

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ВІКТОР ВЕНЦЕЛЬ

**РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В
УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ: ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ
МЕХАНІЗМ**

МОНОГРАФІЯ

УДК 351:336.14:364:352](447)(02)

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної Академії Державного управління при Президентіві України (*Рішення від 25.06.2020 № 281/04-7*)

За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації посилання на видання є обов'язковим.

Рецензенти:

Дубич К.В., доктор державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Євдокимов В.В., доктор економічних наук, професор, ректор Державного університету «Житомирська політехніка», Заслужений діяч науки і техніки України, Академік Академії економічних наук України;

Мельничук Л.М., доктор державного управління, Начальник центру організації освітньо-наукової діяльності студентів та молодих учених Інституту новітніх технологій та лідерства Національного авіаційного університету;

Федорів Т.В., доктор державного управління, доцент, заступник голови правління, головний редактор ГО «Громадське радіо»

Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм : монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с.

ISBN 978-617-581-436-9

У монографії висвітлено актуальні питання, пов'язані з функціонуванням держави та виконанням нею соціальної функції. Проведено аналіз напрямків загальнодержавної діяльності, у яких відображається соціальне призначення держави. Обґрунтовано взаємозв'язок рівня економічного розвитку держави з рівнем фінансового забезпечення реалізації соціальної функції. Зважаючи на сучасні глобалістичні тенденції, сформульовано основні аспекти, які характеризують виконання державою соціальної функції. Здійснено аналіз окремих характерних особливостей трансформаційної економіки, визначено її вплив на виконання державою соціальної функції, а також сформульовано завдання соціальної політики держави в трансформаційній економіці. Висвітлено питання децентралізації, зокрема проаналізовано види децентралізації, їхні особливості та вплив децентралізації на побудову й функціонування системи публічного управління та функціонування місцевого самоврядування, приділено увагу процесам децентралізації в Україні. Наведено прикладні аспекти використання економіко-математичного моделювання як інструменту підвищення ефективності прийняття управлінських рішень.

Зміст

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	10
1.1. Соціальна функція держави в умовах трансформації економіки та суспільних процесів	10
1.2. Фінансово-економічний механізм: сутність та структура	38
1.3. Соціальна та економічна політика держави в умовах суспільної трансформації	52
РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНА Й СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ	62
2.1. Процеси соціального розвитку та видатки бюджету	62
2.2. Видатки та бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування	91
2.3. Мінімальна заробітна плата й прожитковий мінімум у системі соціальних стандартів України	134
2.4. Стан соціального захисту населення та напрямки його реформування	155
РОЗДІЛ 3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ Й СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ: МОЖЛИВОСТІ, ПЕРЕВАГИ ТА ВИКЛИКИ	164
3.1. Історико-теоретичні засади розвитку демократичної системи управління та забезпечення соціальної функції держави в умовах формування української державності.....	164
3.2. Базові засади децентралізації та її роль у реалізації державою соціальної функції.....	179
3.2.1. Загальні засади, інструменти й ризики децентралізації.....	179
3.2.2. Проведення децентралізації в Україні: передумови, поточний стан, виклики та перспективи.....	191
3.3. Фінансова спроможність громад – основа ефективної соціальної політики держави	214
РОЗДІЛ 4. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ Й МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ	233
4.1. Система фінансового вирівнювання як складова державної соціальної політики	233
4.2. Український контекст фінансового вирівнювання та міжбюджетних відносин.	244
4.3. Особливості системи фінансового вирівнювання в Україні	264
РОЗДІЛ 5. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА ОСНОВІ ЕКОНОМІКО-МАТЕМАТИЧНОГО МОДЕЛЮВАННЯ	284
5.1. Економіко-математичне моделювання як інструмент аналізу та прийняття управлінських рішень	284
5.2. Економіко-математичне моделювання у процесі прогнозування показників економічного та соціального розвитку	297
5.3. Використання методу статистичних рівнянь залежностей для прогнозування показників соціально-економічного розвитку	312
ВИСНОВКИ	325
ПІСЛЯМОВА	329
БІБЛІОГРАФІЯ	330

ПЕРЕДМОВА

Теперішній етап цивілізаційного розвитку перебуває на зламі нової історичної реальності, яка характеризується об'єктивними глобалізаційними процесами з одночасними тенденціями до концентрації уваги на вирішенні регіональних питань і запровадженням протекціоністських заходів. Нові виклики, що постають у зв'язку з цим перед людьми й країнами, повинні мати наслідком визначення відповідної стратегії, яка б дала змогу сформувати новий тип суспільного та економічного розвитку. Це питання на сьогодні вкрай актуальне для всієї світової спільноти, а особливо для України, яка перебуває в перехідному стані від однієї соціально-економічної моделі до іншої.

Поряд з надстрімким технологічним та інформаційним розвитком невід'ємною частиною сучасності є модернізація економіки й соціальної сфери. Турбулентність і нелінійність цього розвитку вимагає пошуку ефективних стабілізаційних управлінських важелів та рішень, які б могли знівелювати негативні чинники й забезпечити сталий соціально-економічний, політичний, гуманітарний розвиток країн світу. Держава, як інституційно найбільш ефективна форма організації сучасних суспільних відносин, повинна трансформувати підходи до вирішення економічних та соціальних проблем, які постають на сьогодні, зважаючи на сучасні різновекторні виклики, пов'язані з розвитком процесів глобалізації, з одного боку та одночасними тенденціями щодо регіоналізації та протекціонізму – з іншого.

Існує думка, що одним з наслідків пандемії коронавірусу та сучасної економічної кризи стане руйнування глобалізації як процесу інтернаціоналізації й інтеграції економічних, культурних та інших процесів й уніфікації у світових масштабах правил і процедур, що регулюють майже всі сфери життєдіяльності громадян. Однак подолання негативних наслідків пандемії коронавірусу та глобального економічного спаду потребуватиме спільних зусиль усього світового співтовариства. Самотужки із цими проблемами не впорається жодна, навіть найбільш розвинена, країна світу.

Тому можна прогнозувати появу нової моделі глобалізму, якій буде притаманна консолідація зусиль країн світу задля вирішення найбільш критичних для безпеки цивілізації проблем, а також домінування протекціоністських заходів для захисту власних економічних, соціальних та політичних інтересів. У таких, на перший погляд, двох взаємовиключних парадигмах найближчим часом буде існувати наша цивілізація.

Прогнозовано, що за таких умов роль держави в регулюванні економічних і соціальних процесів повинна буде посилюватися, оскільки вільна ринкова економіка та лібералізм не здатні впоратися із сучасними викликами, які виникають у різних сферах життєдіяльності людини. Загалом, з початку ХХІ століття парадигма лібералізму переживає серйозну кризу, зумовлену нездатністю забезпечувати подальший економічний розвиток на засадах вільного ринку. Як відомо, базовий принцип лібералізму – широка свобода у сфері особистого життя, в економічній та політичній сферах. у другій половині ХХ століття лібералізм досить успішно конкурував з комуністичною ідеологією¹, яка базувалася на певному обмеженні індивідуальних громадянських свобод, політичній монопартійності, запереченні приватної власності на засоби виробництва, тотальному державному контролю й управлінні в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Перебуваючи в перманентному протистоянні з комуністичними режимами, лібералізм намагався постійно підтверджувати свої переваги, що відіграло досить позитивну роль в економічному та соціальному розвитку ліберально-демократично орієнтованих країнах. Проте, після краху радянської системи лібералізм опинився в серйозній кризі, оскільки постійне втілення ліберальних ідей почало призводити до суттєвих деформацій суспільного прогресу², а в економічній сфері – до посилення фінансової нерівності, превалювання у структурі економіки секторів нематеріального виробництва (сфери послуг,

¹ Мошенський О. С. Криза сучасного лібералізму // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези доповідей VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1 грудня 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 48–52.

² Там само.

фінансового сектору), розвитку численних фінансових інструментів, які не забезпечують реального відображення вартості матеріальних продуктів і є одним з інструментів для проведення фінансових маніпуляцій задля максимізації прибутків корпорацій та приватних осіб.

Особливість України полягає в тому, що вона продовжує перебувати на шляху до формування ринкової економіки. Передчасні рішення, які були прийняті в нашій державі стосовно приватизації, лібералізації, дерегуляції, упровадженні міжнародних норм, спричинили негативні наслідки, насамперед в економічній та соціальних сферах. У цьому контексті слід звернути увагу на те, що у світовій історії економічні трансформації майже ніколи не відбувалися на основі принципів економічної рівноваги й ринкового саморегулювання^{3,4}. Трансформація економіки в сукупності з технологічними та світоглядними змінами породжують доволі серйозні зміни в усіх аспектах соціально-економічної діяльності за яких ринкове саморегулювання абсолютно не працює⁵. За таких умов провідна роль повинна належати державі, яка повинна формувати стратегію, забезпечувати її впровадження та здійснювати координацію процесів реформування.

У запропонованій монографії акцентовано увагу на необхідності посилення ролі держави в регулюванні процесів соціально-економічного розвитку та забезпеченні виконання соціальної функції, яка виступає провідною функцією держави з огляду на формування комфортного життєвого середовища громадян, задоволення їхніх потреб, реалізацію прав і гарантій.

У першому розділі праці проаналізовано сутність понять, пов'язаних з фінансовим та економічним механізмами держави. На підставі наявних теоретичних напрацювань та емпіричного досвіду сформульовано поняття й визначено склад і структуру фінансово-економічного механізму реалізації державою соціальної функції. Запропоновано авторське визначення понять

³ Сіденко В. Структурні трансформації у світовій економіці: виклики для України. Київ : Заповіт, 2017. 182 с.

⁴ Лист Ф. Национальная система политической экономии. Социум, 2017. 451 с.

⁵ Сіденко В. Структурні трансформації у світовій економіці: виклики для України. Київ : Заповіт, 2017. 182 с.

«фінанси», «фінансовий механізм», «фінансово-економічний механізм», розроблено авторську модель фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави. Також проведено аналіз основних моделей соціальної політики держави. У контексті формування та здійснення соціальної політики виокремлено проблеми щодо об'єктивності оцінки загального економічного становища та розрахунків показника валового внутрішнього продукту. Як альтернативу показникові валового внутрішнього продукту розглянуто показник інклюзивного розвитку економіки. Обґрунтовано необхідність формування для України нової моделі соціальної політики із забезпеченням реального економічного підґрунтя.

Другий розділ присвячено питанням формування ефективної бюджетної політики. Тут розглянуто сутність і зміст бюджету як економічної категорії та інструменту реалізації пріоритетів державної політики в соціальних і гуманітарних сферах. Проаналізовано обсяги та структуру видатків бюджету України й встановлено тенденції щодо фінансування соціально орієнтованих видатків. Запропоновано окремі заходи для покращення функціонування та фінансового забезпечення галузей соціальної сфери та підвищення якості життя громадян. Крім того, у цьому розділі розглянуто актуальну проблематику щодо розмежування бюджетних повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Також приділено увагу окремим питанням соціального захисту населення, зокрема в частині вдосконалення підходів до визначення соціальних стандартів.

У третьому розділі монографії проведено аналіз основних історичних етапів становлення української державності, здійснено дослідження форм державного управління на українських землях та їхній взаємозв'язок із сучасними тенденціями формування Української держави. Розглянуто концептуальні засади децентралізації, її сутність та основні характеристики. Проаналізовано види децентралізації, їхні особливості та вплив децентралізації на побудову й функціонування системи публічного управління та функціонування місцевого самоврядування. Проведено дослідження

потенційних ризиків децентралізації і їхній вплив на ефективність управління й надання публічних послуг населенню. Обґрунтовано необхідність установлення оптимального співвідношення функціональних повноважень та ресурсів між центральним і місцевим рівнями влади для реалізації пріоритетів державної політики та здійснення ефективного місцевого самоврядування. На підставі звітності про виконання місцевих бюджетів і показників статистичної звітності проведено аналіз окремих аспектів фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, виокремлено проблематику нерівномірності розподілу фінансового потенціалу між територіями та зазначено про необхідність застосування заходів щодо вирівнювання регіональних фінансових диспропорцій. Також запропоновано розроблену систему індикаторів, які вможливають здійснення оцінки рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

У четвертому розділі розглянуто актуальні проблеми фінансового вирівнювання територій, проаналізовано загальні підходи до фінансового вирівнювання, а також наведено характеристику окремих аспектів чинної в Україні системи фінансового (бюджетного) вирівнювання. З огляду на нерівномірність розміщення підприємницьких структур, розвиток промислової та соціальної інфраструктури, географічні, історичні, культурні та інші чинники об'єктивним явищем є різний рівень розвитку територій і різний рівень їхньої фінансової спроможності. Держава, як гарант соціальних та економічних прав, повинна забезпечувати відповідний життєвий рівень для своїх громадян незалежно від місця їхнього проживання. Одним з інструментів зменшення міжтериторіальних економічних і соціальних диспропорцій є вирівнювання фінансової (бюджетної) спроможності регіонів. За допомогою фінансового вирівнювання держава має можливість забезпечувати фінансування публічних послуг (згідно з певними стандартами) на всій території незалежно від місця проживання громадянина.

У п'ятому розділі описано можливості використання економіко-математичного моделювання для підвищення ефективності й обґрунтованості

управлінських рішень, спрямованих на досягнення цілей економічної та соціальної політики держави завдяки наявним фінансовим ресурсам. Обґрунтовано необхідність застосування економіко-математичного моделювання для оцінки та прогнозування показників соціально-економічного розвитку. Також наведено прикладні аспекти використання методу статистичних рівнянь залежностей як ефективного допоміжного інструменту для прийняття управлінських рішень у формуванні фінансово-бюджетної й соціальної політики держави. Розглянуто основні задачі, які дає змогу вирішувати метод статистичних рівнянь залежностей, зокрема: виявлення взаємозв'язків та визначення кореляційних залежностей між окремими економічними параметрами; установлення ступеня впливу факторних ознак на результативний показник, а також здійснення їхнього прогнозування на основі заданих (визначених) параметрів.

РОЗДІЛ 1. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Соціальна функція держави в умовах трансформації економіки та суспільних процесів

Людина, як високоінтелектуальна соціальна істота, у процесі своєї життєдіяльності потребує певних взаємовідносин і взаємодії з іншими людьми задля задоволення біологічних, духовно-культурних, матеріально-економічних, психологічних та екзистенційних потреб. Для забезпечення індивідуальних і загальносуспільних потреб люди об'єднуються в певні організаційні структури. Найвища форма об'єднання та співіснування в суспільстві – держава⁶.

