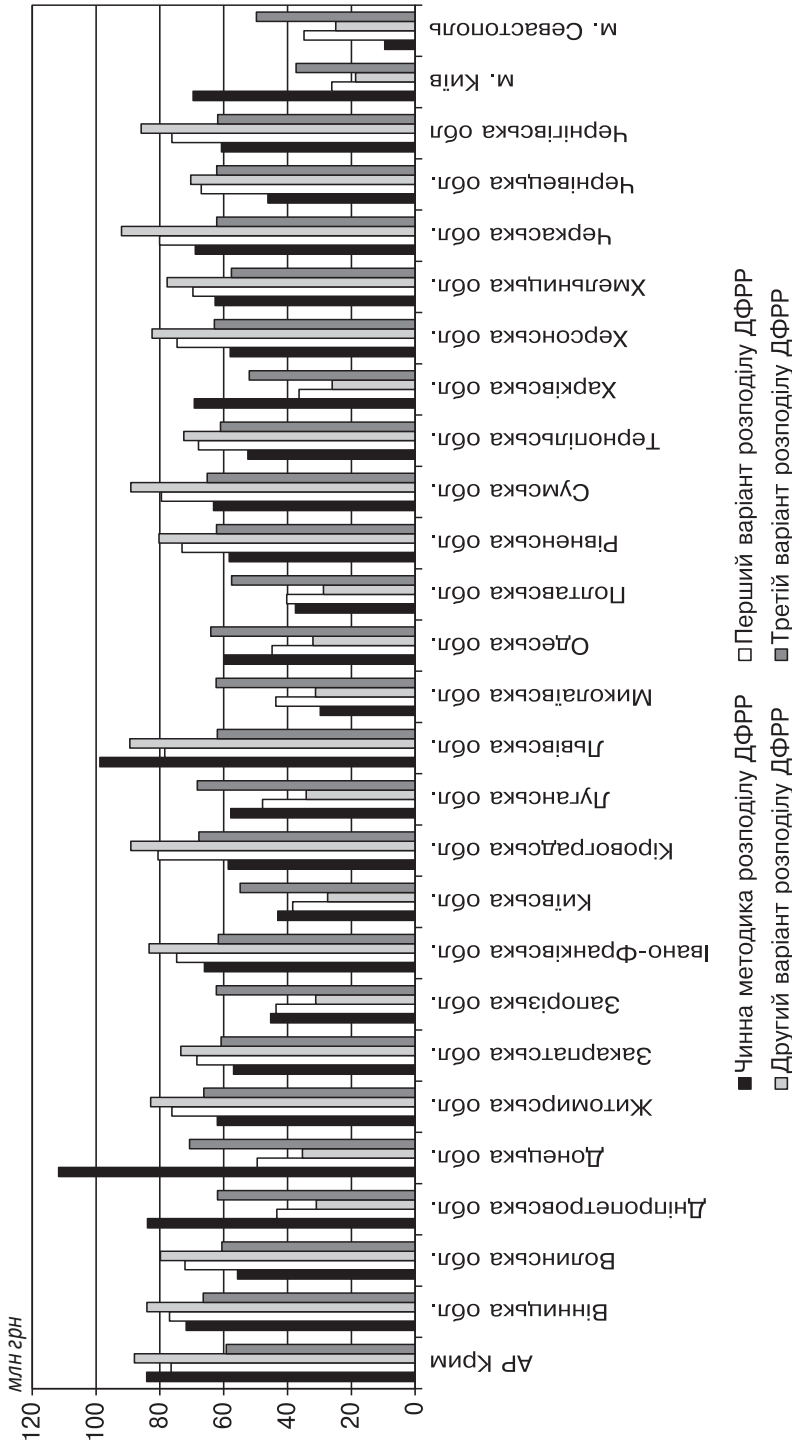
де  $N_i$  – чисельність населення регіону;  $BPP_i$  – обсяг валового регіонального продукту  $i$ -го регіону в році, що передує поточному.

Оптимальне значення індексу становить одиниця, а діапазон значень практично не обмежений (виключно додатним значенням). На відміну від індексу регіонального розвитку діапазон значень індексу регіонального людського розвитку встановлено в межах від 0 до 1.

Якщо при використанні індексу регіонального розвитку встановлене обмеження його значення  $\geq 0,75$ , то при застосуванні індексу регіонального людського розвитку пропонується таких недостатньо обґрунтованих обмежень не встановлювати, а при розрахунках використовувати різницю між одиницею і значенням індексу ( $1 - I_{рлр i}$ ). Ця різниця вказуватиме на відхилення між оптимальним (максимальним) його значенням та фактичним рівнем людського розвитку відповідного регіону.

Оскільки при розподілі коштів ДФРР уже передбачено використання індексу, запропонуємо три варіанти використання індексу регіонального людського розвитку:

- 1) при розподілі 70 % обсягу ДФРР замість показника чисельності населення регіону; інші 30 % – із використанням індексу регіонального розвитку (з обмеженням його значення  $\geq 0,75$ );



**Рис. 21.2.2. Розподіл коштів ДФРР за діючою методикою й запропонованими трьома методами із застосуванням індексу регіонального людського розвитку, тис. грн**

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

- 2) при розподілі 50 % обсягу ДФРР; інші 50 % – із застосуванням індексу регіонального розвитку (з обмеженням його значення  $\geq 1,0$ );
- 3) розподіл коштів ДФРР здійснювати виключно через індекс регіонального людського розвитку.

На рис. 21.2.2 наведено розподіл коштів ДФРР у обсязі 1,641 млрд грн відповідно до методики, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656, а також зазначених підходів до застосування індексу регіонального людського розвитку.

При використанні індексу регіонального розвитку й індексу регіонального людського розвитку в розрахунках взято середнє його значення за 2009–2011 рр.

Основною перешкодою в ефективному використанні Ірлр у методиці розподілу коштів ДФРР є включення м. Севастополя до переліку регіонів, що отримують фінансування з Фонду. Відповідно до законодавства<sup>1</sup> “регіон – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя”, проте навіть враховуючи особливе соціально-економічне значення м. Севастополя, саме використання показників його соціально-економічного розвитку на рівні з аналогічними показниками областей не забезпечить достатньої об’єктивності і прозорості будь-якій методиці розподілу коштів Фонду.

Разом із тим використання на практиці розробленої методики розподілу коштів ДФРР дасть можливість поступово згрупувати в рамках Фонду розрізнені сьогодні джерела надання інвестиційної допомоги регіонам і територіальним громадам, запобігши тим самим імовірності деконцентрації та неефективного використання бюджетних коштів.

### **21.3. ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В БЮДЖЕТНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ, РЕГІОНІВ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Розвиток суспільних відносин зумовляє систематичні зміни у відносинах між центральним урядом та органами місцевого самоврядування. Через це ідея децентралізації прийняття управлінських рішень, яка в більшості випадків супроводжується також фіскальною децентралізацією, набуває дедалі більшого поширення в міжнародній практиці. Неоднорідний розвиток суспільних фінансів має місце навіть у розви-

<sup>1</sup> Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 193.



нутих країнах, що зумовляє специфічні особливості формування фінансових інститутів та інструментів у кожній державі.

Дослідження у сфері фінансової науки показують, що бюджетний федералізм являє собою систему податково-бюджетних взаємовідносин між органами влади й управління різних рівнів та органів місцевого самоврядування на всіх стадіях бюджетного процесу, що ґрунтується на таких основних принципах:

- рівноправність зазначених суб'єктів податково-бюджетних взаємовідносин із центральним урядом;
- самостійність бюджетів різних рівнів (закріплення за кожним рівнем влади й управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями їх використання й витрачання, неприпустимість вилучення додаткових доходів і невикористаних або додатково отриманих коштів до бюджетів вищого рівня бюджетної системи, право на компенсацію витрат, що виникли в результаті рішень, прийнятих вищими органами влади й управління, право надання податкових та інших пільг лише за рахунок власних доходів тощо);
- законодавче розмежування бюджетної відповідальності й видаткових повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади й управління;
- відповідність обсягу фінансових ресурсів органів влади та органів місцевого самоврядування обсягу виконуваних ними функцій (забезпечення “вертикального” та “горизонтального” вирівнювання доходів місцевих бюджетів);
- наявність нормативно-розрахункових (формалізованих) методів регулювання міжбюджетних відносин та надання фінансової допомоги;
- спеціальні процедури запобігання конфліктам між різними рівнями влади й управління і їх розв'язання, прийняття рішень з питань податково-бюджетної політики.

Реалізація положень теорії бюджетного федералізму забезпечує соціально-економічну ефективність, територіальну справедливість і політичну стабільність. Сутність бюджетного федералізму як концепції бюджетного устрою полягає в нормативно-законодавчому встановленні бюджетних прав і обов'язків двох рівноправних сторін – центральних та місцевих органів влади й управління, правил їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу, методів часткового перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи та регіонами, “прозорості” міжбюджетних відносин і процедур.