Держава, репрезентуючи впорядковану правовими нормами й культурними традиціями систему суспільних відносин, повинна забезпечити виконання необхідних функцій для життєдіяльності громадян, що проживають на її території. Серед найважливіших державних функцій виокремлюють соціальну, головне призначення якої забезпечити людям належний життєвий рівень і створити умови для їхнього культурно-освітнього розвитку. Реалізація соціальної функції держави безпосередньо пов'язана з економічним розвитком і залежить від нього, оскільки похідною від цього є можливість спрямувати достатній обсяг фінансових ресурсів для задоволення соціальних потреб її населення⁷.

В історичній та науковій літературі існує значна кількість інтерпретацій поняття «держава». Це досить багатогранне й багатозмістовне поняття, яке не має аксіоматичного визначення своєї сутності. Видатний філософ античності Арістотель вважав, що держава як об'єднання людей «виникла для задоволення життєвих потреб, але існує заради впорядкованого життя»⁸. Водночас давньогрецький мислитель висловлював думку про те, що

⁶ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

⁷ Там само.

⁸ Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. С. 16.

«держава – це зв'язок між людьми, схожими одне на одного, і мета цього зв'язку – забезпечити якомога краще існування»⁹. Погляди сучасних науковців і філософів на поняття «держава» базуються на значному історичному досвіді, культурному, економічному, політичному розвитку людства, а також зумовлені тим, що державі притаманний перманентний процес зростання та видозмін. Тому таке складне й багатогранне явище як держава не може мати єдиного загально визнаного вичерпного змістовного визначення¹⁰.

Одне з визначень, наведене П.М. Рабіновичем, говорить про те, що держава – це організація політичної влади домінантної частини населення в соціально неоднорідному суспільстві, яка, забезпечуючи цілісність і безпеку всього суспільства, здійснює керівництво ним насамперед в інтересах цієї частини, а також вирішує загально суспільні завдання¹¹. Науковець зазначає, що саме держава призначена вирішувати загально суспільні питання, організовувати задоволення загально соціальних потреб. І однією з основних потреб є забезпечення певної єдності суспільства, що, власне, і зумовлює інтегративну місію держави, під час виконання якої вона може виступати виразником і реалізатором інтересів не тільки домінантної частини населення, але й усього суспільства¹².

Сучасну державу можна охарактеризувати як суверенну, політико-територіальну організацію влади суспільства, що виражає, узгоджує й забезпечує інтереси населення шляхом встановлення загально обов'язкових правил поведінки за участю спеціальних органів управління та правового примусу, вирішує загально суспільні справи й виступає суб'єктом міжнародно-правових відносин¹³. Думку про те, що держава – це організаційно

⁹ Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. С. 192.

¹⁰ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

¹¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. С. 37.

¹² Там само. С. 38.

¹³ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. Б., Заяць Н. В. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : Освіта України, 2017. С. 35.

упорядкована соціальна система, яка здійснює управління суспільством і повинна діяти для всезагального блага, підтримують й інші науковці¹⁴. Тож з огляду на різноманітні підходи до визначення держави можна констатувати, що основне призначення держави полягає в задоволенні суспільних потреб. Тобто ключове завдання держави – справедливе регулювання та розподіл матеріальних, комунікативних і духовних ресурсів життєдіяльності¹⁵.

Призначення держави, а також усі аспекти її діяльності реалізуються через здійснювані нею функції – виразники соціальної сутності держави. У науковому середовищі існують різноманітні погляди на визначення державних функцій. Зокрема, Л.М. Стрельбицька підкреслює, що функції сучасної держави – це напрями соціально необхідної, загальнодержавної діяльності, у яких відображаються соціальне призначення держави, її роль у забезпеченні загальносуспільних потреб¹⁶. На думку М.С. Кельмана і О.Г. Мурашина функції держави – основні (головні) напрями (сторони, види) діяльності держави, у яких відображаються та конкретизуються її завдання й мета, виявляються її сутність, зміст та соціальне призначення¹⁷. У розумінні С.Д. Гусарєва і О.Д. Тихомирова функції держави – це основні напрями її діяльності з управління суспільством, включаючи механізм державного впливу на розвиток суспільних процесів, у яких знаходить свій прояв її сутність і соціальне призначення¹⁸.

Як бачимо, визначення функцій держави тісно пов'язане з її соціальним призначенням, що є ознакою сучасних демократичних правових держав. Реалізація прав людини найбільш повний свій прояв має в суспільстві, організованому на демократичних засадах, у якому існує захищеність, непорушність основних прав усіх осіб, включаючи й тих, які становлять його

¹⁴ Морозова Л. А. Теория государства и права. Москва : Российское юридическое образование, 2010. С. 51.

¹⁵ Бульба В. Г. Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 3–9.

¹⁶ Тихомиров О. О., Мікуліна М. М., Іванов Ю. А. Теорія держави і права: навч. посіб. для підгот. фахівців з інформ. безпеки / за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. Київ : Кондор, 2016. С. 67.

¹⁷ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2005. С. 121–122.

¹⁸ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. Б., Заяць Н. В. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : Освіта України, 2017. С. 63.

меншу частину щодо домінантної політичної більшості. Отже, реалізація всіма людьми своїх прав можлива в демократичному суспільстві, де існує повновладдя більшості з обов'язковим дотриманням прав меншості¹⁹.

Існування держави спричинене необхідністю здійснення відповідних діяльнісних активностей, результатом яких має бути вирішення актуальних питань життєіснування соціуму. Тому напрямки діяльності держави формуються з огляду на необхідність забезпечення таких питань і репрезентуються у відповідних функціях держави, яким притаманний динамізм²⁰.

Ще в IV столітті до н. е. давньогрецький філософ Арістотель, спираючись на тогочасний досвід, вважав, що метою створення держави є забезпечення людей достойним життям²¹. І вже понад дві тисячі років існує наукова думка про те, що головне призначення держави полягає у виконанні нею соціальної функції, а саме в забезпеченні своїх громадян належним рівнем добробуту. Більшість сучасних поглядів на призначення держави й виконувану нею соціальну функцію корелюються з висловлюваннями античних мислителів.

Науковець А.Є. Краковська вказує на те, що функції держави зазнають перманентних змін під впливом трансформацій соціального середовища, реагуючи на такі трансформації формуванням нових видів діяльності, правових норм, удосконаленням суспільно-політичних та економічних відносин²². При цьому пріоритетність виконання завдань і досягнення певних цілей залежить від конкретного історичного періоду.

Водночас необхідна умова існування держави – наявність певних відносних констант, які дають змогу забезпечувати дотримання базових

¹⁹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. С. 35.

²⁰ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

²¹ Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. С. 15.

²² Краковська А. Є. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 31. Т. 1. С. 14–19.

принципів життєдіяльності суспільства, зокрема гарантування безпеки громадян, підтримання правопорядку, надання публічних послуг, управління суспільними справами. Звісно, що спектр функцій держави набагато ширший за базовий перелік і містить цілу низку деталізованих напрямків. При цьому функції держави визначаються законами, які регулюють політичну, правову, економічну системи держави та питання взаємодії держави й суспільства, а також стратегічними цілями, що встановлюються на відповідний період суспільного розвитку держави²³.

В умовах глобальних викликів, які на сьогодні постають перед суспільством, на думку науковців, соціальна функція перемістилася в епіцентр уваги держави, оскільки з нею безпосередньо пов'язане вирішення завдань, спрямованих на створення середовища для забезпечення належного життєвого рівня населення, реалізації творчих, духовних, культурних та інших потреб особистості²⁴. Тому в сучасному світі відбувається переосмислення ролі держави в соціальних процесах і одночасно з цим змінюється місце особистості, яка стає активним учасником процесів формування та реалізації соціальної функції.

Головним завданням держави має бути не лише опікування соціально вразливими верствами суспільства, а й створення умов для гармонійного всебічного розвитку людини. Особливо це актуально сьогодні, у період постіндустріальної епохи, коли формуються новітні світоглядні концепції, в основі яких культурна й соціальна різноманітність, транснаціональність, гендерна рівність, толерантність, спільна відповідальність за глобальні проблеми²⁵. Отже, визначення соціальної функції держави в умовах постійних економічних, соціальних, політичних та інших змін, які відбуваються під

²³ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

²⁴ Охонин Е. М. Эволюция социальной функции государства // Вестник Южно-Уральского государственного университета Серия «Право». 2009. № 28. С. 18–21.

²⁵ Силкіна С. «Новий гуманізм» як світоглядна засада освітньої стратегії ЮНЕСКО // Філософія освіти. 2015. № 1(16). С. 220–230.

впливом глобалізації, потребує критичного осмислення та сучасних підходів до вивчення²⁶.

Науковець І.В. Арістова під соціальною функцією розуміє «один з напрямків діяльності держави, який полягає у створенні державою необхідних умов, що забезпечують гідне життя людини незалежно від її соціального стану, участі у виробництві сукупного національного доходу, а також належного правового механізму її соціальної захищеності відповідно до міжнародних стандартів»²⁷. Водночас у своїх наукових дослідженнях С.Є. Горбатюк зазначає, що «соціальна функція держави спрямована на досягнення цілей соціогуманітарного розвитку, досягнення соціальної злагоди в суспільстві, створення умов для задоволення соціальних, культурних, духовних потреб людини й суспільства та реалізується за активної участі інститутів громадянського суспільства на засадах соціального й державно-громадського партнерства, субсидіарності, соціальної солідарності та взаємовідповідальності влади, суспільства, людини й громадянина»²⁸. Такий підхід акцентує основну увагу на соціогуманітарному розвитку особистості та залученні соціуму до співучасті в здійсненні загальнодержавних функцій.

Залучення громадян до питань управління публічними справами та їхня участь в управлінській діяльності на місцевому рівні – одна з мейнстримних тенденцій сучасності, в основі якої знаходиться паритетний розподіл відповідальності за вирішення питань життєдіяльності держави чи окремої громади між професійними управлінцями та суб'єктами громадянського суспільства. Проте громадяни й неурядові організації не здатні забезпечити повний комплексний підхід до виконання функцій управління суспільством, що робить управлінську діяльність виключною компетенцією державних

²⁶ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

²⁷ Арістова І. В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України // Форум права. 2006. № 2. С. 18–21.

²⁸ Горбатюк С. Є. Соціальна функція держави в контексті забезпечення соціогуманітарної безпеки // Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). 2017. № 1. С. 84–90.

органів та покладає на них повну відповідальність щодо її реалізації. Водночас інші суб'єкти можуть здійснювати лише певні допоміжні функції²⁹.

У контексті нашого дослідження слід звернути увагу на наукові праці професора О.Ф. Скакун, яка соціальну функцію розглядає як «гарантування соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їхніх прав на працю, достатній життєвий рівень; зняття й пом'якшення соціальних суперечностей за допомогою гуманної та справедливої соціальної політики»³⁰. Суголосну думку висловлює низка українських дослідників, які вважають, що соціальна функція повинна забезпечувати створення належних умов для реалізації громадянами права на працю, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення тощо³¹. Отож забезпечення належного рівня життя членів суспільства держави є одним із основних завдань реалізації її соціальної функції.

Українська дослідниця А.Є. Краковська вважає, що з історичним розвитком держави, економічних і суспільних відносин розширювалися й трансформувалися напрямки соціальної діяльності держави. Учена підкреслює, що такі напрямки видозмінювалися й розвивалися в унісон зі змінами стану суспільства та державної влади, тобто діяльність держави в соціальній сфері має динамічний характер, зазнає постійного впливу соціального середовища й відповідним чином реагує на нього через запровадження нових видів діяльності або вдосконалення наявних чи відмовою від певних аспектів діяльності³². Заразом організація суспільного життя потребує суттєвих змін, співвідносних із сучасними тенденціями в сферах гуманітарного, економічного, технологічного розвитку, а

²⁹ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

³⁰ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Київ : Алерта, 2010. С.133.

³¹ Гусарев С. Д. Теорія держави та права : навч. Посіб. / за заг. Ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України. 2017. С. 65.

³² Краковська А. Є. Соціальна функція в системі функцій сучасної держави: теоретико-правові проблеми дослідження // Держава і право. 2009. Вип. 44. С. 117–124.

взаємовідносини держави і громадян потребують переформатування в напрямку посилення колаборації у вирішенні соціальних питань.

У цьому контексті значно актуалізується соціальна функція держави, яка покликана забезпечити право кожного на свободу трудової діяльності, належні та безпечні умови праці, соціальне забезпечення, державну підтримку соціально вразливих верств населення й низькоконкурентних на ринку праці соціальних груп³³. Іншими словами, у рамках соціальної функції держава повинна забезпечити гарантування соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їхніх прав на працю, достатній життєвий рівень; зняття й пом'якшення соціальних суперечностей за допомогою гуманітарної і справедливої соціальної політики³⁴. Зважаючи на зазначене, логічним буде твердження про те, що реалізація державою соціальної функції передбачає регулювання в отриманні таких соціальних благ³⁵. Тобто держава повинна забезпечити оптимальний розподіл усіх наявних ресурсів між членами суспільства. З цієї позиції є підстави припускати, що соціальна функція виступає головною, а економічна та політична – похідними, вторинними³⁶. Оскільки невід'ємна частина соціальної функції – гуманітарний аспект, то концепт соціальної функції держави поширюється й на захист культурних традицій, усталеного способу життя людини в суспільстві, дотримання прав і свобод людини й громадянина незалежно від статі, етнічної належності, мови віросповідання тощо³⁷.

Передумовою виникнення соціальної функції держави є поставлене перед нею суспільством завдання щодо постійного поліпшення добробуту всіх і кожного³⁸. Для підвищення життєвого рівня членів суспільства насамперед

³³ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

³⁴ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Київ : Алерта, 2010. С. 133.

³⁵ Бульба В. Г. Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 3–9.

³⁶ Там само.

³⁷ Горбатюк С. Є. Соціальна функція держави в контексті забезпечення соціогуманітарної безпеки // Вісник НАДУ при Президентіві України. 2017. № 1. С. 84–90.

³⁸ Арістова І. В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України // Форум права. 2006. № 2. С. 18–21.

необхідно мати належний рівень економічного розвитку, ефективне функціонування сфери оборони та правопорядку, управлінської й гуманітарно-культурної сфери, а також інших галузей, які забезпечують життєдіяльність населення держави. Отже, уся діяльність сучасної демократично орієнтованої правової держави має лише соціальну спрямованість³⁹.

Існує думка про те, що соціальна функція держави зародилася на ранніх етапах розвитку людства як управлінська функція, що здійснювала регулювальний вплив на життєдіяльність суспільства. Вважається, що витoki соціальної політики – добродійність, благодійність, які притаманні людству з доісторичних часів⁴⁰. У своєму історичному розвитку соціальна політика пройшла шлях від неорганізованої соціальної діяльності до налагоджених соціальних систем за участю держави та інших суб'єктів⁴¹. Для успішного розвитку держави функції управління повинні забезпечувати формування й налагодження в суспільстві відносин солідарності, співпраці, взаємодії заради благополуччя кожної окремої людини й суспільства загалом⁴². За таких умов соціальна функція може проявлятися як своєрідний комунікаційний канал між державою, з одного боку, та суспільством або соціальними групами чи окремими індивідами з іншого, для забезпечення гідного життя людей⁴³, а ще для гарантування громадянського миру, здійснення соціального захисту найбільш вразливих верств населення, посилення соціальної справедливості та солідарності в суспільстві, охорони індивідуальних прав і свобод людини⁴⁴. Наведене судження дає змогу сформулювати тезу про те, що соціальна

³⁹ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

⁴⁰ Юрчик Г. Генезис та еволюція соціальної політики // Глобальні та національні проблеми економіки. 2018. № 22. С. 730–738. URL : <http://global-national.in.ua/issue-22-2018>

⁴¹ Там само.

⁴² Саженова Е. Истоки социальных функций государства // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 597–599. URL : <https://moluch.ru/archive/52/6772/>

⁴³ Дзевелюк М. Традиції та новації в розвитку функцій сучасної держави : дис. канд. юр. наук. : 12.00.01. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 117.

⁴⁴ Наливайко Л. Теорія соціальної функції сучасної Української держави в умовах політичних та економічних перетворень // Університетські наукові записки. 2007. № 1 (21). С. 13–17. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_1_4

функція передбачає виконання державою системних заходів щодо відтворення населення та підтримання його певного життєвого рівня задля збереження єдності й цілісності держави⁴⁵.

У найбільш загальному вигляді соціальна функція відображає стан взаємовідносин і рівень взаємодії між державою та людиною, а також те, що є найбільш важливим, – ставлення держави до людини, яке можна оцінити за ступенем участі держави в процесах життєзабезпечення громадян. Значущі й результативність, продуктивність державної участі в житті громадян, тобто той соціальний чи економічний ефект, що отримує суспільство від діяльності держави. Акцент повинен бути зміщений саме на результативність, а не на оцінювання якості задекларованих принципів чи цілей (які залишаються лише деклараціями без здійснення практичних кроків щодо їх імплементації). Якісне виконання державою соціальної функції – важлива основа для соціальної стабільності в суспільстві, що дає йому змогу нормально функціонувати й розвиватися як системі⁴⁶. Тому створення й підтримання умов для всебічного розвитку особистості, формування комфортного життєвого середовища – перманентне завдання держави, яке визначає її історичну місію і є змістом її соціальної функції.

Сучасні тенденції суспільного розвитку зумовлюють модернізацію держави як найвищої інституційної форми організації соціуму. Прикметними ознаками більшості сучасних держав, які впливають на їх екзистенцію та визначають засадничі умови розвитку, є прискорений розвиток науки й техніки, глобалізація, урбанізація, інформатизація, трансформація економічних систем, демографічні та екологічні чинники, посилення ролі геополітики, розвиток громадянського суспільства й багато іншого. Увесь цей масив чинників призводить до відчутної трансформації світоглядних цінностей сучасної людини, що великою мірою позначається на формуванні

⁴⁵ Шарков А. Социальная функция государства: философский анализ проблемы : монография. Пермь. 2018. С. 26. URL : <https://elis.psu.ru/ident/978-5-7944-3052-3>

⁴⁶ Там же. С. 28.

моделі суспільного устрою й модернізації виконуваних державою завдань та функцій⁴⁷. Україн важливе усвідомлення того, що в сучасному розумінні держава не існує сама для себе, а лише задовольняє організаційні потреби суспільства, виконує забезпечувальну роль, тобто здійснює соціально необхідну діяльність⁴⁸. Крім того потрібно зауважити про те, що мета діяльності держави та її основні функції: а) визначаються співвідносно до конкретних історичних періодів, умов та рівня соціального, економічного, культурного розвитку; б) повинні відповідати потребам та інтересам суспільства; в) мають формуватися з урахуванням необхідності участі держави в суспільному житті та пріоритетності суспільних інтересів над державними⁴⁹.

Новітній розвиток людства має схильність до актуалізації ідей усебічного розвитку людини, пріоритету загальнолюдських цінностей, що знаходить своє відображення в концепції «нового гуманізму», яка дозволяє людині інтегруватися у світову спільноту, зберігаючи особистісну, культурну, національну, релігійну суб'єктність в умовах глобалізації політичних, економічних, суспільних, культурних, освітніх процесів⁵⁰. У розвинених демократіях сучасності держава не є абсолютним ототожненням суспільства. Вона відіграє роль інституалізованої системи (державного механізму), яка створює умови сприятливого й комфортного життєвого середовища для своїх громадян. Відповідно до цього й повинно здійснюватися вивчення та визначення функцій держави: з огляду на органічну єдність держави й суспільства та водночас на необхідність забезпечення відносної незалежності індивідів від тотального державного контролю та надмірного регулювання

⁴⁷ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

⁴⁸ Тихомиров О. О., Мікуліна М. М., Іванов Ю. А. Теорія держави і права: навч. посіб. для підгот. фахівців з інформ. безпеки / за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. Київ : Кондор, 2016. С. 65.

⁴⁹ Там само. С. 67.

⁵⁰ Силкіна С. «Новий гуманізм» як світоглядна засада освітньої стратегії ЮНЕСКО // Філософія освіти. 2015. № 1(16). С. 220–230.

різноманітних сфер життєдіяльності, тобто приматом має стати поєднання державних і приватних інтересів⁵¹.

У сучасному вимірі загальносвітових процесів економічного, політичного, гуманітарного розвитку реалізація державою своїх функцій не лише відбувається в межах її території, як це було раніше, а й переходить у наднаціональний міждержавний рівень та інтегрується до глобальної світової системи економічних, політичних, культурних, гуманітарних взаємовідносин. У такому ракурсі нівелюється традиційний підхід до поділу функцій держави на внутрішні і зовнішні. З урахуванням теперішніх цивілізаційних тенденцій щодо формування уніфікованих принципів світоустрою в усіх сферах життєдіяльності людини функціонування держави не може відбуватися відокремлено від інтернаціонального середовища. В організації власної внутрішньої політики держава також повинна орієнтуватися на базові принципи існування світової спільноти, що зі свого боку, відповідним чином впливають на виконувани нею функції в середині країни⁵².

Тому аспекти врівноважування й неконфліктного співіснування інтернальних (внутрішніх) базових суспільних орієнтацій держави та екстернальних (зовнішніх) щодо неї принципів міжнародного співжиття – одна з найбільш актуальних проблематик сучасності. Від того, наскільки успішно держава зможе їх збалансувати, великою мірою залежить її успішність і розвиток⁵³.

Питання ідентифікації свого місця в глобальному просторі та геополітичних процесах особливо актуальне для теперішньої України. Формування нового суспільного устрою, який повинен збалансовувати національні інтереси з основними загальноприйнятими у світі формами

⁵¹ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

⁵² Там само.

⁵³ Там само.

співпраці та співіснування, є найважливішим завданням сучасного державобудівничого процесу України⁵⁴.

У контексті функціонування держави загалом і виконання нею соціальної функції зокрема слід урахувувати ту аксіоматичну істину, що базис будь-якої держави – її фінансово-економічна складова, яка безпосередньо впливає на рівень розвитку суспільних відносин та життєвий рівень населення. Однією з особливостей сучасності є еволюція глобальної економіки й локальних економічних систем окремих країн і регіонів⁵⁵. Відбуваються трансформаційні процеси, спричинені глобалізацією, науково-технічним прогресом, екологічними та кліматичними змінами; здійснюється перебудова структур, форм і способів економічної діяльності, зміна її цільової спрямованості⁵⁶.

Трансформації в економіці також здійснюються внаслідок об'єктивних процесів еволюційного розвитку, пов'язаних із глобалізацією, експоненційним розвитком технологій, якісними змінами в розвитку продуктивних сил, виникненні й поширенні новітніх моделей економічної діяльності, появою нових видів енергії, кліматичними та демографічними змінами. Унаслідок цього в сучасному постіндустріальному світі сформулювалося нове поняття – трансформаційна економіка⁵⁷.

Трансформаційна економіка – це довготривалий специфічний стан економічної системи, яка здійснює своє функціонування під час докорінних перехідних змін від однієї історично сформованої домінантної системи до іншої. До характерних рис трансформаційної економіки слід зарахувати такі: по-перше, вона не фундаментальне, остаточно сформоване цілісне явище й поєднує в собі елементи попередньої економічної системи і нової формації,

⁵⁴ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ Економічна енциклопедія : у 3 т. / за ред. С. В. Мочерного Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. Т. 3. С. 687.

⁵⁷ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

яка має прийти їй на зміну (такий нестабільний стан – об’єктивний факт, спричинений зміною цільової спрямованості й базису функціонування економічної системи); по-друге, відбуваються кількісні та якісні зміни у складі суб’єктів економічного життя країни й переорієнтація економічних взаємозв’язків між ними; по-третє, здійснюється заміна дискреційної економічної політики, що характеризується безпосереднім і повсюдним впливом держави на недискреційну політику, за якої регулювання економічних процесів відбувається внаслідок дії автоматичних стабілізаторів (прогресивної податкової системи, трансфертних платежів), що дають змогу адаптувати економіку до циклічних коливань⁵⁸. Однак події останнього десятиліття вказують на неможливість функціонування економічних процесів без державного регулювання, ринкові механізми не здатні забезпечити стабільність, стійкий безкризовий економічний розвиток. І державним, і міждержавним інституціям доводиться розширювати спектр інструментів впливу на пом’якшення негативних кризових явищ, що відбуваються в економічній та фінансовій сферах. У будь-якому разі дії держави (прямі чи опосередковані) мають визначальний вплив на сучасні економічні процеси.

Одночасно зі змінами, що відбуваються в економічній сфері, відповідним чином зазнають змін усі суспільні зв’язки й видозмінюються форми та методи реалізації державою своїх функцій. Держава в трансформаційній економіці за допомогою соціальної функції повинна сприяти якнайшвидшому подоланню соціального стресу й забезпечити адаптацію громадян до нового формату суспільно-економічних відносин. Соціальна функція держави в трансформаційній економіці може бути визначена як система соціально-економічних заходів, спрямованих на подолання соціальних протиріч, забезпечення права на працю та соціальну справедливість відносин між економічно активними суб’єктами та

⁵⁸ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

споживачами їх товарів і послуг, підвищення рівня та якості життя громадян, підтримку соціально вразливих і низькоконкурентних верств населення, формування ефективної системи соціального захисту та соціального забезпечення⁵⁹.

Ця функція держави в сучасних умовах повинна відповідним чином модернізуватися з урахуванням нових соціально-економічних умов суспільного розвитку. На сьогодні головним завданням соціальної політики держави має бути формування нової ментальної парадигми в громадян, яка передбачає субституцію принципу всеосяжного державного патерналізму системою державних соціальних гарантій. Водночас слід ураховувати національну ідентичність, рівень розвитку продуктивних сил й громадянського суспільства, історично-культурні чинники⁶⁰.

Однією з характерних ознак початку ХХІ ст. стала екзистенційна криза головної політичної інституції – держави. Унаслідок історичного розвитку людства держава перетворилася на єдину загальновизнану й загальноприйнятну форму організації та розвитку суспільного буття. Поряд із рівнем розвитку економіки як визначальним чинником існування держави особливе значення належить геополітичним аспектам. Геополітика визначає стратегічні напрямки для досягнення державою своїх цілей та інтересів з урахуванням географічного становища й ресурсно-економічного потенціалу. Незважаючи на сучасний високий рівень глобального науково-технічного прогресу та економічного розвитку, країни планети значно диференціюються за життєвим рівнем, культурним розвитком, економічними можливостями. Водночас держава продовжує відігравати вирішальну роль в організації сучасного суспільства й провідним напрямком її діяльності залишаються

⁵⁹ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

⁶⁰ Там само.

соціальні аспекти, оскільки вони пов'язані з проблемами створення належного життєвого середовища⁶¹.

На сьогодні існує значна кількість досліджень, які стосуються виконання державою соціальної функції та формування максимально можливої людиноцентричної соціальної політики. Однак сучасний гіпердинамічний ритм життя та швидкість соціальних трансформацій потребують постійного вивчення й удосконалення наявних теоретичних знань у цій сфері, а також узагальнення емпіричних досліджень і формулювання практико орієнтованих висновків та пропозицій⁶².

Держава, як і будь-яка організаційна система, знаходиться в процесі постійних еволюційних змін. Відповідним чином, залежно від поточного контексту, змінюються та трансформуються державні функції. Сьогодні держава й виконувани нею функції значно різняться від тих, які існували в доіндустріальний та індустріальний періоди. Сучасна постіндустріальна епоха привносить нові тенденції в суспільно-економічний розвиток, з'являються нові культурні й гуманітарні тренди, формується нова ментальність та світоглядні цінності⁶³.

Державна організація життя суспільства набуває нового сенсу й нових рис. Глобалізація відкриває не тільки фізичні кордони між державами, вона лібералізує рух капіталів і товарів, культурних цінностей, інформаційних потоків, що певною мірою ускладнює роль держави як регулятора й координатора всіх процесів життєдіяльності суспільства. Нині держава в узагальненому вигляді виконує декілька основних функцій:

здійснює політичне управління суспільством, скоординує його на вирішення життєво важливих проблем існування й розвитку;

⁶¹ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів. 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

⁶² Там само.

⁶³ Там само.

опікується питаннями безпеки, цілісності кордонів, збереженням економічної та політичної стабільності;

вирішує соціальні проблеми суспільства⁶⁴.

Управлінські функції держави піддаються постійним змінам під впливом зовнішніх умов і внутрішніх факторів. Наприклад, для таких держав, як Україна, актуальна законодавча функція, яка повинна забезпечити формування умов для трансформації економічного та політичного середовища в контексті задекларованих напрямків щодо лібералізації економічних відносин й інтеграції до європейського суспільно-політичного середовища. Для економічно розвинених країн більшої актуальності набуває регулююча функція, яка повинна підтримувати стабільність і стійкість економіки, забезпечувати більш рівномірний розподіл матеріальних благ серед населення. На тлі зростання терористичних загроз для багатьох країн однією з першочергових функцій є гарантування безпеки своїх громадян та захист об'єктів інфраструктури. Отже, ще раз слід наголосити на контекстуальності виконуваних державою функцій – у конкретний історичний період конкретні країни забезпечують виконання своїх функцій з урахуванням визначених пріоритетів, внутрішніх і зовнішніх чинників⁶⁵. Водночас фактична діяльність держави також піддається впливу суспільства, яке задає напрями й параметри її діяльності та певною мірою позначається на формуванні вектору її суспільного розвитку⁶⁶. Проте специфіка державної організації суспільного життя полягає в тому, що базисом для всіх процесів виступає політична функція. Незважаючи на рівень соціально-економічного та соціогуманітарного розвитку, держава повинна вирішувати такі завдання, як гарантування національної безпеки, регулювання взаємовідносин між

⁶⁴ Кубышина Г. Функции государства в организации современного общества // Социология власти. 2008. № 4. С. 190–200.