Концепція фіскального федералізму у своїх глибинних підставах є проявом основоположних ідей федералізму як територіальної форми демократії. Вона повинна забезпечувати реалізацію прав кожної особистості й територіальних спільнот людей на отримання певного обсягу соціальних послуг належної якості, що відповідають їхнім інтересам і потребам. Конкретні втілення концепції фіскального федералізму спираються на певне поєднання двох взаємодоповнюючих тенденцій: з одного боку – до конкуренції між регіональними органами влади на умовному ринку соціальних послуг, з другого – до вирівнювання умов цієї конкуренції та забезпечення на всій території країни загальнодержавних мінімальних стандартів надання суспільних послуг.

Якщо суспільство визначилося з обсягом суспільних благ і послуг, які має надавати держава (а це є питанням суспільного вибору; залежно від обставин у різних країнах різні блага надаються сектором державного управління), то основними питаннями, на які дає відповідь теорія фіскального федералізму, є такі:

1. Закріплення за кожним рівнем державного управління відповідальності за надання й фінансування кожної суспільної послуги. Залежно від специфіки суспільних послуг їх надання потребує певної уніфікації в масштабах всієї країни (часто це гарантується конституціями чи законодавством) або відповідності запитам мешканців певної території. Якщо послуга надається найбільш придатним для цього з точки зору теорії рівнем державного управління, то витрати на її надання можуть бути мінімальними, а корисний ефект для споживачів – найбільшим.
2. Порядок фінансування суспільних послуг. Джерелами фінансування діяльності урядів певного рівня, що надають послуги, можуть бути різні види державних доходів, а також платежі користувачів. Доходи, які отримує кожен рівень державного управління, повинні в цілому бути достатніми для фінансування нормального рівня послуг, відповідальність за які закріплена за ним. При цьому необхідно враховувати, що ефективність закріплення доходів за рівнями бюджетної системи визначається також природою їхніх окремих видів з огляду на технічну можливість і економічну доцільність адміністрування відповідних податків органами місцевого самоврядування.
3. Забезпечення відповідності фінансової бази та видаткових повноважень кожного з рівнів державного управління. Світова практика засвідчує невідповідність між обсягом видаткових повноважень

рівня державного управління та його власними доходами (вертикальний дисбаланс); навіть якщо вертикальний дисбаланс ліквідовано, то залишається ймовірність виникнення горизонтального фіскального дисбалансу, тобто невідповідності між видатковими потребами місцевого бюджету та його доходами за умови, що на цій території наявне середнє податкове навантаження за власними доходами. Звідси випливає необхідність певним чином визначити схему фінансових потоків усередині системи державного управління, тобто важелі, з допомогою яких покриватимуться виявлені вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси.

Очевидно, оскільки сектори державного управління в різних країнах функціонують на засадах, сформованих упродовж багатьох років еволюції, єдиної стандартної відповіді на ці питання не існує; реальні альтернативи оформлення відносин усередині сектору державного управління припускають велику варіативність відповідей на кожне з поставлених питань. За результатами дослідження виокремлено загальні принципи, які характеризують ефективну систему міжбюджетних відносин. До них належить принципи: автономії, адекватності доходів, справедливості, прогнозованості, ефективності, простоти, стимулювання, забезпечення досягнення цілей суб'єктів таких відносин.

Зважаючи на функції держави як суспільного інституту (розміщення й розподіл національного багатства, макроекономічна стабільність), національний рівень держави має відповідати за функції, пов'язані насамперед із забезпеченням макроекономічної стабільності і справедливого розподілу. Здійснення макроекономічного регулювання супроводжується значними спіловерами (просторовими зовнішніми ефектами) й потребує застосування таких інструментів, децентралізація використання яких призводить до істотних порушень внутрішньої та зовнішньої макроекономічної рівноваги (фінансова і грошова політики).

Визначені конституційним правом зобов'язання держави щодо надання виключного переліку суспільних послуг мають загальнодержавну значимість, у зв'язку з чим важелі розподілу фінансових ресурсів бюджетної системи закріплено за центральним рівнем державного управління. Попри це, у федеративних державах, як правило, повноваження у здійсненні політики розподілу на субнаціональному рівні є дещо ширшими, ніж в унітарних країнах. У деяких унітарних країнах органи місцевого самоврядування мають значні можливості здійснення впливу на розподіл доходів між громадянами, особливо якщо існує місцевий податок на

доходи громадян (ПДФО) у будь-якій формі. Проте, як зазначає Д. Віддасін<sup>1</sup>: “Більша централізація функції перерозподілу неодмінно викликає чистий перерозподіл між регіонами, коли деякі з них роблять чисті внески, а інші отримують чисті виграші від політики перерозподілу, здійснюваної центральним урядом”.

При реалізації суспільних послуг регіонального чи місцевого значення, функції щодо їх надання повинні бути децентралізовані; це забезпечує повніше врахування потреб населення, яке проживає в різних територіальних одиницях. З огляду на аналіз спроможності того чи іншого рівня держави реалізувати конкретні завдання, Р. Масгрейв<sup>2</sup> сформулював такі принципи фіскального федералізму:

1. Принцип відповідності: рішення про виробництво суспільних благ мають приймати ті громадяни, які проживають на території, де отримуватимуться вигоди і збиратимуться платежі для фінансування суспільного блага.
2. Принцип централізованого перерозподілу: зміни в розподілі повинні покладатися на центральний уряд, який має необхідні важелі для здійснення політики розподілу.
3. Принцип фінансового вирівнювання: за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між більш та менш забезпеченими територіальними громадами.
4. Принцип необхідних загальних суспільних благ: центральний уряд стимулює цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їх виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами або вони є особливо значущими благами із загальнодержавної точки зору. Дослідник реальної практики функціонування сектору державного управління стикається з багатоманітністю оформлення систем державних фінансів у різних країнах. Насамперед це пов'язано з тим, що “...рішення про місцеві фінанси приймаються на базі політичних міркувань, а не теоретичних витонченостей”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Wildasin David E. The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework / David E. Wildasin // National Tax Journal. – Vol. LVII. – No. 2, Part 1. – June 2004. – P. 247–272.*

<sup>2</sup> *Musgrave R. A. Economics of Fiscal Federalism / R. A. Musgrave // Public Finance in a Democratic Society : Coll. Papers. – Vol. 2. – Brighton, U.K. : Wheatsheaf Books Ltd, 1986. – P. 38.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

Тому роль суб'єктивного фактора у запровадженні рекомендацій теорії фіскального федералізму в практику є дуже значною, оскільки вони стосуються самого державного сектору, а отже, торкаються інтересів усіх зацікавлених осіб (виборці, політичні й соціальні групи, політики, бюрократичний апарат).

Аналіз практики застосування положень фіскального федералізму дає змогу сформулювати основні теоретичні моделі, до яких наближаються системи державних фінансів у різних країнах. Так, Л. Сьодерстрьом вирізняє три типові моделі із певними різновидами:

1. Фрагментована локалістична модель. У її основі лежать такі принципи: найкраще працює уряд, найближчий до громадян; громадяни мають право голосувати за набір та обсяги послуг місцевого уряду. Держава за цих умов надає лише колективні блага, національні за змістом, інші блага надають місцеві уряди.
2. Централістична модель. Головне завдання держави полягає в максимізації добробуту нації. Органи місцевого самоврядування виступають агентами у виконанні цього завдання. Центр (принципал) створює стимули з допомогою грантів для субнаціональних урядів, роль яких у наданні послуг загалом є незначною, участь у перерозподілі відсутня або несуттєва, бо ця функція належить центру. Цей підхід є традиційним для більшості концепцій фіскального федералізму, за якими основні повноваження субнаціональних урядів належать до сфери розміщення, а не розподілу.
3. Прагматична модель. Вона є чимось середнім між попередніми, оскільки до певної міри дає змогу місцевому самоврядуванню проводити політику перерозподілу. Проте це викликає проблему міжрегіональної податкової конкуренції, тому фрагментована локалістична модель не забезпечує оптимального перерозподілу. Держава здійснює перерозподіл за одним із двох підходів: а) самостійно, залишивши субцентральним урядам фінансування тих видів послуг, для яких при оплаті можливе застосування принципу користувача; б) підтримує акції перерозподілу на місцевому рівні, надаючи органам місцевого самоврядування для цього кошти з державного бюджету. В останньому випадку ніхто не зможе ухилитися від участі в перерозподілі. Це кооперативна локалістична модель фіскального федералізму.

Основні постулати теорії фіскального федералізму ґрунтуються на так званій теоремі децентралізації, сформульованій американським еконо-

містом У. Оутсом<sup>1</sup>: щодо місцевих суспільних товарів і послуг, споживання яких здійснюється географічно локалізованою підмножиною населення і для яких витрати виробництва органом будь-якого рівня влади адміністративно-територіального утворення дорівнюють витратам центрального уряду, то забезпечення їх надання на місцевому рівні завжди є більш ефективним або принаймні не менш ефективним, ніж на центральному рівні.