⁶⁵ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів. 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

⁶⁶ Кузенко У. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 28. Том 1. С. 28–31.

суспільними групами та індивідами, здійснення управлінських функцій, забезпечення певного життєвого рівня населення й надання йому принаймні мінімально необхідних публічних послуг. Головне призначення політичної функції полягає насамперед у діяльності, спрямованій на формування демократичного суспільства, забезпечення його розвитку та соціальної єдності⁶⁷. Зважаючи на це, політична функція безпосередньо взаємопов'язана з іншими функціями, що виконує держава, і впливає на них.

Вихідним пунктом змістовного призначення й діяльності держави є те, що вона повинна відображати та захищати інтереси всього суспільства й діяти відповідно до них⁶⁸. Тобто головна кінцева мета здійснюваної державою політики – досягнення загального блага, що уособлює комплекс цінностей і традицій, а також політико-правових, соціально-економічних, культурних інституцій, які в синтезі стимулюють утворення умов, що сприяють розкриттю потенціалу особистості й досягненню індивідуального блага⁶⁹. На підставі того, що загальне благо – основа існування та функціонування держави, а його досягнення потребує певних дій, онабуває обґрунтування необхідність державного впливу на всі процеси життєдіяльності суспільства.

Варто відзначити, що в більшості розвинених країн провідна роль держави визнається в розподілі та перерозподілі національних ресурсів, а також у соціальній сфері. Загалом рівень державного втручання в економічні та соціальні процеси – відображення національних традицій та пріоритетів, що переважно визначається морально-етичними принципами, які сформувалися на відповідній території⁷⁰. Функціонування будь-якої держави безпосередньо пов'язане із суспільними процесами і з регулюванням суспільних відносин, серед яких чільне місце належить соціальним відносинам. Зазначене поняття

⁶⁷ Кузенко У. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 28. Том 1. С. 28–31.

⁶⁸ Зайдель М. Загальне благо та суспільний інтерес в умовах українського державотворення // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології». 2014. № 1091. С. 34–38.

⁶⁹ Там само.

⁷⁰ Кубышина Г. Функции государства в организации современного общества // Социология власти. 2008. № 4. С. 190–200.

охоплює всі суспільні відносини щодо розподілу й перерозподілу соціальних благ, забезпечення соціального захисту та соціального благополуччя громадян, а також гарантування соціальної безпеки як суспільства загалом, так і громадянина зокрема⁷¹. З цього погляду вся діяльність держави містить соціальне спрямування, а соціальна функція – економічну, духовну, культурну складову⁷². Зважаючи на це, діяльність держави в соціальній сфері безпосередньо впливає на реалізацію нею економічної, політичної та інших функцій.

Значний вплив на видозміни в організації суспільного життя та в діяльності держави здійснюють процеси глобалізації. Соціальна функція, яка безпосередньо пов'язана з усіма процесами життєдіяльності суспільства, повинна відповідним чином модернізуватися й адаптуватися до сучасного цивілізаційного контексту. Попри те що в умовах глобалізації посилюються процеси міжнародної інтеграції та економічної, культурної, політичної уніфікації, а також вплив міжнародних корпорацій, держава й надалі відіграватиме головну роль у питаннях соціального захисту та соціального забезпечення, у гуманітарній сфері, питаннях перерозподілу національних ресурсів. Жодна інша структура не зацікавлена й не здатна системно виконувати функції задоволення життєвих потреб людей, не отримуючи за це певних матеріальних чи нематеріальних бенефіцій. Лише державні інституції мають організаційно-правові та владні можливості регулювати всі сфери життєдіяльності населення. Питання лише в тому, на якому якісному рівні й наскільки ефективно держава може забезпечувати виконання своїх функцій⁷³.

Одночасно з глобалізацією відбуваються процеси децентралізації. Багато державних функцій передається (делегується) на місцевий рівень, що, згідно з

⁷¹ Краковська А. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 14–19.

⁷² Саженова Е. Истоки социальных функций государства // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 597–599. URL : <https://moluch.ru/archive/52/6772/>.

⁷³ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів. 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

принципом субсидіарності, має на меті покращити їхню якість і доступність. Причини передавання державою функцій на місцевий рівень знаходяться в площині процесів глобалізації, оскільки проявляється нездатність державних органів виконувати на достатньому рівні все нові й нові функції, які виникають з огляду на розвиток соціально-економічних і суспільно-політичних відносин, прискорене зростання науково-технічного прогресу та щораз більші потреби населення, які відбуваються в контексті загальноцивілізаційних процесів планетарного єднання різних сфер людської діяльності⁷⁴. Держава намагається зосередити увагу на питаннях безпеки, розвитку економіки та вирішенні геополітичних проблем, тимчасом як питаннями життєдіяльності населення опікуються органи місцевого самоврядування. Інше завдання, яке вирішується делегуванням повноважень на місцевий рівень, – це залучення більшої частини ресурсів місцевих бюджетів для виконання соціальної функції й «розвантаження» державного бюджету. Однак це не означає, що держава самоусувається від виконання соціальної функції. Вона повинна забезпечувати формування та реалізацію політики в економічній, соціальній, політичній сферах, тобто інституційна роль держави в управлінні суспільством і забезпеченні належних умов його існування залишається пріоритетною. В умовах глобалізації їй належить визначальна роль у процесах інтеграції в глобальний суспільний простір і забезпечення узгодженості власних інтересів із глобальними економічними й соціальними цілями. Українське суспільство важливе збереження державної керованості та впливу на такі значущі суспільні сфери, як охорона здоров'я, освіта, екологічна безпека, підтримка соціально вразливих верств населення. Отже, в умовах глобалізації змістовна діяльність держави набуває нових форм і передбачає необхідність

⁷⁴ Данильян О., Дзьобань О. Глобалізація культури: протиріччя та тенденції розвитку // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2017. № 2(33). С. 29–41.

використання новітніх управлінських інструментів та технологій для забезпечення стабільності, самозбереження й розвитку суспільства⁷⁵.

Проблематика забезпечення виконання соціальної функції, формування її нової сутності надзвичайно актуальна для Української держави. Соціальна політика – один із пріоритетних, конституційно закріплених видів державної діяльності. Трансформація цивілізаційної моделі державного устрою в напрямку створення демократичних засад управління суспільством та сучасні геополітичні тренди зумовлюють необхідність проведення в Україні тотального переформатування підходів до здійснення соціальної політики. Серед проблем сучасної України особливо виокремлюються:

- політичне та інституційне дистанціювання держави від громадян;
- ігнорування суб'єктності індивіда, як повноцінного учасника процесів формування та реалізації соціальної політики;
- узяття державою надмірних соціальних зобов'язань, які не корелюють з фінансовими можливостями;
- відсутність системного взаємозв'язку та взаємоузгодженості соціальної політики з іншими напрямками діяльності держави та ін⁷⁶.

Проблемою залишається відсутність серйозних зрушень щодо трансформації патерналістичної соціальної політики та створення соціальноорієнтованих ринкових механізмів, які були б здатні зменшити диспропорції в життєвому рівні населення й посилити адресну спрямованість державної соціальної допомоги⁷⁷.

Для України вкрай назріле оновлення соціальної функції для організації справедливої системи розподілу ресурсів та компромісного вирішення питань співвідношення приватних інтересів окремих громадян чи соціальних груп з інтересами всього суспільства. На сьогодні ще немає достатньої кількості

⁷⁵ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів. 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

⁷⁶ Там само.

⁷⁷ Там само.

теоретичних досліджень і сформульованих концепцій, які були б релевантними сучасному становищу України й дали б змогу запровадити ефективну модель реалізації соціальної функції⁷⁸.

Проблематику призначення й сутності держави вивчали впродовж багатьох століть, проте так і не отримали єдино визнаного аксіоматичного тлумачення. Серед різноманіття теорій та концепцій виокремлюються базові напрямки політичної філософської думки щодо функціонування держави, якими є етатизм і лібертаріанство, що в умовах сучасних глобалізаційних викликів набули нової актуальності, поглибленої в контексті вивчення проблеми реалізації державою соціальної функції⁷⁹. На думку окремих науковців, основа етатизму – це переконання, що держава відіграє провідну роль у вирішенні переважної більшості суспільних питань, відповідно особисті та групові інтереси підпорядковуються інтересам держави, які здебільшого формуються професійним державним апаратом⁸⁰. Лібертаріанство, на противагу етатизму, пропагує ідею індивідуальної свободи як основного принципу побудови суспільних відносин, у яких державі відведено пасивну роль, що передбачає лише турботу про охорону суспільного порядку та невтручання в питання самоорганізації життя суспільства, насамперед в економічній сфері⁸¹. Тому лібертаріанству властиве негативне ставлення до широкої державної присутності в суспільних справах та наданні соціальних гарантій одним громадянам за рахунок інших. Проте в класичному вигляді жодна з концепцій не існує, кожній державі притаманне домінантне існування однієї з них. Тому функціонування держави в будь-якому соціально-політичному контексті має свої вади й не може задовольнити інтереси

⁷⁸ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів. 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

⁷⁹ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

⁸⁰ Романовская О. В. Концепция перераспределения власти в политико-правовом учении Энтони де Ясаи // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2018. Т. 6, № 2(22). URL : https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/romanovskaya_ov_2018_2_05.pdf

⁸¹ Там же.

абсолютно всіх членів суспільства. Природа утворення та функціонування держави – складне явище, яке вивчають протягом усього існування людства, а в умовах сучасних глобалізаційних викликів воно набуває нової актуальності в частині визначення головних завдань і мети створення й функціонування держави⁸².

Одну з перших абстрактно-ідеальних моделей суспільства було запропоновано в працях Томаса Гоббса, який зауважував, що мета держави – насамперед гарантування безпеки, а кінцева мета людей, що живуть у державі, – це турбота про самозбереження та підвищення життєвого рівня⁸³. Створення держави, на думку науковця, визначається необхідністю впорядкування взаємовідносин між людьми, забезпечення їх неконфліктного співіснування та справедливості шляхом встановлення сильної влади, яка здатна гарантувати людям безпеку й захист⁸⁴. Такі засадничі аспекти призначення та функціонування держави особливо актуальні в контексті поглиблення глобалізаційних проблем людства.

Заразом видозміна зовнішнього середовища та трансформація світоглядних орієнтирів людства зумовили відповідні зміни в суспільно-політичній, економічній і соціальній площині. Зміни в загальній парадигмі існування держави призводять до змін в окремих аспектах функціонування держави. Соціальна функція займає пріоритетне місце в ієрархії державних функцій і суттєвим чином впливає на розвиток суспільства. Соціальній функції належить провідна роль у формуванні комфортного середовища для забезпечення життєдіяльності громадян. Тому з поглибленням глобалізаційних викликів проблематика вивчення та пізнання соціальної функції держави потребує детального дослідження й аналізу⁸⁵.

⁸² Купрійчук В. М., Венцель В.Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

⁸³ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Сочинения : в 2 т. Москва : Мысль, 1991. Т. 2. С. 129.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ Купрійчук В. М., Венцель В.Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

Екзистенція та еволюція держави як суспільно-політичного утворення супроводжується трансформацією виконуваних нею функцій. Провідну роль у створенні належних умов для існування та функціонування суспільства відіграє соціальна функція.

На сьогодні в умовах глобалізаційних відносин особливістю держави є те, що вона не ототожнюється з суспільством, а є відокремленою інституцією, яка забезпечує функціонування складного механізму владних повноважень. Сучасний рівень розвитку держави як управлінської системи передбачає наявність таких понять, як демократія, гуманізм, свобода думки, свобода волі, суспільна свобода, плюралізм тощо. У контексті поглиблення сучасних глобалізаційних викликів і проблем В.В. Вашкович вважає, що з об'єктивних причин сучасна держава повинна забезпечувати подолання соціальних протиріч⁸⁶, координацію та співіснування різноманітних соціальних та гендерних груп населення, генерувати та впроваджувати в життя такі рішення, які б підтримувалися або не ігнорувалися всіма суспільними верствами.

Серед сучасних проблем реалізації соціальної функції держави слід виокремити видозміну традиційного уявлення про соціальну функцію як прерогативу та виключну компетенцію держави. На сьогодні, коли держава не здатна в межах економічного зростання, зокрема й досить значного, забезпечити сучасні вимоги та побажання своїх громадян, частину соціальних функцій здійснюють недержавні організації або ж самі громадяни⁸⁷. Наприклад, один з таких сучасних трендів – шерінгова економіка, тобто економіка спільної участі або спільного споживання (англ. sharing economy). На думку українських дослідників, шерінгова економіка – це соціоекономічна система, яка ґрунтується на спільному використанні товарів і послуг, а не на

⁸⁶ Вашкович В. В. Соціальна функція держави як одна із функцій правової держави / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Верховенство права та правова держава» (21–22 жовтня 2016 р.). Ужгород : Ужгородський національний університет. 2016. С. 7–10.

⁸⁷ Купрійчук В. М., Венцель В.Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

володінні ними⁸⁸. Тому в умовах цієї системи трансформуються звичні для індустріальної епохи взаємовідносини, коли компанії виготовляють товари й послуги, а люди їх споживають, тобто в такій системі будь-хто може виступати одночасно й споживачем, і виробником⁸⁹. Економіка спільного користування – це економічна діяльність, зосереджена навколо онлайн-платформ, за допомогою яких громадяни обмінюються нечасто вживаними активами або послугами на платній або безоплатній основі за принципом рівноправної участі⁹⁰. Концепція спільного споживання має на меті здійснення обміну товарами, послугами між суб'єктами економічних відносин, що допомагає зменшувати накопичення речей, які не вживаються щоденно, і завдяки цьому забезпечувати вивільнення коштів на придбання інших предметів і послуг, а також зменшувати шкідливий вплив на навколишнє середовище внаслідок зменшення кількості надлишкових предметів, що знаходяться у власності громадян. Отже, реалізацію соціальної функції можуть частково здійснюватися окремі інституції, недержавні актори або громадяни. Однак вона не може бути перекладена повністю на членів соціуму й потребує державного регулювання та структурної організації⁹¹.

Слід зауважити, що серйозним наслідком глобалізації стало певне зменшення впливу держави на соціальні та економічні процеси й проникнення в традиційно монопольні державні сфери приватного корпоративного капіталу. Англійський соціолог польського походження З. Бауман підкреслює: «Ніхто вже не очікує, що новопосталі держави, як і ті, які давно існують у їхньому нинішньому стані, зможуть виконувати більшість функцій, що колись вважалися головним сенсом існування центральної бюрократії»⁹². Загалом науковець звертає увагу на вкрай обмежені можливості держави впливати на

⁸⁸ Шерингова економіка: аналіз сучасного стану та можливостей її розвитку в Україні. Полтавська державна аграрна академія. 2018. URL : <https://cutt.ly/vdzQCGe>

⁸⁹ Там само.