Місцеві органи влади, отримуючи повнішу інформацію про потреби населення, мають більше можливостей забезпечити оптимальне співвідношення податкового навантаження та суспільних послуг. Інакше кажучи, рівень державного управління, найближчий до споживачів суспільних послуг, здатний забезпечити найефективніше витрачання бюджетних коштів (ефективність витрат) для задоволення місцевих потреб, що дає йому змогу надавати перелік бюджетних послуг на рівні, який забезпечує найповніший облік конкретних потреб населення і на якому вигоди від цих послуг перевищують вартість їх надання, котру готові сплачувати споживачі. Тим самим досягається такий ефективний рівень виробництва суспільних товарів і послуг, який не можуть забезпечити центральні органи влади. Досягнення такого стану можливе за дотримання таких умов:

- 1) витрати надання суспільних послуг однакові для центральних та місцевих рівнів влади, тобто відсутня економія на масштабі;
- 2) вироблені на території конкретної юрисдикції суспільні блага повністю спожиті населенням цієї юрисдикції, тобто немає зовнішніх ефектів;
- 3) потреби населення місцевих спільнот різняться між собою, і, як наслідок, ведення обліку деяких потреб може призводити до значного подорожчання ведення централізованого обліку надання суспільних послуг.

У теоремі У. Оутса залишається, проте, незрозумілим питання про причини розподілу споживачів між територіальними одиницями таким чином, що їх переваги будуть схожі в одному адміністративно-територіальному утворенні, але водночас різнитися між територіями. Гіпотезу, що дає змогу відповісти на зазначене питання, запропонував ще в 1956 р. американський економіст Ч. Тьєбу.

---

<sup>1</sup> *Oates W. E. Fiscal Federalism: An Overview / W. E. Oates // Public Finances With Several Levels of Government / ed. by Remy Prud'homme, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance. – Brussels, 1990. – P. 1–18.*

Хоча деякі вітчизняні науковці, насамперед О. О. Сунцова<sup>1</sup>, трактують фіскальний федералізм як певну філософію організації політичних відносин між різними рівнями влади, зазначимо, що положення теореми децентралізації можна успішно використовувати при реформуванні бюджетного устрою як федеративних, так і унітарних держав. Оскільки, відповідно до зазначеної теореми, делегування повноважень центрального уряду пов'язано тільки з метою найефективнішого надання суспільних товарів і послуг, питання політичного устрою до питання теорії фіскального федералізму стосунку не має; у цьому разі його слід віднести до питання суто політичної організації влади.

Гіпотезою Ч. Тьєбу обґрунтовується вибір споживачами суспільних послуг такої адміністративно-територіальної одиниці, в якій їм буде забезпечено рівень локального суспільного блага й рівень податкового тягаря, що найбільшою мірою відповідає їхнім уподобанням. На практиці існує чотири групи факторів, що обмежують описану Ч. Тьєбу міграцію з фінансових причин: по-перше, зміна місця проживання пов'язана з витратами; по-друге, зовнішні ефекти можуть призвести до того, що витрати переміщення не завжди цілком стосуються споживачів, які змінюють місце проживання (наприклад, імміграція значної кількості населення призводить до витрат, яких зазнають місцеві жителі); по-третє, у реальності практично не трапляються ідеальні суспільні послуги (іншими словами, локалізація вигід від суспільних послуг не буває абсолютною); по-четверте, практично неможливо привести адміністративно-територіальний устрій у відповідність із економічно оптимальними умовами створення місцевих суспільних послуг. В Україні, яка є унітарною державою, просторова міграція населення (із сільської місцевості до міських населених пунктів) пов'язана насамперед із намаганнями громадян поліпшити якість чи/та обсяг бюджетних послуг.

Додатковою передумовою ефективної політики фіскального федералізму є припущення Дж. Бреннана і Дж. Б'юкенена<sup>2</sup>, згідно з яким конкуренція між різними рівнями державного управління, а також між юрисдикціями одного рівня державного управління встановлює інституційні

<sup>1</sup> Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

<sup>2</sup> Бреннан Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен ; пер. с англ. – СПб. : Экономическая школа, 2005. – 272 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.hse.ru/incoming/docs/book5902402107.pdf>.

обмеження на надмірне втручання держави в приватний сектор економіки. Існує також низка досліджень, що показують позитивний зв'язок фіскальної децентралізації з підвищенням ефективності суспільного сектору, темпами економічного зростання, зниженням міжрегіональних диспропорцій у рівні життя населення.

Крім очевидних переваг фіскальна децентралізація пов'язана також із низкою негативних наслідків:

- невідповідність між доступними органам регіонального та базового рівнів державного управління ресурсами й закріпленими за ними видатковими повноваженнями (вертикальна незбалансованість бюджетної системи);
- міжтериторіальна диференціація чистих фіскальних вигід – різниця між обсягом одержуваних вигід від надання суспільних благ і рівнем здійснюваних податкових платежів; така диференціація призводить до порушення принципу територіальної справедливості, який передбачає наявність рівного доступу споживачів до суспільних благ незалежно від їх територіального розміщення;
- для високого ступеня децентралізації характерна наявність горизонтальних фіскальних зовнішніх ефектів, пов'язаних насамперед із прагненням місцевих органів влади до досягнення власних цілей за рахунок інших територіальних одиниць (проявом екстерналій такого роду є недоброросвісна податкова конкуренція, експорт податкового тягаря тощо).

Отже, метою практичної реалізації положень теорії фіскального федералізму є відповідність прийнятих на кожному рівні державного управління рішень про надання суспільних послуг (незалежно від характеру формування органів влади — виборні чи призначені вищими органами влади) та реальних уподобань жителів відповідної територіальної одиниці. Це не зменшує значення конституційного закріплення повноважень між рівнями державного управління, оскільки саме такий підхід забезпечує реальний вплив громадян на процес ухвалення рішень на всіх рівнях влади. Але в теорії бюджетного федералізму таке твердження важливо лише тією мірою, якою затверджений конституцією розподіл владних повноважень впливає на процеси децентралізації управління суспільними фінансами, на здатність швидкої реакції на зміну суспільних потреб населення територіальної громади.



У цьому контексті фіскальний федералізм як принцип управління суспільними фінансами передбачає:

- 1) наявність щонайменше двох рівнів державного управління, які здійснюють владні повноваження щодо однієї й тієї ж території та одного й того ж населення;
- 2) за кожним рівнем державного управління визначено принаймні одну сферу суспільних відносин, стосовно якої виключно орган влади цього рівня приймає необхідні управлінські рішення;
- 3) визначені гарантії (навіть у формі простого декларування в конституції) автономії кожного рівня управління у своїй власній сфері повноважень.

Під ці ознаки підпадає майже кожна країна з мінімальним рівнем демократії. Тому країни, незалежно від державного устрою, мають у тій чи іншій мірі децентралізовану систему управління суспільними фінансами й різняться між собою за ступенем децентралізації. У розвинутих країнах і країнах, що розвиваються, були відмінні причини й мотивації для проведення фінансової та бюджетної реформ, тому наслідки їх реалізації для макроекономічної стабільності і зростання також мають істотні відмінності.

У дослідженнях теорії фіскального федералізму та суспільного вибору основна увага приділялася проблемі централізованого та децентралізованого виробництва суспільних послуг, принципам, згідно з якими видаткові повноваження й дохідні джерела повинні передаватися владі регіонального та базового рівнів державного управління для досягнення максимуму функції суспільного добробуту, тобто визначенню оптимальної пропорції розмежування податково-бюджетних повноважень між різними рівнями влади. Практика визначення такої пропорції свідчить про необхідність оптимального поєднання всіх можливих фінансових інструментів в умовах постійної зміни зовнішнього та внутрішнього соціально-економічного середовища.

Теоретично набір фіскальних інструментів набуває двох крайніх форм:

- закріплення повноважень на встановлення і стягнення податків та зборів лише за центральним урядом. Фінансування витрат місцевих бюджетів здійснюється за рахунок міжбюджетних трансфертів або закріплених податків (податкових розщеплень);
- закріплення максимального обсягу повноважень на встановлення і стягнення податків та зборів до місцевих органів влади, за необхід-

ності доповнюючи надходження місцевих бюджетів закріпленими податками (податковими розщепленнями).

На практиці розподіл таких повноважень здійснюється більш гнучко й не набуває зазначених крайніх форм. Таблиця 21.3.1 ілюструє розподіл різних типів податків і міжбюджетних трансфертів, які можуть бути використані для фінансового забезпечення базового рівня державного управління (місцевого самоврядування).

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування передбачає, що такі органи мають достатній обсяг власних фінансових ресурсів для фінансування істотної частини витрат на виконання ними своїх повноважень відповідно до законодавства. Наявність власних фінансових ресурсів забезпечує повноцінний бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів при визначенні видаткових потреб і планових обсягів фінансування в частині власних повноважень. Тому поняття “фінансова автономія” слід відрізнити від поняття “фінансова забезпеченість”, оскільки останнє пов’язане з виконанням зазначеними органами делегованих їм державою повноважень. Власне делегування повноважень передбачає також закріплення обсягу фінансових ресурсів на їх реалізацію.

Фінансові ресурси можуть надаватися у вигляді закріплених загальнодержавних податків та зборів, які повністю або частково зараховуються до місцевих бюджетів, або у формі міжбюджетних трансфертів. На практиці використання лише податкових джерел для фінансування делегованих повноважень є ускладненим, оскільки:

- за органами місцевого самоврядування різного рівня державного управління закріплено делеговані повноваження, які суттєво відрізняються. Це зумовлює значні відмінності у видаткових потребах різних груп місцевих бюджетів, що ускладнює формування переліку податкових джерел для кожної з таких груп;
- об’єктивні відмінності у фіскальній спроможності адміністративно-територіальних одиниць, відповідні органи місцевого самоврядування яких належать до одного рівня державного управління. Ці відмінності викликані різним рівнем соціально-економічного розвитку територіальних громад, а також геоморфологічними, кліматичними чинниками.

Саме тому крім податків та зборів використовуються також міжбюджетні трансферти вирівнювання. При обрахунку обсягів цих трансфертів проводиться аналіз забезпеченості місцевих бюджетів податковими надходженнями для реалізації делегованих повноважень. Відповідно у

Таблиця 21.3.1

## Фінансові інструменти місцевого самоврядування

Фінансові інструменти	Особливості застосування
Власні податки	База оподаткування і ставка податку перебувають під контролем органів місцевого самоврядування
Регулюючі податки	Базу оподаткування встановлює центральний уряд, а ставки можуть встановлювати органи місцевого самоврядування
Податкові розщеплення	Центральний уряд установлює базу оподаткування і ставку податку, але із фіксованою частиною податкових надходжень до місцевих бюджетів (наприклад, на основі пулу різних податкових джерел), яка розподіляється між органами місцевого самоврядування на основі: – обсягу доходів, що збираються в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці (принцип похідження); – інших критеріїв – зазвичай чисельність населення, видаткові потреби, дохідна спроможність
Загальні трансферти (гранти загального призначення)	Обсяг фінансових ресурсів, які надаються місцевим органам влади, визначає центральний уряд (як правило, із застосуванням формалізованих методів розрахунку – наприклад, на основі рівня податкової спроможності). При цьому уряд уповноважений погоджувати з органами місцевого самоврядування цілі використання таких трансфертів
Спеціальні, цільові трансферти	Загальний обсяг трансферту визначає центральний уряд на основі обсягу витрат бюджету-реципієнта, але в будь-якому разі центральний уряд визначає перелік програм (чи статей витрат), на фінансування яких мають бути використані отримані трансферти

Складено за: *Treisman D. State Corroding Federalism / D. Treisman // Journal of Public Economics. – 2004. – № 88. – Р. 819–843.*

вузькому розумінні фінансова забезпеченість – спроможність органів місцевого самоврядування реалізувати делеговані їм повноваження виключно за рахунок закріплених за відповідними місцевими бюджетами податків та зборів. У широкому розумінні це поняття використовується для відтворення всіх фінансових можливостей зазначених органів, що використовуються ними для реалізації делегованих повноважень, тобто як закріплених податків, так і трансфертів вирівнювання. Останній підхід дає можливість оцінити результативність використання всіх інструментів децентралізації, а також ефективність надання суспільних послуг громадянам.

Слід відзначити не лише фіскальну, а й соціальну значимість, оскільки будь-який податок крім фіскальної та регулятивної дії має й побічні, зовнішні для фіску, соціальні наслідки. Тому існує наукова позиція, що фінансові можливості місцевого самоврядування можна істотно поліпшити за рахунок зменшення податкового навантаження на суб'єкти господарювання в регіонах України. За таких умов добробут населення країни зросте за рахунок збільшення суми оборотних коштів, які залишатимуть підприємствам усіх форм власності. У зв'язку з цим доцільним є надання місцевим бюджетам більшої кількості бюджетних трансфертів під виконання делегованих державних повноважень, фінансування яких держава покладає на органи місцевого самоврядування. Фіскальна децентралізація доходів із центрального до місцевих бюджетів є цілком виправданою й економічно ефективною.

Вихідною умовою ефективної реалізації положень бюджетної децентралізації є обґрунтований розподіл повноважень між рівнями державного управління, чітке визначення умов їх делегування. При розподілі владних повноважень між двома й більше рівнями державного управління використовується класичний інструментарій децентралізації, але при цьому слід урахувувати взаємозалежність важелів та інструментів. Містобудування, водопостачання й водовідведення, вивезення сміття, дошкільна та базова середня освіта, соціальні послуги є основними сферами повноважень органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн. Тим не менше значні відмінності спостерігаються в межах і розмірах повноважень у кожній названій сфері. Наприклад, відмінності в адміністративно-територіальному устрої (децентралізація, регіоналізація, розмір муніципалітетів) є визначальними факторами, що впливають на обсяги повноважень і функцій місцевого самоврядування.

Головною проблемою бюджетного устрою, оснований на принципах фіскального федералізму, є саме забезпечення поєднання загальнонаціональних та місцевих інтересів. Якщо розглядати проблему покриття вертикальних фінансових розривів окремо від проблеми горизонтального фінансового вирівнювання, то їх розв'язання не є надто трудомістким. Визначальним є вирішення питання узгодження фінансового інструментарію розв'язання цих двох проблем. В умовах різких змін економічної кон'юнктури, істотного ступеня диференціації доходів громадян надзвичайно складними питаннями, що постають перед державою, є узгодження й упорядкування цих механізмів із метою одночасного врахування різнонаправлених приватних, корпоративних та суспільних інтересів.

Разом із тим бюджетний федералізм не обмежується лише територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги. Його метою також є забезпечення самодостатності територіальних формувань, стимулювання власних зусиль громад до нарощування економічного потенціалу. Бюджетний федералізм виконує важливу політичну й соціальну функції. Рух бюджетних ресурсів у напрямі від територій до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом у єдиний державний організм і тим згуртовує націю.

Практична реалізація положень фіскального федералізму має місце в країнах унітарного устрою, зокрема в Україні. Визначення системи місцевого самоврядування в державі, засад організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів місцевого самоврядування, зокрема уточнення організаційно-правової, матеріальної й фінансової основ місцевого самоврядування, подано в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Законом встановлено такі види місцевих бюджетів: бюджет місцевого самоврядування; районний бюджет; обласний бюджет.

Бюджет місцевого самоврядування визначено як план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. За рахунок фінансових ресурсів обласного бюджету забезпечуються спільні інтереси територіальних громад, реалізуються місцеві програми. А за рахунок коштів районного бюджету забезпечуються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, фінансуються місцеві програми. Районний та обласний бюджети є інструментами системи бюджетного вирівнювання.

Гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на одну особу населення в межах території України визначено як мінімальний рівень соціальних потреб. Розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, формує мінімальний бюджет місцевого самоврядування.

Згаданий Закон уточнює процедуру наділення міських рад правами щодо управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах. Міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району в місті, якщо територіальна громада району в місті шляхом референдуму не прийняла рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті.

Закон регламентує самостійність місцевих бюджетів. Місцеві бюджети не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Закон визначає право органів місцевого самоврядування перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти з урахуванням місцевих умов і особливостей, проте жодним чином не встановлено критерій віднесення бюджетних коштів місцевих бюджетів до власних.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за умови рішень відповідних рад можуть бути передані органам самоорганізації населення. Делегування повноважень супроводжується передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Контроль виконання переданих повноважень і використаних коштів здійснюється відповідними радами. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері бюджету, фінансів і цін подано в табл. 21.3.2.

Держава забезпечує фінансову підтримку місцевому самоврядуванню, зокрема бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, контролює законність, доцільність, економність, ефективність витрачання коштів та належний їх облік, гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. За основу обрахунку мінімальних розмірів видатків місцевих бюджетів, а також доходів і транс-

Таблиця 21.3.2

### Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері бюджету, фінансів і цін

Власні (самоврядні) повноваження	Делеговані повноваження
<p>1. Складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету.</p> <p>2. Установлення в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами й організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади.</p> <p>3. Установлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, які перебувають у спільній власності територіальних громад.</p> <p>4. Здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету.</p> <p>5. Залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища.</p> <p>6. Об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, які стосуються спільних інтересів територіальних громад</p>	<p>1. Здійснення відповідно до закону контролю отримання зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності.</p> <p>2. Здійснення відповідно до закону контролю отримання цін і тарифів.</p> <p>3. Сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території</p>

Джерело: Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25.

фертів використовуються нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установленого законом.

Доходи місцевих бюджетів складаються з власних джерел і загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, закріплених у встановленому законом порядку. Законом також обґрунтовано поділ дохідних джерел місцевих на власні та закріплені доходи. Закріплені доходи формуються у вигляді загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Дотації та субвенції, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, обласні ради розподіляють між районними бюджетами й бюджетами міст обласного значення. Критерієм розподілу виступають мінімальні розміри місцевих бюджетів. Кошти, що передаються з державного бюджету обласним бюджетам, також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами можуть розподілятися кошти, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій.

Діюча система формування дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема порядок надання бюджетних трансфертів, не створює стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а стимулює до прийняття споживацьких підходів. Основними чинниками, зокрема, є:

- відсутність дієвих стимулів у органів місцевого самоврядування до збільшення надходжень до місцевих бюджетів;
- недостатня ефективність інституту місцевого оподаткування;
- невпорядкованість незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування;
- відсутність реального впливу органів місцевого самоврядування на формування власних доходів.

Видатки місцевих бюджетів поділяються на видатки, що пов'язані з виконанням повноважень місцевого самоврядування та повноважень органів виконавчої влади.