⁹⁰ How much is the sharing economy worth to GDP? World Economic Forum. URL : <https://cutt.ly/xdzWrzq>

⁹¹ Купрійчук В. М., Венцель В.Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115

⁹² Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства : пер. з англ. І. Андрущенко / за наук. ред. М. Винницького. Київ : ВД «Києво-Могилянська академія». 2008. С. 54.

економічні процеси в умовах глобалізації – світові фінансові ринки нав'язують усій планеті свої закони і в держав немає ні достатніх ресурсів, ні свободи маневру, щоб витримати цей тиск⁹³. Тобто відбувається систематичне ускладнення процесу реалізації соціальної функції державою.

На сьогодні в умовах глобалізаційного розвитку суспільства транснаціональні компанії мають значний вплив у сферах перерозподілу економічних благ і фінансових ресурсів. Тому економічна функція держави, основним регулюючим важелем якої є бюджет, великою мірою контролюється великими корпоративними утвореннями та наднаціональними міжнародними організаціями. Ці суб'єкти суспільно-економічних та політичних відносин визначають напрямки внутрішньої політики окремих держав та формують глобальну економічну систему, а значні фінансові ресурси через бюджетні механізми перерозподіляються на користь приватного корпоративного сектору. Водночас приватні структури перебирають на себе функції з медичного обслуговування, надання освітніх, культурних послуг. Ми вважаємо, що за таких умов держава повинна зберігати свою провідну роль в управлінні суспільством та реалізовувати свій вплив і визначати напрямки та пріоритети соціальної політики за допомогою фіскальної політики і відповідних соціальних програм⁹⁴.

Ще одна характерна риса сучасності у сфері надання послуг у соціальній та гуманітарній сферах – активне долучення громадян до цих процесів. Наприклад, брак коштів у муніципальних бюджетах Великобританії призвів до того, що протягом 2018 року фінансування бібліотек зменшилося на 30 мільйонів фунтів стерлінгів до 741 мільйона⁹⁵. В Об'єднаному Королівстві було закрито 127 публічних бібліотек, унаслідок чого 712 штатних працівників втратили роботу. Натомість кількість волонтерів збільшилася на

⁹³ Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства : пер. з англ. І. Андрушенка / за наук. ред. М. Винницького. Київ : ВД «Києво-Могилянська академія». 2008. С. 55.

⁹⁴ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

⁹⁵ Nearly 130 public libraries closed across Britain in the last year / The Guardian. URL : <https://cutt.ly/jdzWmOC>

3 тисячі й у сукупності склала 51394⁹⁶. Недостатність публічних коштів змушує великобританців зменшувати обсяги фінансування, залучати добровольців до обслуговування й утримання бібліотек, розширювати номенклатуру послуг, не обмежуючись лише бібліотечною справою. Проте недостатність коштів – не єдина причина залучення громадськості до участі в організації роботи публічних інституцій. На нашу думку, таким чином громадяни намагаються брати участь у вирішенні тих соціальних питань, які їх безпосередньо стосуються, а партнерство держави та громадян безальтернативне в забезпеченні ефективної реалізації соціальної функції⁹⁷.

В Україні на сьогодні системи функціонування й фінансування галузі культури та соціогуманітарної сфери загалом перебувають у перехідному стані й містять значну кількість організаційно-управлінських принципів, які були притаманні радянській системі. При цьому ефективність функціонування соціогуманітарної сфери і якість послуг, що надаються громадянам, лише частково відповідають сучасним демократичним принципам, а також моделі економічних відносин, яка базується на ринкових механізмах і відповідає умовам глобалізаційного розвитку суспільства⁹⁸.

За результатами дослідження «Індекс соціального прогресу», яке проводить американська неурядова організація Social Progress Imperative, 2018 року Україна зайняла 64 місце із 146 країн⁹⁹, а за підсумками 2019 року наша країна погіршила позицію на 16 пунктів і посіла 80 сходинку¹⁰⁰. У 2019 році Україну випередили такі країни як Алжир (79 позиція), Домініканська Республіка (78), Парагвай (77), Бутан (76), Сурінам (75), Куба (74), Південна Африка (73), Таїланд (72), Туреччина (71), Молдова (70). Індекс соціального прогресу дає найбільш точну оцінку якості життя, включаючи в розрахунок 51 показник, які систематизовані в три інтегрованих показники: базові людські

⁹⁶ Nearly 130 public libraries closed across Britain in the last year / The Guardian. URL: <https://cutt.ly/jdzWmOC>

⁹⁷ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

⁹⁸ Там само.

⁹⁹ Social Progress Index 2018. Executive Summary. URL : <https://cutt.ly/qdzEwNb>.

¹⁰⁰ Ibid.

потреби (харчування та базове медичне обслуговування, доступ до води й гігієнічних засобів, особиста безпека), основи добробуту (доступ до базової освіти, доступ до інформації та комунікації, здоров'я й благополуччя, якість навколишнього середовища), можливості (політичні права й свободи, інклюзивність, доступ до вищої освіти)¹⁰¹. Цей індекс – комплексна оцінка рівня соціального розвитку країни, що доповнює показник валового внутрішнього продукту й забезпечує більш цілісну характеристику загального рівня розвитку країни. Серед пострадянських країн найвищу позицію у 2018 році займали: Естонія – 27, Литва – 31, Латвія – 39, Білорусь – 46, Грузія – 54, Вірменія – 55, Росія – 60¹⁰². У 2019 році зазначені країни знаходилися на таких позиціях: Естонія – 25, Литва – 32, Латвія – 36, Білорусь – 48, Грузія – 56, Вірменія – 59, Росія – 62¹⁰³. Надзвичайно низька позиція України в глобальній оцінці підтверджує неефективне використання наявного людського та інституційного потенціалу країни.

Тому характерна ознака соціальної функції сучасних демократично орієнтованих держав – розширення соціальних свобод, трансформація ціннісних орієнтацій, що відбувається на тлі прискореного технологічного розвитку та загострення глобальних проблем. Однак сучасний економічний розвиток й інертність державно-управлінського апарату не здатні повністю задовольнити щораз більші потреби соціуму в додаткових соціальних потребах, у запитах на новий рівень культурно-освітніх та інших соціальних послуг, комфортну економічну й соціальну інфраструктуру, що вказує на випереджувальні темпи зростання суспільних потреб стосовно економічної спроможності держави¹⁰⁴.

Отже, сформований глобальний тренд щодо денаціоналізації та інтернаціоналізації гуманітарного й фінансового середовища демонструє

¹⁰¹ Social Progress Index 2018. Executive Summary. URL : <https://cutt.ly/bdzEOj0>.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Social Progress Index 2019. Executive Summary. URL : <https://cutt.ly/KdzE4C6>.

¹⁰⁴ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

об'єктивні процеси, які відбуваються, оскільки держава не в змозі на належному рівні забезпечити реалізацію соціальної функції, і через це добровільно залишає монопольні позиції в її забезпеченні. Така тенденція в умовах глобалізаційних викликів носить загальносвітовий характер і притаманна навіть економічно розвиненим країнам. Тому на сучасному етапі глобалізаційного розвитку суспільства головне призначення держави, в контексті виконуваної нею соціальної функції – забезпечення загальносуспільного блага, упередження нерівномірності розподілу національного багатства, а також формування суспільних взаємовідносин, покликаних забезпечити взаємопорозуміння, колаборацію й неконфліктне співіснування всіх соціальних, демографічних та етнічних верств населення, вирівнювання соціальних диференціацій у межах відповідних суспільних груп¹⁰⁵.

Сучасна Україна, в умовах економічної, політичної та соціальної кризи, потребує кардинального вдосконалення системи планування та управління соціально-економічним розвитком держави, формування моделі економічного розвитку, яка відповідатиме наявному людському й ресурсному потенціалу країни та забезпечуватиме виконання державою соціальної функції з максимально можливим урахуванням потреб кожного індивіда. Отож проблематика визначення соціальної функції держави в умовах глобалізаційного розвитку залишається актуальною й потребує постійного аналізу та детального опрацювання¹⁰⁶.

1.2. Фінансово-економічний механізм: сутність та структура

Нинішній етап розвитку України позначений проведенням процесу активних перетворень в економічній та соціогуманітарній сферах. Кінцевою метою цих процесів повинна стати новітня система соціально-економічних

¹⁰⁵ Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

¹⁰⁶ Там само.

відносин, яка ґрунтується на парадигмі соціальних інвестицій та партисипативній демократії.

Держава, як історична форма свідомої організації суспільних взаємовідносин, повинна забезпечити членам суспільства певний спектр послуг для їх безпечного, економічно достатнього, соціально справедливого співіснування. Одна з найбільш важливих функцій держави – соціальна функція, яка передбачає неупереджений об'єктивний перерозподіл економічних благ, підтримку соціально вразливих категорій громадян, консолідацію суспільства на основі загальновизнаних культурно-світоглядних засад.

Якість та ефективність забезпечення державою своїх функцій, зокрема й передусім соціальної, прямо залежать від фінансово-економічної складової й безпосередньо взаємопов'язані з нею. Тому дослідження проблематики формування ефективного фінансово-економічного механізму для забезпечення соціальної функції держави актуальне як у контексті теоретичних обґрунтувань, так і з погляду практичних аспектів.

В економічній літературі та наукових студіях новітнього часу в розробці функціонування фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави найбільш поширені терміни «фінансовий механізм», «фінансово-кредитний механізм», «економічний механізм». Слід відзначити, що тлумачення й пояснення цих понять у науковому середовищі не мають уніфікованого підходу та дещо різняться між собою, зберігаючи, однак, змістовно споріднений контекст¹⁰⁷.

Комплексне дослідження дефініцій, пов'язаних із фінансовим механізмом, знаходиться в площині економічної категорії «фінанси». Формування фінансів як цілісної самостійної економічної категорії суспільної

¹⁰⁷ Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

діяльності відбувалося впродовж кількох століть, починаючи ще з античних часів.

Сучасна вітчизняна економічна наука визначає фінанси як: систему грошових відносин; сукупність соціально-економічних відносин; систему формування, розподілу та використання грошових ресурсів.

У розумінні професора В.М. Опаріна «фінанси – сукупність грошових відносин, пов’язаних з формуванням, мобілізацією й розміщенням фінансових ресурсів та з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі їх використання валового внутрішнього продукту, а за певних умов і національного багатства»¹⁰⁸.

На думку С.В. Ковальчук та І.В. Форкун «фінанси – це економічна категорія, що має вартісний характер і пов’язана з товарно-грошовими відносинами»¹⁰⁹.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «фінанси» визначено як «систему грошових відносин у тій чи іншій державі, а також сукупність усіх грошових коштів, що є в розпорядженні держави»¹¹⁰.

Зважаючи на сучасні світоглядні трансформації, в основі яких знаходиться парадигма глобалістичного розвитку суспільних відносин, а також на появу нових фіскальних та монетарних інструментів, доцільно розглядати фінанси, ураховуючи наявні новітні тенденції. З огляду на це, фінанси можна визначити як економічну категорію, яка репрезентує систему фінансових інструментів, товарно-грошово-кредитних і валютних відносин, що носять акумулятивний, розподільчий та перерозподільчий характер і формуються між суб’єктами економічної системи¹¹¹. У цьому контексті під фінансовим інструментом розуміємо будь-який документ, який має грошову вартість (чек, облігація, акція, вексель, ф’ючерсний контракт тощо) або являє

¹⁰⁸ Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2007. С. 5.

¹⁰⁹ Ковальчук С. В. Фінанси : навч. посіб. Львів : Новий світ - 2000, 2006. С. 9.

¹¹⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. С. 679.

¹¹¹ Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

собою юридично обов'язкову угоду між двома або більше сторонами стосовно права на виплату грошей¹¹².

Отже, фінанси – це не грошові кошти чи будь-які інші активи, які є лише їхнім інструментом. Фінанси – це сукупність економічних відносин, які опосередковують фінансову діяльність щодо формування та використання відповідних вартісних фондів і які можуть виникати між різними суб'єктами, що беруть участь у таких відносинах, зокрема:

- між державними органами та юридичними і фізичними особами в середині країни,
- між юридичними або фізичними особами різних країн,
- між юридичними або фізичними особами і міжнародними фінансово-кредитними установами,
- між окремими державами та міжнародними фінансово-економічними інституціями.

У процесі створення й використання фінансових ресурсів застосовується певна сукупність форм і методів, які уособлюють фінансовий механізм. Як уже зазначалося, уніфікованої думки стосовно тлумачення та пояснення терміна «фінансовий механізм» у науковому середовищі немає¹¹³.

Дослідженню проблеми формування та функціонування фінансового механізму держави присвячені праці багатьох українських науковців.

Зокрема, О.Д. Василик визначає фінансовий механізм як комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян¹¹⁴.

¹¹² Business dictionary. URL : <http://www.businessdictionary.com/definition/financial-instrument.html>

¹¹³ Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

¹¹⁴ Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС, 2000. С. 101.

«Фінансовий механізм – сукупність фінансових методів і форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства», – таке визначення наводить В.М. Опарін¹¹⁵.

Близьке до думки В.М. Опаріна формулювання наведене М.М. Артусом, який наголошує, що фінансовий механізм – це система доцільно спрямованих заходів впливу на процес відтворення у формі методів, інструментів і важелів у межах нормативно-правового регулювання з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства¹¹⁶.

Дещо інший зміст у дефініцію «фінансовий механізм» вкладають В.М. Федосов та С.І. Юрій. Фінансовий механізм вони визначають як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різних державних структур, господарських суб'єктів і населення¹¹⁷.

У цьому ж змістовному контексті знаходиться підхід до розуміння суті фінансового механізму, висловлений С.В. Ковальчук та І.В. Форкун, які зазначають, що фінансовий механізм – це сукупність конкретних фінансових форм, методів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес суспільного відтворення, тобто здійснюються розподільчі й перерозподільчі відносини, утворюються доходи суб'єктів господарювання та фонди грошових коштів»¹¹⁸.

Тлумачення двох самостійних понять «фінансовий» та «механізм», наведені у Великому тлумачному словнику сучасної української мови дають змогу сформулювати агреговане визначення фінансового механізму як систематизовану сукупність процесів, пов'язаних з організацією фінансів, грошового обігу й кредиту¹¹⁹.

¹¹⁵ Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2007. С. 55.

¹¹⁶ Артус М. М. Фінанси : навч. посіб. Київ : Вид-во Європейського університету, 2005. С. 52.

¹¹⁷ Федосов В. М. Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбової літератури, 2010. С. 10.

¹¹⁸ Ковальчук С. В. Фінанси : навч. посіб. Львів : Новий світ - 2000, 2006. С. 70.