Аналіз фінансової забезпеченості виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про значну їх обтяженість при реалізації саме державних функцій, адже більше ніж 90 % видатків місцевих бюджетів України пов'язано з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 10 % – власних повноважень. У загальному фонді місцевих бюджетів закріплені доходи переважають над власними (у співвідношенні 85 до 15 %), що також суперечить принципам бюджетного федералізму й бюджетної децентралізації. Незначна частка власних доходів свідчить про неможливість повною мірою задовольнити всі різноманітні потреби, які виникають на місцевому рівні й пов'язані зі створенням нормальних умов для життєдіяльності громадян. Більше того, склалася ситуація, за якої органи місцевого самоврядування використовують частину власних доходів на фінансування делегованих повноважень, тобто тих, які держава повинна повністю фінансувати за рахунок загальнодержавних коштів. Нестача фінансових ресурсів змушує органи місцевого самоврядування майже всі наявні кошти спрямовувати на фінансування поточних потреб установ, які утримуються з місцевих бюджетів, а також на соціальний захист населення.

Розмір і цільове спрямування видатків, що здійснюються з місцевих бюджетів на потреби територіальних громад, визначаються органами місцевого самоврядування цих громад, а фінансування заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, пов'язаних із районними, обласними радами, проводиться з відповідних районних та обласних бюджетів. Напрями використання бюджетних коштів визначають сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи, які самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів.

У видатковій частині місцевих бюджетів окремо виділяються видатки поточного бюджету й видатки бюджету розвитку. Використання коштів бюджету розвитку здійснюється на фінансування програм соціально-економічного розвитку території, у частині інвестиційної, інноваційної діяльності та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням. Фінансування бюджетних установ і закладів, що не пов'язане з розширеним відтворенням, належить до видатків поточного бюджету.

Районні та обласні ради затверджують відповідно районні, обласні бюджети, виконання яких у визначених цілях і обсягах здійснюють міс-

цеві державні адміністрації. Держава гарантує достатній обсяг місцевих бюджетів на забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. За відсутності фінансових можливостей покриття видатків місцевих бюджетів, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, шляхом надання дотацій, субвенцій, субсидій, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів.

Вітчизняний досвід і світова практика підтверджують, що визначення набору суспільних благ, за надання яких відповідає держава, в умовах багаторівневості зумовлює необхідність розмежування між рівнями державного управління сфер відповідальності за їх надання. Це, у свою чергу, залежно від обсягів витрат кожного рівня на виконання закріплених за ним функцій, потребує наділення його певною часткою доходів центрального бюджету (пасивне фінансове вирівнювання). Нарешті, невідповідність між власними доходами та видатками потребує певного руху коштів, тобто трансфертів (активне фінансове вирівнювання).

Наприклад, якщо відповідальність за функцію охорони здоров'я покладається на місцеві, а не на загальнодержавні органи влади, у законодавстві має бути вирішено цілий ряд питань стосовно її фінансування: по-перше, визначено, звідки місцеві органи влади отримають кошти на фінансування цієї функції — за рахунок власних доходів, розщеплених податків, державних трансфертів (загальних чи цільових, повних чи часткових); по-друге, встановлено, у якій пропорції ці джерела фінансування сполучатимуться, якщо одного з них недостатньо для покриття видатків; по-третє, зафіксовано принципи розподілу наданих державою трансферних коштів.

#### **21.4. УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ І НАДАННЯ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ**

Загальні умови здійснення місцевих запозичень визначає Бюджетний кодекс України, зокрема право на здійснення запозичень закріплено за міськими радами та Верховною Радою Автономної Республіки Крим. Але при закріпленні цього права за виключним переліком органів місцевого самоврядування не враховано положення п. 8 ст. 9 Хартії міс-

цевого самоврядування<sup>1</sup>, в якій не встановлено жодних обмежень щодо доступу органів місцевого самоврядування до національного ринку позикового капіталу.

Право на здійснення зовнішніх запозичень закріплено за всіма міськими радами (у разі отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій), в іншому разі запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю жителів понад 300 тис. (табл. 21.4.1). За офіційними даними органів державної статистики, станом на кінець 2011 р. таке право мають міста Сімферополь, Вінниця, Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Донецьк, Макіївка, Маріуполь, Запоріжжя, Луганськ, Львів, Миколаїв, Одеса, Харків, Херсон, Київ і Севастополь.

Обмеження щодо здійснення запозичень, визначені в Бюджетному кодексі України, установлені до:

- обсягу місцевого (гарантованого територіальною громадою чи Автономною Республікою Крим) боргу на рівні 200 % (400 % – для м. Києва) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів);
- обсягу видатків на обслуговування боргу місцевих бюджетів на рівні не більше ніж 10 % щорічного обсягу видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.

Основні вимоги до процедури здійснення запозичень визначено в постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень” від 16.02.2011 № 110. Першу редакцію постанови Уряду щодо Порядку здійснення запозичень на реалізацію положень ст. 74 Бюджетного кодексу України прийнято в 2003 р., а протягом 2003–2012 рр. внесено ряд доповнень і змін щодо вдосконалення процедури здійснення запозичень. Зокрема, встановлено умови обов’язкового погодження з Міністерством фінансів України здійснення запозичення за умови надання такої інформації:

- рішення про затвердження бюджету Автономної Республіки Крим або міського бюджету на відповідний рік;
- проекту рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов’язань);

---

<sup>1</sup> Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

Таблиця 21.4.1

## Запозичення органів місцевого самоврядування в розрізі років та валюти запозичення

Міста	Кредит	Випуск облігацій		Реструктуризація	Надання гарантій по кредиту
		зовнішньої позики	внутрішньої місцевої позики		
2003					
Київ	Кредит в іноземній фінансовій установі 500,0 млн дол. США	150 млн дол. США	100 млн грн		
Южне	2 400,0 тис. грн				
2004					
Київ		200 млн дол. США			
Запоріжжя			25,0 млн грн		
Донецьк			20,0 млн грн		
Антрацит	1,3 млн грн				
Одеса	48,0 млн грн				
2005					
Донецьк			45,0 млн грн		
Новокаховка	2,0 млн грн				
Київ	250,0 млн дол. США				
Харків			100 млн грн		
Запоріжжя			75 млн грн		
Одеса			150 млн грн		
Черкаси			5 млн грн		
Івано-Франківськ			5,5 млн грн		
2006					
Донецьк			50 млн грн		
Вінниця			20 млн грн		
Комсомольськ			8 млн грн		
Миколаїв	13 млн грн				

Продовження табл. 21.4.1

Міста	Кредит	Випуск облігацій		Реструктуризація	Надання гарантій по кредиту
		зовнішньої позики	внутрішньої місцевої позики		
2007					
Одеса	Кредит в іноземній фінансовій установі 335 млн грн				
Бердянськ			10 млн грн		
Львів			10 млн грн		
Вінниця			15 млн грн		
Львів			92 млн грн		
Луганськ			29 300 тис грн		
Київ	Кредит в іноземній фінансовій установі 500,0 млн дол. США				
Харків	100 м.дол. США				
Северодонецьк			20 млн грн		
2008					
Бориспіль			9 млн грн		
Іллічівськ	5 500 тис грн				
Львів			200 млн грн		
Вінниця			10 млн грн		
Львів			30 млн грн		
Луганськ			50 млн грн		
Миколаїв			50 млн грн		
Запоріжжя			60 млн грн		
Харків			505 млн грн		
Донецьк			80 млн грн		
Краматорськ			15 млн грн		
Черкаси					11 200 тис. евро
Київ			1 000 млн грн		
Одеса			300 млн грн		

Продовження табл. 21.4.1

Міста	Кредит	Випуск облігацій		Реструктуризація	Надання гарантій по кредиту
		зовнішньої позики	внутрішньої місцевої позики		
Енергодарськ Бровари	10 млн грн				8 млн євро
2009					
Львів			300 млн грн		
Вінниця	10 млн грн			4 млн грн	
Бровари	12 млн грн			4 млн грн	
Луцьк			50 млн грн		
Камянець-Подільськ			10 млн грн		
Івано-Франківськ					11 700 тис євро
Львів					12 млн євро
Суми			50 млн грн		
Дніпропетровськ			50 млн грн		
Донецьк			60 млн грн		
Ковельськ	1 300 тис. грн				
Смілянськ	1 500 тис. грн				
Енергодарськ					8 млн євро
2010					
Луцьк				8 млн грн	
Житомир					10 млн євро
Одеса			з метою рефінансування 300 млн грн		
Черкаси	з метою рефінансування 5 млн грн				

Закінчення табл. 21.4.1

Міста	Кредит	Випуск облігацій		Реструктуризація	Надання гарантій по кредиту
		зовнішньої позики	внутрішньої місцевої позики		
2011					
Луцьк				6 млн грн	
Автономна Республіка Крим			400 млн грн		
2012 (погоджені Міністерством фінансів України)					
Вінниця	25 млн грн				
Луцьк				6 млн грн	
Київ	3 млн грн	3500 млн грн			
Житомир	3 млн грн				10 млн євро
Горлівка	2,7 млн грн				
Кременчук			25 млн грн		
Львів	3 млн грн		100 млн грн		6 млн євро
Одеса				15 млн швейц. фр., 15 млн грн	
Запоріжжя			50 млн грн		
Дніпропетровськ			100 млн грн		
Павлоград	2,8 млн грн				
Харків				350 млн грн	
Конотоп	1 млн грн				
Краматорськ	2,7 млн грн				
Чернігів	3 млн грн				

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfn.gov.ua>.