¹¹⁹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

З урахуванням наявних трактувань можна визначити сутнісний зміст фінансового механізму як сукупності специфічних інструментів, форм, методів і важелів впливу, за допомогою яких здійснюється формування, розподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення потреб держави, суб'єктів господарювання та громадян¹²⁰. З макроекономічної точки зору, до характерних особливостей фінансового механізму слід зарахувати його об'єктивну та суб'єктивну складову. Об'єктивним чинником є те, що фінансовий механізм будується на принципах економічного конвенціоналізму, який притаманний певному історичному етапові, та функціонує відповідно до нього. З іншого боку, фінансовий механізм має суб'єктивну складову, яка зумовлена тим, що особливості його функціонування визначаються державними органами, з огляду на окреслені пріоритети фінансово-економічної політики держави. Фінансовий механізм – віддзеркалення фінансової політики держави, яке органічно пов'язане з державним регулюванням економіки¹²¹. Також слід зважати, що забезпечення сталих темпів економічного зростання можливе лише за умови формування, оптимального розподілу та раціонального використання фінансових ресурсів, тобто наявності в країні дієвого фінансового механізму¹²².

Фінансовий механізм відіграє важливу роль у функціонуванні фінансової системи та економіки держави загалом, але він не охоплює всіх аспектів економічного життя. Для отримання комплексного бачення системи соціально-економічного устрою, яка відображає взаємозв'язок і причинно-наслідкові зв'язки між усіма ключовими елементами, що регулюють фінансові та господарські процеси фінансовий механізм необхідно розглядати в комплексі з економічним механізмом.

¹²⁰ Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

¹²¹ Квасниця О. В. Фінансовий механізм забезпечення розвитку малих підприємств в Україні // Світ фінансів. 2014. № 4. С. 63–71.

¹²² Бурденюк Т. Теоретичні засади фінансового механізму // Економічний аналіз. 2012. Вип. 10. Ч. 2. С. 201–205.

Економічний механізм – один з основних складових елементів господарського механізму, який містить економічні важелі та стимули¹²³. Зі свого боку, господарський механізм – це сукупність господарсько-організаційних структур, об'єднань, правових норм і методів управління суб'єктами господарської діяльності, через які реалізується процес відтворення, створення матеріальних благ у межах регульованих державою економічних процесів¹²⁴.

Як бачимо, економічний механізм уособлює цілісну систему заходів, норм та методів, спрямованих на ефективне функціонування управлінської системи в частині формування й розподілу фінансових ресурсів для забезпечення створення необхідних для держави матеріальних благ. Особливістю економічного механізму є те, що його функціонування відбувається в межах загальної концепції визначеної державою економічної політики¹²⁵.

Отже, для ефективної реалізації державою завдань економічного й соціального розвитку, досягнення якісних результативних показників у різних сферах життєдіяльності суспільства необхідна умова синхронізована та синергетична взаємодія фінансового та економічного механізмів.

Узагальнюючи наведене, підкреслимо, що існують об'єктивні підстави для того, щоб сформулювати інтегроване визначення поняття фінансово-економічного механізму як інституційної системи фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання й інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких здійснюється розподіл і використання фінансових ресурсів держави для задоволення суспільних потреб¹²⁶.

¹²³ Завадський Й. С., Осовська Т. В., Юшкевич О. О. Економічний словник. Київ : Кондор, 2006. С. 80.

¹²⁴ Гончаров С. М., Кушнір Н. Б. Тлумачний словник економіста. Київ : Центр учбової літератури, 2009. С. 102.

¹²⁵ Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

¹²⁶ Там само.

Фінансово-економічний механізм не можна вважати цілком самостійною абстрактною системою. Його розглядають з прагматичної точки зору в контексті відповідної категорії щодо якої формується й на яку здійснює відповідний вплив. Одна з життєво важливих умов існування держави – забезпечити виконання соціальної функції. За допомогою фінансово-економічного механізму соціальна функція набуває фінансово-матеріальної актуалізації, і лише тоді вона може забезпечити цілісну реалізацію завдань, які становлять її сутність. Ураховуючи наявні дослідження та проведений аналіз, пропонуємо авторське бачення структурно-логічної структури фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави (рис. 1.1)¹²⁷.

Фінансово-економічний механізм соціальної функції держави не унікальний, він об'єднує у своїй структурі всі складові, які притаманні загальноприйнятому уявленню про фінансово-економічний механізм. Однак значення й роль кожного з його елементів у контексті фінансового забезпечення виконання державою соціальної функції мають свою особливу змістовну специфіку. Головне призначення фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної функції держави – акумуляція необхідних ресурсів, їх подальший справедливий розподіл на підставі встановлених уніфікованих критеріїв та здійснення контрольної функції задля уникнення зловживань у використанні коштів і матеріальних ресурсів. Для виконання цих завдань використовують різноманітні, але водночас тісно взаємопов'язані між собою методи, системи та інструменти¹²⁸.

¹²⁷ Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

¹²⁸ Там само.

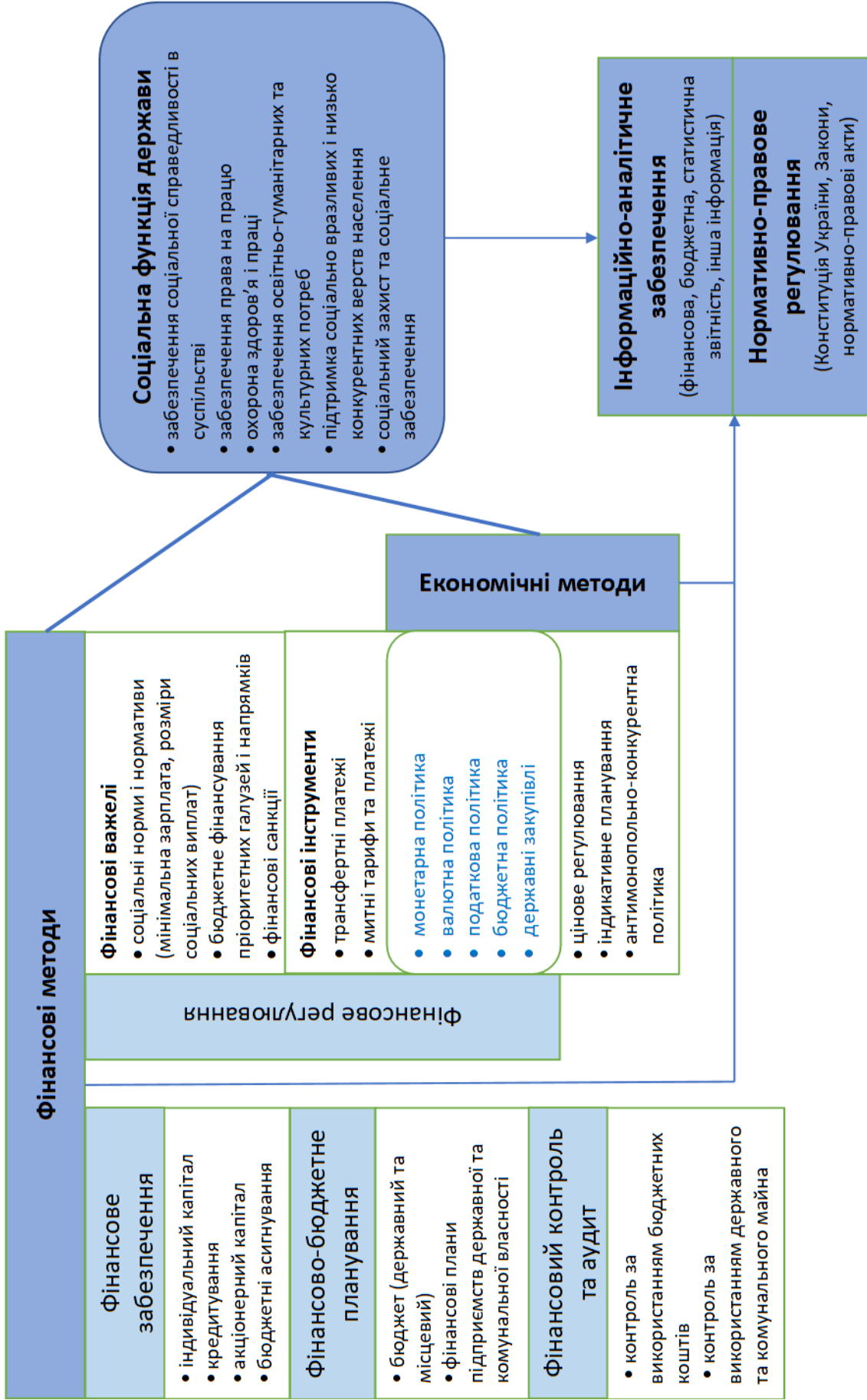


Рис. 1.1 Фінансово-економічний механізм забезпечення соціальної функції держави

Фінансовий вплив здійснюється за допомогою методів фінансового забезпечення та фінансового регулювання, головне призначення яких – ефективне формування фінансових ресурсів, їх суспільно-справедливий розподіл і раціональне використання.

Фінансове забезпечення являє собою комплексну систему джерел, методів і форм фінансування економічної діяльності та соціальної сфери. Одне з джерел фінансування – індивідуальний капітал, тобто використання приватних ресурсів для реалізації певних економічних (підприємницьких) або ж соціально-культурних чи гуманітарних проектів. Кредитування передбачає залучення зовнішніх позикових ресурсів. Цей вид фінансування є досить ефективною формою, оскільки дає змогу одночасно закумуляувати значний обсяг фінансування, а також забезпечити багаторазове використання тих самих коштів різними суб'єктами в різні часові періоди. З іншого боку, один із принципів кредитування – платність (відсоток за кредитом) – стимулює позичальників до ефективного використання позикового капіталу та результативного ведення підприємницької діяльності. Кредитування один з основних видів посередницьких фінансових послуг, що пов'язана з генеруванням ресурсів та отриманням доходів як позичальниками, так і кредиторами (банківськими чи іншими фінансовими інституціями)¹²⁹. Акціонерний капітал має подвійну природу, поєднуючи в собі індивідуальний і позиковий капітал. В акціонерному товаристві об'єднуються індивідуальні капітали акціонерів, а також є можливість залучити додаткові ресурси шляхом випуску й продажу облігацій. У такому випадку акціонери – власники певної частки товариства, а облігації не дають права на участь у капіталі та вплив на управління товариством, а лише засвідчують внесення певної суми коштів і право на зворотне отримання вартості облігації та відсоткового доходу за нею. Однак в акціонерному товаристві не всі акціонери можуть бути його

¹²⁹ Roshylo, V., Kovalevych, D., Gut, L., Ventsel, V. and Berdar, M. Current Status and Development Prospects of the Financial Services Market in Ukraine // Journal of Advanced Research in Law and Economics, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 1353–1366, June 2020. URL : [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4\(50\).32](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4(50).32)

реальними власниками, оскільки вплив на управлінські рішення здебільшого мають акціонери, які володіють більшістю акцій товариства. Водночас на сьогодні акціонерні товариства – одна з найбільш ефективних форм залучення фінансових ресурсів та здійснення підприємницької діяльності. За допомогою бюджетних асигнувань держава реалізує визначену нею фінансово-бюджетну політику шляхом спрямування коштів централізованого фонду на стимулювання розвитку визначених пріоритетних галузей економіки. При здійсненні державою соціальної функції бюджетні асигнування відіграють визначальну роль. Саме за допомогою бюджету держава реалізує різноманітні програми в соціальній, культурно-освітній, медичній та інших галузях, які мають безпосередній стосунок до життєзабезпечення суспільства. Іншими словами, головна особливість бюджетного фінансування – його спрямування в галузі некомерційної сфери, які не передбачають отримання прибутку й щодо яких існує вкрай низька підприємницька зацікавленість, але які відіграють надзвичайно важливу роль у функціонуванні держави як організованої системи суспільного буття¹³⁰.

Допоміжними, але також вагомими елементами є фінансово-бюджетне планування та контроль й аудит використання бюджетних коштів та державного й комунального майна. Від якості планування значною мірою залежить ефективність використання фінансових ресурсів і майна, а ще результативність заходів та програм, на які спрямовуються кошти бюджету чи суб'єктів господарювання. Під час планування визначаються фінансові можливості держави й інших суб'єктів господарювання щодо задоволення життєвих потреб усіх членів суспільства на засадах соціальної рівності та справедливості, надання необхідної соціальної допомоги найбільш незахищеним його членам¹³¹. Реалізуючи соціальну функцію, держава через

¹³⁰ Венцель В.Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

¹³¹ Жук О. Б. Фінансовий механізм системи соціального захисту населення України // Світ фінансів. 2017. № 2. С. 62–71.

уповноважені органи, повинна забезпечити реалістичне визначення тієї частки валового національного продукту, яка може бути спрямована на соціальні потреби, а також забезпечити контроль за фінансовим плануванням підприємств державної та комунальної власності. Від цього безпосередньо залежить обсяг і якість соціальних послуг.

У процесі формування та використання державних коштів і майна об'єктивною необхідністю є проведення комплексу заходів щодо упередження, виявлення та усунення порушень, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, державного й комунального майна. Фінансовий контроль держави здійснюється на всіх етапах бюджетного або господарського циклу – від планування, подальшого використання ресурсів або майна й до формування звітності. На цих етапах відбувається перевірка об'єктів контролю на відповідність їх діяльності встановленим процедурам та правилам, законодавчим і нормативно-правовим актам. Один з головних аспектів під час проведення контрольних заходів – перевірка цільового використання майна та ресурсів, законності прийняття управлінських рішень щодо їх використання, дотримання фінансово-бюджетної дисципліни при проведенні фінансових операцій¹³².

Фінансове регулювання можна охарактеризувати як систему державного впливу на соціально-економічні процеси за допомогою фінансів. Основні засоби фінансового регулювання – фінансові важелі та фінансові інструменти.

Фінансові важелі застосовуються для стимулювання певних процесів, досягнення певного результату в економічній чи соціальній сфері або для зменшення наявності чи впливу негативних (небажаних) процесів і явищ за допомогою системи фінансових санкцій. До фінансових стимулів, які впливають на всі сфери життєдіяльності держави, відносяться рівень

¹³² Венцель В.Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

мінімальної заробітної плати, розміри соціальних виплат, різноманітні норми та нормативи, які встановлюються державою й слугують не лише для підтримки малозабезпечених верств населення та визначення певних стандартів у системі соціального захисту й соціального забезпечення, але є важливим орієнтиром для галузей реальної економіки, фінансового сектору та інших економічно активних агентів, що відображає напрямки й пріоритети соціально-економічної політики держави. Відповідно до цих орієнтирів суб'єкти бізнес-середовища формують свої фінансові плани, стратегії розвитку, розраховують фіскальні зобов'язання. Як складова частина бюджетної політики держави, безпосередня чи опосередкована підтримка пріоритетних галузей і напрямків шляхом виділення з бюджету на це певних сум коштів є досить дієвим засобом для досягнення визначеної мети. Стимулюючи розвиток певних галузей чи напрямків держава прагне досягти кількох цілей, зокрема, за рахунок бюджетних інвестицій забезпечити прискорений розвиток реального сектору економіки, залучити приватний (вітчизняний чи іноземний) капітал до реалізації стратегічних проектів, стимулювати зайнятість, наслідком чого стане зростання доходів населення та бюджетних надходжень. Таким чином держава, розвиваючи економіку забезпечить виконання соціальної функції¹³³.