- розрахунків і обґрунтування здійснення запозичень;
- копій звітів про виконання бюджету Автономної Республіки Крим або міського бюджету за три роки, що передують року, в якому приймається рішення про запозичення;
- інформації про поточний стан виконання зобов'язань із погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за п'ять років, що передують року, в якому приймається зазначене рішення;
- обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим або міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми місцевого боргу протягом усього періоду його погашення;
- проекту проспекту емісії облігацій або копій відомостей про випуск (розміщення) облігацій та відомостей про рейтингову оцінку облігацій – у разі здійснення запозичення шляхом випуску облігацій місцевих позик.

Розширено також поняття “істотні умови запозичення”, до яких, поряд із розміром запозичення, розміром основної суми боргу, процентами за запозичення, строками їх сплати, віднесено вид і валюту запозичення.

Основними джерелами надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів в Україні є надходження від операцій із комунальною власністю:

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;
- кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, яке перебуває в комунальній власності;
- кошти від продажу землі.

Для бюджетів міст обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення основними джерелами наповнення бюджету розвитку є кошти від відчуження майна та кошти від продажу землі (табл. 21.4.2).

За період аналізу ці два джерела забезпечують не менше половини, а в деяких періодах – понад 90 % сукупного обсягу надходжень бюджету розвитку (2006 р.). Така варіація пов'язана насамперед із проведенням деякими міськими радами запозичень, при цьому обсяг цих запозичень істотно впливає на загальний обсяг надходжень бюджету розвитку. Протягом аналізованого періоду в абсолютному значенні для коштів від відчуження майна характерний менший ступінь варіації, ніж



Таблиця 21.4.2

**Структура надходжень до бюджету розвитку бюджетів міст обласного значення,  
міст Києва і Севастополя**

Роки	Види надходжень									
	Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність		Кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, що перебуває в комунальній власності		Кошти від продажу землі		Єдиний податок		Запозичення	
	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%
2005	16 897,6	0,5	947 435,4	27,3	809 027,0	23,3			1 700 500,00	49,0
2006	19 560,8	0,8	1 352 570,8	58,0	863 534,9	37,0			96 500,00	4,1
2007	25 711,1	0,3	1 526 657,6	20,4	2 399 722,5	32,0			3 541 300,00	47,3
2008	10 893,1	0,2	1 728 711,3	32,9	2 043 913,3	38,9			1 464 780,00	27,9
2009	12 069,2	0,4	1 094 314,5	33,6	973 954,2	29,9			1 179 155,00	36,2
2010	19 151,5	0,8	1 016 881,7	42,9	1 010 397,8	42,6			323 000,00	13,6
2011	14 481,3	0,3	1 306 755,5	28,6	1 563 200,7	34,2			1 678 265,1	36,7
									6 000,00	0,1

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfn.gov.ua>.

для коштів від продажу землі: надходження від першого джерела змінювалися в діапазоні від 950 млн до 1,5 млрд грн, другого джерела – від 800 млн до майже 2,4 млрд грн. Це свідчить про значний вплив нецінових факторів на ринку земельних ділянок, що зумовлюють неможливість залучення сталого обсягу надходжень від продажу землі. Слід зауважити, що спорідненість ринків нерухомості та землі може також впливати на прийняття рішень територіальною громадою щодо вибору об'єктів нерухомого майна або земельних ділянок для продажу. Тобто громада приймає рішення щодо продажу майна чи ділянки залежно від ситуації на відповідному ринку й максимізації вигоди.

Дивіденди як джерело надходження бюджету розвитку найактивніше використовуються на рівні бюджетів міст обласного значення. Насамперед це пов'язано з концентрацією виробничого потенціалу саме в містах цієї групи й високою забезпеченістю працівниками виробничої та невиробничої сфер, оскільки саме в містах наявна достатня кількість об'єктів інфраструктури (зокрема соціальної), що приваблює громадян, забезпечуючи їх необхідним рівнем комфорту. Динаміка обсягу отриманих дивідендів свідчить про системний характер формування органами місцевого самоврядування внесків до статутних фондів господарювання суб'єктів, оскільки в роки економічного спаду (2008–2009 рр.) спостерігалось зменшення обсягу отриманих дивідендів, а в роки підйому (2010 р.) – збільшення надходжень від цього джерела. Тобто внески було проведено до фондів підприємств галузей із рівнем прибутковості вище середнього. Водночас недоліком формування такого пакета майнових прав є невизначеність у можливості отримання цих дивідендів у наступному бюджетному періоді та на середньострокову перспективу.

В умовах імовірного погіршення внутрішньо економічної кон'юнктури в 2013 р. слід забезпечити підвищення вимог до фінансового стану територіальних громад, які мають намір здійснити запозичення. Оскільки основним джерелом наповнення бюджету розвитку є надходження від операцій із комунальною власністю, обсяги таких надходжень у періоди економічної стагнації можуть значно зменшитися, що потребує обрахунку різних сценаріїв прогнозу обсягу доходів бюджету розвитку на період погашення суми місцевого боргу і процентів за ним.

Прозорість здійснення запозичень забезпечить насамперед прозорість реалізації інвестиційних програм і проектів, які фінансуються за рахунок позикових коштів. Особливу увагу при цьому слід звернути на результативні показники виконання бюджетних програм місцевих бюдже-

тів, що повністю або частково виконуються за рахунок місцевих запозичень. Інформація про планові та фактичні показники зазначених програм підлягає обов'язковій публікації в періодичних виданнях відповідної територіальної одиниці.

Публікація інформації в місцевій пресі про наміри органів місцевого самоврядування здійснити запозичення має супроводжуватися громадськими слуханнями для повного інформування мешканців про мету й істотні умови здійснення позики. Необхідно забезпечити публічний доступ громадян до Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій із метою поширення відомостей про здійснені запозичення й порівняння умов отримання позики, які має намір здійснити відповідна рада, з умовами вже реалізованих місцевих запозичень інших територіальних громад.

У середньостроковій перспективі, зокрема при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою й запровадженні процедури об'єднання територіальних громад, необхідно закріпити право на здійснення запозичень за всіма територіальними громадами. Визначені Бюджетним кодексом України обмеження щодо статусу, чисельності жителів територіальних громад, органи самоврядування яких уповноважені здійснювати запозичення, не забезпечують територіальним громадам рівні умови для розвитку комунальної інфраструктури, обмежують їхню участь у реалізації інвестиційних програм. Враховуючи низьку фінансову спроможність більшості сільських, селищних територіальних громад, а також недостатню фінансову забезпеченість власними фінансовими ресурсами, реальних можливостей реалізації права на здійснення запозичень у відповідних органів місцевого самоврядування немає. Тому виникає потреба не лише у формальному закріпленні такого права в Бюджетному кодексі України, а й у забезпеченні умов для достатньої фінансової автономії зазначених територіальних громад для практичної реалізації цього права.

Пропонується також скасувати процедуру погодження місцевих позик Міністерством фінансів України та замінити її процедурою реєстрації, що спростить процедуру випуску місцевих позик і зробить її прозорішою, при цьому додаткових загроз для фінансової стабільності у країні не виникатиме. Реєстрація має забезпечити відповідність умов випуску місцевих позик вимогам законодавства в частині видів і обсягів запозичень, цільового використання запозичених коштів, адекватності застави місцевих позик і процедур урегулювання дефолту. Отже, проходження реєстрації має гарантувати законність місцевих позик. При виконанні всіх

вимог законодавства реєстрація має здійснюватися автоматично без додаткових погоджень із будь-якими державними органами.

Ризик, пов'язаний із місцевим боргом і наданням місцевих гарантій, – це можливість настання події (обставини) ймовірного характеру, що призведе до збільшення витрат місцевих органів влади на погашення й обслуговування місцевого та гарантованого місцевими органами влади боргу чи взагалі до неможливості їх здійснення.

Досвід проведених місцевими радами запозичень свідчить про необхідність визначення і класифікації ризиків, що пов'язані з місцевим боргом та наданням місцевих гарантій, а також упровадження системи формалізованих показників для проведення моніторингу рівня фінансової забезпеченості виконання зобов'язань місцевої ради.

1. Макроекономічні ризики пов'язані зі змінами економічної кон'юнктури в країні (що може призвести до зменшення надходжень до бюджету розвитку, за рахунок яких заплановано погашення зобов'язань), валютного курсу (за наявності зобов'язань у іноземній валюті) та процентних ставок на фінансових ринках (за наявності зобов'язань із плаваючою ставкою чи необхідності рефінансування діючих зобов'язань).

2. Ризики управління зобов'язаннями на місцевому рівні пов'язані з фінансовим станом місцевих органів влади, обсягом і структурою їхніх зобов'язань.