Система фінансових санкцій носить переважно превентивний характер і покликана упереджувати порушення встановлених законодавчих норм у сфері фінансово-господарських та бюджетних відносин, а також забезпечити часткову або повну матеріальну компенсацію у випадках здійснення таких порушень.

Фінансові інструменти, як елементи фінансового регулювання, є засобами виконання завдань економічної та фінансово-бюджетної політики держави. У широкому розумінні сукупність наявних фінансових інструментів

¹³³ Венцель В.Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

можна структурувати в узагальнені категорійні поняття. Зокрема, це монетарна (грошово-кредитна), податкова, бюджетна політика, державні закупівлі, митні тарифи та платежі, трансфертні платежі. За допомогою цих інструментів держава забезпечує цілеспрямований вплив на процеси соціального й економічного розвитку, формування належного життєвого рівня населення. Слід наголосити, що економічні та фінансові методи мають спільні регульовальні механізми (зокрема монетарну, податкову, бюджетну політику, державні закупівлі), які відповідним чином здійснюють свій вплив на фінансові та економічні процеси в державі. Елементи, методи, інструменти, важелі фінансового й економічного механізмів тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені. Їх варто розглядати як єдину структурно-логічну причинно-наслідкову систему, а їхній розподіл на окремі складові носить умовний характер, що має на меті формування більш чіткого розуміння структури та принципів функціонування фінансово-економічного механізму як цілісного явища¹³⁴.

Розглядаючи соціальну функцію держави, не можна оминати той факт, що основне джерело її матеріального (ресурсного) втілення – бюджет. Як уже було відзначено, бюджет відіграє провідну роль і є безальтернативним джерелом у фінансуванні великого спектру соціальних зобов'язань держави, а ще він відіграє роль особливого регулятора економічних процесів.

Отож, для ефективної реалізації державою соціальної функції архіважлива умова – належне функціонування всіх елементів фінансово-економічного механізму, який забезпечує генерування, розподіл та перерозподіл наявних фінансових ресурсів відповідно до визначених державою пріоритів соціальної та економічної політики. Обсяги та якість послуг, які надає держава своїм громадянам, безпосередньо залежать від рівня економічного розвитку й фінансово-бюджетної моделі.

¹³⁴ Венцель В.Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). Т. 2. С. 16–23.

1.3. Соціальна та економічна політика держави в умовах суспільної трансформації

Створення та функціонування держави зумовлене об'єднанням певної групи людей за ознакою спільного територіального проживання, ментальної, історико-культурної та іншої спорідненості для створення сприятливого життєвого середовища й вирішення питань суспільного значення. Серед найвагомійших аспектів існування людської спільноти виокремлюються соціальні чинники, визначальні для формування політичної та економічної систем, що також впливають на формування моральних, гуманітарних, етичних, духовних, естетичних та інших загальнолюдських цінностей. Стрімкий глобальний розвиток людської цивілізації впродовж останніх кількох століть досягнув надзвичайно потужного економічного та технологічного рівня. Одночасно виникла проблема адаптації людства до існування в гіперстрімкому технологічному світі, оскільки поки що відсутні філософські та гуманітарні моделі (цивілізаційні наративи), які були б адекватними сучасному світоустрою й давали б чіткі морально-етичні орієнтири й алгоритми дій. Ця даність зумовлює необхідність актуалізації соціального та гуманітарного чинників як основних екзистенційних потреб людського буття¹³⁵.

Світовий досвід переконує в тому, що успішний розвиток суспільства не можливий без синергетичної взаємодії економічного та соціального чинників. Україна повинна сформувати нову соціальну модель, яка повинна враховувати особливості сучасних суспільних відносин та рівень економічного розвитку.

На думку сучасних філософів, сьогодні ми свідки народження нової революційної цивілізації, яка кидає виклик старим усталеним традиціям. На думку А. Тофлера, «старі способи мислення, старі формули, догми та ідеології, незважаючи на те, що в минулому вони процвітали чи були досить

¹³⁵ Венцель В. Т. Комплементарність соціальної та економічної політики держави: теоретично-прикладні аспекти та сучасні тенденції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. № 1(55). С. 19–26.

корисними, більше не відповідають фактичному стану речей. Світ, який виникає з великою швидкістю через зіткнення нових цінностей і технологій, нових геополітичних відносин, нових стилів життя і способів комунікації, вимагає абсолютно нових ідей та аналогій, класифікацій і понять. Ми не можемо втиснути ембріональний завтрашній світ у категорії, прийняті вчора. Ортодоксальні соціальні настанови або настрої також не підходять цьому новому світу»¹³⁶.

Окремо слід звернути увагу на економічні аспекти сучасності. Сучасна ринкова економічна система формувалася за часів, коли актуальними питаннями були розвиток промислового виробництва, забезпечення щораз більших матеріальних потреб людей. Серйозною вадою сформованих таким чином економічних систем є те, що вони базуються на постійному розширеному зростанні. Однак безмежне економічне зростання неможливе, тому загострення кризових явищ економічного, екологічного та соціального характеру – закономірний результат, з викликами якого, незважаючи на сучасні знання, людство не здатне впоратися. Усе це – наслідок сформованого антропологічного світогляду, де в центрі стоїть людина, яка ставить за пріоритет зручність та комфорт, а все інше носить другорядний характер¹³⁷. Сьогодні активно обговорюють необхідність формування ідеї «нового Просвітництва» – філософської концепції, яка передбачає підтримання стабільного стану економіки, демографічного стану, екологічної системи на основі балансу між людьми та природою, між короткостроковими та довгостроковими цілями, між приватними й державними інтересами, між швидким розвитком та необхідністю утримання стабільності¹³⁸.

У контексті теперішніх революційних трансформацій суспільного буття соціальна політика повинна відігравати провідну роль у розвитку та існуванні

¹³⁶ Тоффлер Э. Третья волна / науч. ред. П. С. Гуревич. Москва : ООО «Фирма “Издательство АСТ”», 2004. С. 12.

¹³⁷ Weizsäcker E., Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A Report to the Club of Rome. 2018. P. 64.

¹³⁸ Ibid. pp. 95–96.

сучасної держави, створенні комфортних умов для життєдіяльності людської спільноти.

У найбільш загальному вигляді соціальну політику можна визначити як систему цілеспрямованої управлінської діяльності інституцій суспільно-політичного та економічного життя, що здійснюється на основі певних засадничих принципів і спрямована на забезпечення оптимального розвитку суспільства, підвищення життєвого рівня громадян^{139,140}. Соціальна політика визначає фінансово-економічний вектор розвитку держави, її внутрішню політику, основні принципи функціонування політичної системи. Головна мета соціальної політики – створення в державі умов для реалізації громадянами права на працю та гідну винагороду за неї, зростання загального добробуту громадян, а також забезпечення захисту соціально вразливих верств населення. Соціальна політика тісно взаємопов'язана з економічним потенціалом держави, зумовлена її історичним і культурним розвитком. Зважаючи на специфічні аспекти розвитку, кожна країна формує й реалізовує властиву лише їй соціальну політику. У світовій практиці існує декілька підходів до класифікації моделей соціальної політики. Зокрема, вважається, що на теренах Європейського Союзу розроблені та сформовані Бісмарківська та Бевериджська моделі соціальної політики. Бісмарківська побудована на кореляційній залежності професійної діяльності громадянина від рівня соціального захисту і обсягу його соціальних прав. Відрахування, із заробітної плати працівника (страхові внески), регламентовані, зазвичай, колективними договорами, формують страховий фонд, з якого в подальшому відбуваються відповідні страхові виплати. Управління такими страховими фондами (касами, фундаціями) здійснює незалежний керівний орган (правління), який відповідає за безпеку зберігання коштів та здійснення соціальних виплат.

¹³⁹ Скуратівський В. А., Трощинський В. П., Ситник П. К., Кравченко М. В., Петроє О. М., Ярош Н. П., Скуратівський А. В., Мельничук Л. М., Горбатюк С. Є., Москаленко С. О. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2009. Ч. 1. С. 62.

¹⁴⁰ Дерєга В. В. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. С. 10.

Бісмарківська модель формує максимальну незалежність соціального захисту громадян від фінансових ресурсів держави. Це дає змогу уникати ризиків щодо здійснення соціальних виплат за несприятливих показників економічного розвитку держави та при зміні пріоритетів бюджетної політики.

Бевериджська модель ґрунтується на тому, що будь-який громадянин незалежно від рівня працездатності й результативності своєї праці має право на мінімальний соціальний захист, який гарантує держава через бюджетне фінансування таких виплат (наприклад, виплата соціальних пенсій, допомоги соціально вразливим верства населення). Бевериджська модель базується на всеосяжному патерналізмі держави стосовно своїх громадян¹⁴¹.

Також широко використовують класифікацію типів держав, запропоновану датським соціологом Г. Еспінг-Андерсенем. Виходячи із загальних принципів функціонування держави добробуту, учений виділяє три кластерних типи таких держав: ліберальна, корпоратистська, соціал-демократична. Ліберальна модель передбачає мінімальні зобов'язання (переважно у вигляді цільових трансфертів) у сфері соціального захисту та соціального страхування для малозабезпечених верств населення, які не здатні самотійно себе забезпечувати. Інші громадяни повинні забезпечувати свій добробут самотійно, і для цього держава створює відповідні умови через методи непрямого регулювання економічних процесів для заохочення підприємницької активності. Архетипічні приклади цієї моделі – США, Канада та Австралія¹⁴².

Ліберальна модель – найбільш прийнятна й ефективна за умов економічної стабільності. Однак при виникненні кризових явищ вона недостатньо ефективна. Скорочення ділової активності призводить до зменшення обсягів страхових фондів, унаслідок чого відбувається й

¹⁴¹ Скуратівський В. А., Трощинський В. П., Ситник П. К., Кравченко М. В., Петрос О. М., Ярош Н. П., Скуратівський А. В., Мельничук Л. М., Горбатюк С. Є., Москаленко С. О. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2009. Ч. 1. С. 91–93.

¹⁴² Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1990. pp.26–27.

скорочення соціальних програм. Нещодавня глобальна фінансова криза засвідчила справедливість цього твердження.

До другого кластеру країн Г. Еспінг-Андерсен зараховує Австрію, Францію, Німеччину, Італію, у яких корпоратистсько-державне успадкування було модернізоване для адаптації до нової постіндустріальної класової структури. У цих консервативних державах «ліберальна одержимість ринковою ефективністю» ніколи не ставилася в пріоритет і надання соціальних прав не було першочерговим питанням. Домінантною ознакою було збереження статусних відмінностей. Таким чином права визначалися згідно з приналежністю до певного класу й наявністю певного статусу. Цей корпоратизм був категорією державотворення, здатеною замінити ринок як джерело добробуту¹⁴³. До третьої групи належить невелика частка держав, соціальна політика яких носить універсальний характер і в яких соціальні права не залежать від результатів праці чи статусу, а забезпечуються державою (або суспільними фондами) через пряме фінансування. Цей кластер відноситься до соціал-демократичного типу і, на думку Г. Еспінг-Андерсена, характеризується тим, що держава забезпечує «рівність найвищих стандартів, а не рівність мінімальних потреб»¹⁴⁴. Це може бути досягнуто шляхом підвищення рівня доходів і якості послуг до рівня, співмірного із соціальними стандартами середнього класу, а також завдяки тому що працівникам, зайнятим фізичною працею, повинні гарантувати соціальні права, аналогічні до соціальних прав високооплачуваних фахівців (працівників розумової праці, держслужбовців, управлінців). Г. Еспінг-Андерсен підкреслює, що соціально-демократичний режим ґрунтується на поєднанні добробуту й праці. Значні витрати на підтримання такої системи добробуту громадян повинні значно мінімізувати соціальні проблеми та максимізувати дохід¹⁴⁵. Основні риси

¹⁴³ Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1990. P. 27.

¹⁴⁴ Ibid. P. 27.

¹⁴⁵ Ibid. P. 28.

зазначеної моделі соціальної політики притаманні таким європейським країнам, як Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія.

На сьогодні соціально-демократичний режим можна вважати найбільш оптимальною моделлю соціальної політики з погляду максимального задоволення потреб соціуму щодо створення необхідних для життєдіяльності умов. Емпіричний досвід показує, що така модель забезпечує найбільш рівномірний розподіл наявних у суспільстві доходів і їх найбільш ефективне використання. Це більш важливо, ніж формування економічної політики лише з огляду на максимізацію національного доходу. Багато вчених і світових лідерів вважають, що сьогодні для відображення реального соціально-економічного стану країни вже недостатньо такого показника, як обсяг валового внутрішнього продукту (ВВП), оскільки він характеризує лише стан виробництва товарів та послуг, але ігнорує інші важливі аспекти, такі як доходи домогосподарств, проблеми зайнятості, екологічну безпеку, якість життя та багато інших. Проблема полягає в тому, що статистика ВВП прийнятна для уряду як оцінка його роботи (звичайно, за умови зростання цього показника), але громадяни оцінюють економічний розвиток не на основі макроекономічних показників, а виходячи зі змін (позитивних чи негативних), які стосуються їхнього власного життя¹⁴⁶.

Індустріальна епоха ставила за пріоритет максимально можливе економічне зростання, не обтяжуючись проблемами рівномірного розподілу суспільних доходів, збереженням навколишнього середовища, турботою про комфортне життя майбутніх поколінь. Спеціалісти Всесвітнього економічного форуму розробили принципово нову систему показників для оцінки національних економік на заміну нинішнього ВВП, яка, крім оцінювання виробництва, концентрується на оцінці якості життя та стабільності

¹⁴⁶ Венцель В. Т. Комплементарність соціальної та економічної політики держави: теоретично-прикладні аспекти та сучасні тенденції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. № 1(55). С. 19–26.