Показниками, які необхідно враховувати при оцінюванні зазначених ризиків, можуть бути:

- відношення загального обсягу прямих та гарантованих зобов'язань місцевих органів влади до середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень, капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів та коштів від продажу землі);
- відношення платежів із погашення й обслуговування місцевого боргу до середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень, капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів та коштів від продажу землі);
- різниця дохідностей державних та місцевих зобов'язань із відповідними термінами обігу та валютою емісії;
- показники оцінки процентного ризику (див. наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом” від 16.06.2010 № 461, далі – наказ);

- показники оцінки ризику рефінансування (наказ);
- показники оцінки процентного ризику й ризику рефінансування (наказ);
- показники оцінки валютного ризику (наказ).

3. Ризики неефективності використання місцевих запозичень та надання державних гарантій.

Показником, який слід ураховувати при оцінюванні зазначених ризиків, може бути різниця між дохідністю місцевих боргових зобов'язань і ставкою дохідності чи економії коштів у результаті реалізації інвестиційних проектів.

Процедура реєстрації місцевих запозичень та гарантій має забезпечити відповідність дій місцевих органів влади бюджетному законодавству, а також їхню економічну обґрунтованість. Тому умовами їх реєстрації повинні бути показники, що не перевищують певних критичних рівнів:

- відношення загального обсягу місцевого боргу до середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень, капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів та коштів від продажу землі) – 200 і 400 %;
- відношення обсягу видатків на обслуговування боргу місцевих бюджетів до щорічного обсягу видатків від загального фонду місцевого бюджету – 10 %;
- різниця дохідностей державних та місцевих зобов'язань із відповідними термінами обігу та валютою емісії – не більше 3 %;
- різниця між дохідністю місцевих боргових зобов'язань і ставкою дохідності чи економії коштів у результаті реалізації інвестиційних проектів – не менше 3 %.

Аналіз міжнародного досвіду у сфері регулювання місцевих позик свідчить про наявність усталеного інструментарію диверсифікації ризиків здійснення місцевих запозичень, надання місцевих гарантій: нагляд і оприлюднення інформації про місцеві позики, розміщення позик і погашення боргу, банкрутство/врегулювання боргових вимог кредиторів у разі неплатоспроможності позичальника. У багатьох країнах розміщення місцевих позик підлягає погодженню чи реєстрації центральними органами, які підтверджують законність запозичення й гарантують, що предмети застави і спеціально обумовлені механізми захисту прав кредиторів не суперечать національному (регіональному) законодавству.

Здебільшого центральний уряд не гарантує виконання зобов'язань за місцевими боргами з метою уникнення проблеми суспільного ризику: муніципалітети, які очікують на таку підтримку, не мають стимулів для проведення виважених економічної політики й управління своїм боргом, тоді як кредитори не приділяють належної уваги аналізу кредитоспроможності позичальника. Відсутність гарантій центрального уряду за місцевими позиками зафіксована в національних законодавствах Південної Африки, Мексики та деяких інших країн.

Обмеження, що накладаються центральним урядом на муніципальні борги і позики, застосовуються щодо: суми запозичення; мети запозичення й напрямів використання коштів; видів забезпечення і способів захисту порушених прав кредиторів.

Найпоширенішим показником, який використовується для обмеження обсягів запозичень місцевих органів, є максимально допустима сума платежів у рахунок обслуговування боргу щодо доходів місцевих бюджетів. Таке обмеження застосовується в Аргентині, Бразилії, Італії, Японії, Іспанії, Литві, Польщі й Колумбії.

Пропорція бюджетних доходів, що спрямовуються на обслуговування боргів, обмежується рівнем толерантності місцевих жителів стосовно обсягів вилучення бюджетних ресурсів на боргові виплати. У країнах ОЕСР верхній ліміт перебуває в межах 5–10 % доходів. Фактичні процентні виплати регіональних і місцевих органів становили 4 % у США, 8 % – у Німеччині, 12 % – у Канаді. Максимально допустима сума витрат на обслуговування боргу переважно устанавлюється у відсотках до загальних доходів місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів).

“Золоте правило” (використання запозичених коштів виключно на фінансування капітальних видатків) зафіксоване в законодавстві Бразилії, Південної Африки, Індії. Норми, які обмежують позики місцевих органів влади інвестиційними цілями, застосовуються також у Канаді, США, Австрії, Німеччині, Франції, Швейцарії, Нідерландах, Швеції. Так, у Нідерландах муніципалітетам дозволено залучати ресурси на ринку капіталів лише з метою фінансування закупівель основних засобів. У Швеції муніципальні позики можуть використовуватися тільки для фінансування проектів капітального будівництва. Найчастіше такі проекти реалізуються в галузях освіти, охорони здоров'я, енергопостачання. В Японії місцеві позики підлягають погодженню з парламентом країни, що переважно затверджує лише позики інвестиційного спрямування. Поряд із позиками для фінансування загальних інвестиційних витрат місцевих органів

окремі запозичення спрямовуються виключно в конкретні інвестиційні проекти, забезпечені доходами від їх реалізації (так зване проектне фінансування). У світовій практиці проектне фінансування стало елементом ринку капіталів, що розвивається найбільш динамічно.

У США муніципалітети поряд з облігаціями під загальне забезпечення випускають дохідні облігації (*revenuebonds*), що емітуються під певний проект і забезпечені доходами від його реалізації. Американські дохідні облігації використовуються для фінансування проектів у галузях транспорту (автошляхи, порти, аеропорти) і житлово-комунального господарства (системи водопостачання й водовідведення, постачання електроенергії і природного газу). Якщо доходи від реалізації проекту недостатні для обслуговування боргу, тоді як забезпечення використовують податок з продажу або податок на паливо (можлива їх комбінація). У США дохідні облігації являють собою переважну форму позичкового фінансування на місцевому рівні. Практика закріплення окремих позик за певними інвестиційними проектами застосовується також у Великобританії і Франції.

Проектне фінансування є економічно обґрунтованим лише за наявності адміністративних можливостей нарахування платежів за користування послугами (забезпечення водою, газом, розподіл електроенергії, вивезення сміття, транзитні й платні автошляхи).

У рамках нормативно-правової системи регулювання місцевих запозичень визначаються види застави, що можуть застосовуватися позичальниками — місцевими органами (доходи від реалізації проектів, загальні доходи місцевих бюджетів, певні типи активів тощо). Як правило, потенційні інвестори охочіше надають позики за наявності кількох видів застави, що включають як доходи, що будуть отримані від інвестиційних проектів, так і інші доходи та майно територіальної громади.

Належним чином сформована система врегулювання місцевих дефолтів, що чітко визначає права й обов'язки кредиторів та позичальників, є дуже важливою. Законодавство має гарантувати достатній ступінь захисту кредиторів і забезпечувати високий рівень відповідальності позичальників за ефективне використання позик і надання суспільних благ у повному обсязі.

Отже, врегулювання проблемних питань, пов'язаних із неплатоспроможністю позичальника, має поширюватися на: попередження муніципальних дефолтів; розроблення чітких адміністративних і правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат; визначення порядку реорганізації і

врегулювання боргових вимог кредиторів; мінімізацію ризиків для центрального уряду; підтримання належного рівня фінансування надання суспільних благ.

У США питання, пов'язані з банкрутствами муніципалітетів, регулюються розділом 9 Кодексу США про банкрутства. Реорганізація муніципальних боргів, як правило, проводиться шляхом продовження строку погашення, зниження боргових виплат у найближчому майбутньому, рефінансування боргу через надання нових позик, забезпечених новими податками і скороченням певних видатків. Законодавство не містить положень про можливість продажу активів позичальника й розподілу виручки на користь кредиторів. Лише позичальник може ініціювати процедуру банкрутства. Зазвичай у разі дефолтів муніципалітетів уряди штатів інтенсивно втручаються в їхні фіскальні справи й забезпечують врегулювання найпроблемніших питань.

Угорщина запровадила процедуру банкрутства для місцевих позичальників у 1995 р. Згідно з визначеною процедурою, мер міста зобов'язаний подати до суду спеціальне подання протягом восьми днів після невиконання зобов'язань перед кредиторами. Суд може відхилити подання про банкрутство в разі, якщо, за оцінкою суду, зобов'язання могли бути виконані за рахунок наявних доходів і активів. В іншому разі суд оголошує про початок процедури банкрутства і призначає довірену особу. Протягом восьми днів місцева влада зобов'язана сформуванати кризовий комітет і впродовж 30 днів – підготувати бюджет надзвичайного стану, що забезпечував би фінансування лише необхідних видатків. Довірена особа перевіряє законність рішень місцевої влади, які призвели до дефолту, і рекомендує суду відкрити кримінальні/цивільні справи.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що в міжнародній практиці широко застосовується регулювання місцевих запозичень центральним урядом. Найпоширенішими інструментами такого регулювання є встановлення обмежень на суму запозичень, цільову спрямованість позик, процедур урегулювання дефолтів.

Зважаючи на приховані ризики від залучення коштів у вигляді муніципальних запозичень, рішення місцевої ради про їх здійснення повинно бути економічно обґрунтованим:

- 1) місцеві позики мають використовуватися для реалізації проектів інвестиційного спрямування, що забезпечують створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування. Міністерство фінансів України (Міністерство економічного розвитку і торгівлі



- України) додатково може проводити аналіз відповідності інвестиційному спрямуванню проектів, що фінансуються за рахунок залучених органами місцевого самоврядування коштів;
- 2) місцеві позики мають залучатися з метою створення “об’єктів, що самофінансуються”, тобто об’єктів, які забезпечують виконання суспільних функцій, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування, та фінансуються за рахунок платежів населення. Йдеться насамперед про достатнє матеріальне забезпечення суб’єктів господарювання комунального сектору економіки. Необхідно визначити, чи можуть використовувати органи місцевого самоврядування залучені кошти для фінансування капітального ремонту цих об’єктів інфраструктури, чи запозичення можуть здійснюватися виключно на капітальне будівництво таких об’єктів;
  - 3) у середньостроковій перспективі система управління ризиками місцевих запозичень та гарантій має координуватися із процесом реформування місцевих фінансів, оскільки дієвість та ефективність запозичень можлива лише за умови достатнього рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Удосконалення захисту прав власності й поліпшення загального інвестиційного клімату, розвиток інших інструментів фінансового ринку і проведення реформ у секторі інфраструктури забезпечать істотне зниження ризиків, пов’язаних із місцевими запозиченнями, та покращання фіскальної дисципліни позичальників, що створить передумови для розвитку ринку місцевих запозичень та місцевих гарантій.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 21

1. Важливим завданням реалізації реформи бюджетної системи України залишається удосконалення складової місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Упорядкування складу доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, розширення дохідної бази бюджету розвитку, створення державного фонду регіонального розвитку в складі Державного бюджету України забезпечило органи місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами для реалізації їх повноважень, а також створило передумови соціально-економічного розвитку територіальних громад. Водночас актуальним є питання належного фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Насамперед постає потреба в науково-методичному обґрунтуванні підходів до удосконалення процедур формування та виконання місцевих бюджетів за видатками, а також видаткової частини Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Важливість цього підкріплює необхідність визначення взаємозв'язку обсягів проведених видатків та отриманих за результатами витрачання бюджетних коштів, запровадження методики формування бюджетних показників на середньострокову перспективу як щодо державного, так і місцевих бюджетів.

2. Одним із пріоритетів Програми економічних реформ на 2010–2014 роки визначено регіональний розвиток та реформу міжбюджетних відносин, задля чого в Національному плані дій на 2012 рік з реалізації цієї Програми закріплено перелік завдань, заходів та індикаторів їх виконання. Насамперед передбачено необхідність розроблення фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку, підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, забезпечення справедливого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Реалізація цих завдань потребує комплексного розроблення та впровадження стандартів надання суспільних послуг у кожній з галузей бюджетної сфери, забезпечення прозорості розподілу капітальних субвенцій між територіальними громадами, визначення передумов запровадження середньострокового планування показників місцевих бюджетів.

3. Розроблений алгоритм упровадження середньострокового бюджету, орієнтованого на результат, для місцевих бюджетів передбачає створення системи індикаторів відповідальності за результати та основні напрями діяльності суб'єктів бюджетного планування. Передусім доцільно використати формалізовані процедури розроблення стандартів надання суспільних послуг, обчислення потужності бюджетних установ з надання розрахункового обсягу і складу (структури) бюджетних послуг на основі зазначених стандартів та розрахувати загальну видаткову потребу у фінансуванні таких послуг на середньострокову перспективу. При проведенні експерименту з впровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів слід забезпечити взаємозв'язок між результативними показниками виконання бюджетних програм для представлення соціального ефекту від надання бюджетних послуг відповідно до розроблених соціальних стандартів.

4. Запропоновані підходи до методики розподілу державного фонду регіонального розвитку повинні забезпечити не лише прозорість та обґрунтованість процедури розподілу, а й узгодження у використанні всіх інших

споріднених фінансових інструментів – капітальних субвенцій місцевим бюджетам у частині обмежень, встановлених щодо обсягу інвестиційного проекту, необхідності врахування інноваційної складової інвестиційних проектів, критеріїв співфінансування, встановлених до різних груп місцевих бюджетів. Це дасть змогу впорядкувати видаткові потреби органів місцевого самоврядування у капітальних вкладеннях у порядку зниження пріоритету реалізації відповідних інвестиційних проектів. Процедура приведення названих потреб у відповідність до фінансових можливостей ускладнюється наявністю двох джерел фінансування (державний та місцеві бюджети). Тому слід розрахувати середньострокові прогностичні показники надходжень до державного та місцевих бюджетів, а також визначити граничні розміри фінансування інвестиційних програм на загальнодержавному та місцевому рівнях у середньостроковій перспективі.

5. Відсутність науково обґрунтованої системи стандартів надання суспільних послуг стане каталізатором недостатньої прозорості процедур формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів відповідними місцевими фінансовими органами, зниження їх ініціативи у пошуку резервів збільшення надходжень до бюджетів, недостатньо ефективного використання бюджетних коштів їх розпорядниками, безсистемних змін методики розрахунку обсягів дотації вирівнювання в частині її видаткового елементу. Внесені у 2010–2011 рр. зміни до Бюджетного кодексу України щодо складу доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, не забезпечили достатнього рівня фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування у реалізації делегованих їм власних повноважень. Розширення складу власних дохідних джерел у частині плати за землю, єдиного податку не відповідає повною мірою видатковим потребам у реалізації власних видаткових повноважень зазначених органів. У результаті зростають ризики неефективної фінансової підтримки місцевого самоврядування та необґрунтованого збільшення частки дотаційних бюджетів у загальній кількості місцевих бюджетів.

6. В умовах імовірного погіршення внутрішньоекономічної кон'юнктури у 2013 р. слід забезпечити підвищення вимог до фінансового стану територіальних громад, що мають намір здійснити запозичення. Оскільки основним джерелом наповнення бюджету розвитку є надходження від операцій з комунальною власністю, обсяги таких надходжень у періоди економічної стагнації можуть значно зменшитися, що потребує обрахунку різних сценаріїв прогнозу обсягу доходів бюджету

розвитку на період погашення суми місцевого боргу та процентів за ним. Досвід здійснених місцевими радами запозичень вказує на необхідність упровадження системи формалізованих показників для проведення моніторингу рівня фінансової забезпеченості виконання зобов'язань місцевої ради. Розроблена система індикаторів та граничних їх значень забезпечить відповідність дій місцевих органів влади бюджетному законодавству, а також їх економічну обґрунтованість під час реалізації процедури реєстрації місцевих запозичень та гарантій.

7. Інноваційна складова запропонованих методичних підходів до впровадження середньострокового планування показників місцевих бюджетів полягає у визначенні процедур середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат, встановленні тісного взаємозв'язку вартості кожної бюджетної послуги з очікуваним і фактичним результатом її надання, застосуванні досвіду реалізації цих процедур в інших країнах, насамперед Російській Федерації. Розроблені підходи до удосконалення методики розподілу державного фонду регіонального розвитку місцевим бюджетам забезпечать передумови для концентрації фінансових ресурсів державного бюджету, що використовуються для фінансової підтримки реалізації інвестиційних програм та проектів органів місцевого самоврядування, у межах одного фінансового інструменту державної інноваційної політики.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ:  
ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ**

*У трьох томах*

За загальною редакцією  
Т. І. ЄФИМЕНКО

**Том 3**

Відповідальний за випуск  
*В. Д. Королюк*

Редактори:

*С. В. Бартош, І. А. Книш,  
А. М. Осадча, Н. М. Капшєєва*

Коректори:

*С. В. Зюбенко, О. В. Орел,  
Н. Г. Пузиренко, С. М. Циркун*

Комп'ютерна верстка

*Г. Г. Пузиренка, А. Б. Нефєдова,  
І. М. Кіріличєва, А. А. Молотая*

Підп. до друку 25.12.2012. Формат 70×100/16. Папір офсетний № 1. Друк офсетний.  
Гарнітура "Warnock Pro". Ум. друк. арк. 78,0. Обл.-вид. арк. 47,75.  
Наклад 300 прим. Зам. 12-1154к

Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"  
04119, м. Київ, вул. Десятівська, 38-44, тел./факс: (044) 277-51-15.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4384 від 08.08.2012.

Віддруковано на ПАТ "ВПОЛ"  
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4404 від 31.08.2012.

**Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління**  
Ф59 змінами : у 3 т. / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2012.

ISBN 978-966-2380-36-1

Т. 3. – 2012. – 958 с.

ISBN 978-966-2380-39-2

У монографії розкрито теоретичні та практичні аспекти обґрунтування й впровадження фінансових інновацій як чинника стратегії розвитку системи управління державними фінансами, модернізації фінансової системи у контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ. Відбито результати науково-дослідних робіт, що виконувалися ДННУ “Академія фінансового управління” у 2012 р. відповідно до Тематичного плану науково-дослідних робіт на 2012–2014 роки, реалізації Комплексного тематичного плану науково-дослідних робіт у галузі державних фінансів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України “Про наукове та науково-організаційне забезпечення виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки” від 12.06.2012 № 703. Автори монографії – працівники Академії фінансового управління, науково-дослідних економічних інститутів НАН України, провідних вищих навчальних закладів, фахівці Міністерства фінансів України.

Для спеціалістів у галузі фінансів, науковців, працівників фінансової системи України, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 336.02  
ББК 93.65

Для нотаток

Для нотаток