економіки, – Індекс інклюзивного розвитку¹⁴⁷. Цей індекс агрегує в собі 12 показників, згрупованих за трьома напрямками: зростання і розвиток; інклюзивність; спадкоємність поколінь та стійкість економічного становища (як довго воно може тривати й підтримуватися). Базуючись на даних Індексу інклюзивного розвитку, можна зробити узагальнювальний висновок про те, що зростання ВВП (навіть доволі значне) не тожне з поняттями соціально-економічного розвитку, покращання життєвого рівня населення, екологічного благополуччя. Показовий, у наведеному вище побіжному аналізі соціальних моделей той факт, що найбільш інклюзивно розвиненою економікою світу у 2018 році стала Норвегія. На провідних позиціях знаходяться також Швейцарія (4), Данія (5), Швеція (6), Нідерланди (7). Тоді як найпотужніша за обсягами американська економіка не змогла навіть наблизитися до лідерів рейтингу: Сполучені Штати знаходяться лише на 23 позиції¹⁴⁸.

До суттєвих вад ВВП можна зарахувати й недосконалість методики розрахунків. ВВП здебільшого вимірює ринкову вартість виробництва товарів і послуг, однак окремі послуги можуть і не мати ціни (наприклад, державна медична допомога, самостійне виховання дітей у сім'ях) або ринкова вартість може суттєво відрізнятись від суспільної цінності (екологічні збитки, спричинені промисловим виробництвом, яким не можливо дати вартісну оцінку)¹⁴⁹. Також існують проблеми з оцінюванням нематеріальних продуктів, зокрема медичних, освітніх, культурних, соціальних послуг, науково-дослідницької роботи, фінансових, телекомунікаційних послуг. У сучасну епоху тотальної диджиталізації значна частка обігу товарів і послуг здійснюється через Інтернет, що також значно ускладнює їх вартісне оцінювання¹⁵⁰. Окремо слід звернути увагу на розробки різноманітних програмних продуктів, серед яких досить дороговартісні через свою

¹⁴⁷ The Inclusive Development Index 2018. Summary and Data Highlights. World Economic Forum. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2018.pdf

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнарева; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 72.

¹⁵⁰ Там же. С. 73.

технологічну новизну чи ексклюзивність. Затрати на їхнє розроблення носять разовий характер, і в кожній наступній реалізації відсутня будь-яка додана вартість чи будь-які затрати на виготовлення, тобто власники таких продуктів отримують дохід, не витрачаючи жодних додаткових ресурсів на їхнє виготовлення. Для визначення актуального розміру економіки необхідно мати облікові дані з усіх активів – як матеріальних, так і нематеріальних (людського й соціального капіталу)¹⁵¹. Дані проведених досліджень підтверджують те, що людський капітал у грошовому еквіваленті складає близько 80 відсотків багатства¹⁵². Існують інші дослідження, які вказують, що на людський капітал припадає близько 65 відсотків світового багатства, але в країнах з низькими доходами лише 41 відсоток багатства становить людський капітал¹⁵³.

У міру соціально-економічного розвитку з'являються нові суспільні відносини та нові суспільні потреби, між ними й необхідність пошуку нових і вдосконалення наявних моделей соціальної політики держави. Україна продовжує формування своєї суб'єктності як незалежної держави, і головним стратегічним вектором розвитку визначено євроінтеграційний курс.

Для країн Європейського Союзу (ЄС) залишається актуальним питання реформування соціальної політики й продовження формування європейської соціальної моделі. Наріжний камінь цієї проблеми в тому, що така модель повинна містити елементи та принципи, прийнятні для всіх членів ЄС. Наприкінці 2017 року країни-члени ЄС ухвалили документ під назвою «Європейська основа соціальних прав», яким визначено принципи соціальної політики ЄС. Основа соціальних прав передбачає надання нових і більш ефективних прав громадянам. Двадцять ключових принципів, які визначені в цьому документі, сформульовані за трьома узагальнювальними напрямками:

¹⁵¹ Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнарева; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 90.

¹⁵² Там же. С. 90.

¹⁵³ Barne D. Khokhar T. Year in Review: 2017 in 12 Charts. Official website of the World Bank. URL : <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/12/15/year-in-review-2017-in-12-charts>

рівні можливості й доступ до ринку праці, справедливі умови праці, соціальний захист та інклюзивність¹⁵⁴.

Формуючи власну соціальну політику зважаючи на інтеграційні прагнення, Україна має зрозуміти, які пріоритети в соціальній сфері визначає для себе Європейський Союз і вирішення яких проблем є першочерговим завданням. Нині актуальними залишаються завдання щодо виведення стандартів життя в Україні на передові світові позиції, формування забезпеченої середньої верстви, підвищення добробуту людей, модернізації економіки¹⁵⁵. Наразі в Україні все ще діє модель соціального захисту, яка була сформована за часів Радянського Союзу й відповідала системі планової економіки з тотальним впливом та регулюванням державою в усіх економічних, соціально-культурних та інших аспектів життєдіяльності суспільства. Перехід на ринкові умови господарювання й незавершеність реформування системи соціального захисту населення спровокувала утворення соціального вакууму, унаслідок чого значна частина населення позбавлена можливості отримати належний рівень соціального захисту.

Сучасна соціальна політика – це досить складне й комплексне явище, яке перебуває в кореляційній залежності з фінансово-економічною системою, культурним й історичним розвитком суспільства, політичними чинниками, рівнем інституційного розвитку та спроможності державних органів і громадянського суспільства. Проблема формування та реалізації ефективної соціальної політики, прийнятної для всього суспільства (чи більшості його членів), актуальна для більшості світу незалежно від рівня економічного розвитку. Сучасні стрімкі трансформаційні процеси, що відбуваються у сфері суспільних відносин, і проблеми, що у зв'язку з цим виникають, потребують новітніх методів та підходів до їхнього вирішення. У контексті глобальних перетворень Україна повинна враховувати сучасні тренди, які формують

¹⁵⁴ Official website of the European Commission. URL : <https://cutt.ly/4dzFHcA>

¹⁵⁵ Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013100-08#o2>

світоустрій і суспільне буття. На цьому етапі найбільш вагоме питання – формування власної ефективної соціальної політики, яка повинна базуватися на наявному теоретичному доробку та емпіричному досвіді інших країн. Першочерговим для України є напрацювання потужної теоретичної та методологічної бази для вирішення питань економічного розвитку з одночасною перебудовою системи соціального захисту, орієнтованою на посилення адресності. Важливе формування та впровадження стратегії економічного й соціального розвитку держави, яка б мала імунітет до змін внутрішньої політичної кон'юнктури. З часу проголошення незалежності Україна знаходиться в зоні перманентної політичної турбулентності, і несформованість політичної та управлінської еліти в сукупності з відсутністю належної політичної культури не дає змоги забезпечувати спадковість у формуванні та впровадженні необхідних реформ¹⁵⁶. За таких умов невідкладними завданнями державних органів України повинні бути: визначення домінантної моделі соціальної політики, розроблення стратегії її впровадження; інвентаризація програм соціального захисту щодо їх актуальності та можливості належного фінансового забезпечення; посилення ролі держави в частині забезпечення організаційної впорядкованості й керованості процесів, що відбуваються в соціальній сфері.

¹⁵⁶ Венцель В. Т. Комплементарність соціальної та економічної політики держави: теоретично-прикладні аспекти та сучасні тенденції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. № 1(55). С. 19–26.

РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНА Й СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ

2.1. Процеси соціального розвитку та видатки бюджету

У сучасному постіндустріальному світі панівною парадигмою суспільного розвитку стає людиноцентризм як ціннісна система, що передбачає орієнтацію економічної та бюджетної політики на всебічний розвиток людини, надання максимальних можливостей для реалізації професійного та творчого потенціалу особистості. Сучасна епоха – це епоха творчої людини, яка не вкладається в усталені стандарти мислення минулих епох, тому можна говорити про те, що необхідна та достатня умова стійкого розвитку суспільства – наявність людей, здатних пропонувати та втілювати в життя ідеї, які забезпечують зростання можливостей суспільства. Водночас, щораз більші можливості суспільства використовуються найефективніше, якщо суспільство формує людину, здатну пропонувати та втілювати в життя ідеї¹⁵⁷.

Усі процеси економічної, політичної, соціальної та інших активностей відбуваються за безпосередньої участі людини, формуються нею. Людина, як смисловий елемент, набуває особливої актуальності й важливості, оскільки саме вона приймає всі рішення щодо здійснення економічної, політичної, соціальної, іншої діяльності¹⁵⁸. У таких умовах значно зростає роль і значення соціальної функції держави, головним завданням якої має бути створення економічної системи, орієнтованої на підвищення рівня та якості життя громадян, реалізації ними своїх творчих здібностей, задоволення освітніх, культурних і духовних потреб.

У дослідженнях, пов'язаних із забезпеченням сталого функціонування держави й суспільства, виокремлюється проблема формування механізмів, покликаних створити соціальне середовище, яке дало б можливості для

¹⁵⁷ Рябенко С. М. Принцип людиноцентризму в управлінні вищою освітою: мотиваційні аспекти професійної діяльності викладача як суб'єкта освітнього процесу // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2014. № 56. С. 33–42.

¹⁵⁸ Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору. Київ : Педагогічна думка, 2008. С. 287.

задоволення матеріальних, культурно-освітніх, духовних, творчих потреб громадян. Забезпечення базових суспільних потреб, а також розвиток людських ресурсів – одне з основних завдань держави, що втілюється у виконуваний нею соціальній функції. Найбільш дієвий інструмент впливу держави на соціальну політику – бюджет, як централізований фонд фінансових ресурсів, за допомогою якого здійснюється підтримка та розвиток соціально важливих напрямків і галузей¹⁵⁹.

Протягом останніх десятиліть у розвинутих економіках світу спостерігається зміщення акцентів функціонування держави: у пріоритет ставлять не стільки задоволення матеріальних потреб людей, скільки соціальний аспект, основний критерій якого – загальний життєвий рівень населення та задоволення людей якістю життя, що включає в себе багато чинників нематеріального характеру (освіта, задоволення духовних потреб, створення умов для творчого розвитку особистості тощо). Таке еволюціонування стало наслідком високого рівня економічного розвитку тих держав, де питання задоволення фізіологічних потреб населення вже вирішене і наступний крок – задоволення різноманітних соціальних, духовних, творчих та інших особистісних потреб. За таких умов зростає роль соціальної функції держави, метою якої і є створення відповідних умов для підвищення якості життя своїх громадян¹⁶⁰.

Необхідно відзначити, що для країн колишнього соціалістичного табору, і особливо країн колишнього СРСР, забезпечення державою виконання соціальної функції особливо важливе, оскільки населення пострадянських країн переважно все ще перебуває в стані психологічного дискомфорту, зумовленого переходом від соціалістичного суспільно-політичного устрою до ринкової моделі економіки й демократичного устрою політичного життя. Загалом, в Україні управлінська система й система організації влади ще

¹⁵⁹ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

¹⁶⁰ Там само.

остаточно не перебудована для ефективного функціонування в умовах нової моделі суспільного розвитку, що базується на демократичних принципах. У такому контексті важливо, що будь-які моделі економічного розвитку не можуть існувати автономно без державного впливу та регулювання. Таке регулювання здійснюється за допомогою фінансів, які уособлюють сукупність економічних відносин, що опосередковують фінансову діяльність щодо формування та використання відповідних вартісних фондів¹⁶¹. Складова фінансів – бюджет, головне призначення якого – розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту й можливість надання державою окремих видів суспільно важливих послуг (оборона, правопорядок, освіта, наука, медицина, культура, підтримка соціально вразливих верств населення, захист довкілля тощо).

Як економічна категорія, бюджет містить у собі різнопланову змістовну наповнюваність:

– за економічним змістом бюджет являє собою законодавчо встановлену систему фінансових відносин, сформованих між державою, з одного боку, та юридичними і фізичними особами, з іншого, стосовно формування й подальшого розподілу централізованого фонду грошових ресурсів для забезпечення виконання державних функцій;

– за матеріальним змістом бюджет – це ресурсний фонд, призначений для акумулювання та витрачання коштів протягом бюджетного періоду;

– за формою – це юридичний документ, який відображає положення щодо фінансового забезпечення діяльності держави¹⁶².

Бюджет – це основний фінансовий план держави, який, окрім встановлення обсягів ресурсного забезпечення державних функцій, відіграє роль індикатора соціально-економічного розвитку країни, є орієнтиром для

¹⁶¹ Венцель В. Т. Теоретико-методичні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : збірник наукових праць Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3(32). С. 16–23.

¹⁶² Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

формування суб'єктами господарювання власної фінансової політики. Для громадян важливість бюджету зумовлюється соціальним аспектом, який проявляється у спрямуванні коштів на фінансування суспільно важливих галузей, якими є освіта, охорона здоров'я, культура, спорт тощо¹⁶³.

За означенням, бюджет повинен бути інструментом фінансового забезпечення й розвитку тих напрямків діяльності держави, які не можуть бути достатньою мірою забезпечені приватним капіталом з огляду на свою низьку прибутковість або повну відсутність комерційної вигоди, однак є критично важливими для функціонування держави як інституційного утворення, покликаного забезпечити добробут своїх громадян¹⁶⁴.

Ефективність виконання державою своїх функцій великою мірою залежить від фінансового забезпечення. Так само структура бюджетних видатків відображає стратегічні пріоритети державної соціальної та економічної політики¹⁶⁵.

Бюджетне регулювання у сфері видатків – важлива складова фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і держави загалом. Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету проявляється роль держави в регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, удосконалення структури суспільного виробництва. Бюджетні видатки – вагомий інструмент впливу на розвиток економіки й соціальної сфери, оскільки за їх допомогою

¹⁶³ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

¹⁶⁴ Там само.

¹⁶⁵ Там само.

держава може змінювати структуру виробництва, впливати на результати діяльності економічних суб'єктів, регулювати соціальні процеси¹⁶⁶.

Видатки бюджету – це розподіл централізованого фонду фінансових ресурсів держави і їх використання за галузевим, цільовим і територіальним призначенням. Матеріальну основу видатків бюджету складають грошові кошти, які направляє держава, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування на фінансування соціально-культурної сфери, соціальних потреб населення, на державне управління, оборону та інші загальнодержавні й місцеві потреби.

У видатках бюджету знаходить свій прояв фінансова та бюджетна політика держави в усіх сферах життєзабезпечення громадян. Тому перелік витрат, їхній склад і структура постійно змінюються залежно від конкретної економічної, політичної та соціальної ситуації.

Відповідно до Бюджетного кодексу України в процесі виконання державного й місцевих бюджетів виділяють видатки бюджету та витрати бюджету. Видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування. Витрати бюджету – це видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. Слід звернути увагу на зазначені відмінності між видатками й витратами. Термін «видатки» використовують для ідентифікації тих розподільних відносин, які пов'язані з використанням централізованого грошового фонду – бюджету. Вони здійснюються на стадії розподілу валового внутрішнього продукту (державний бюджет) чи валового регіонального продукту (місцеві бюджети) і

¹⁶⁶ Венцель В. Т. Бюджет як інструмент реалізації соціальної функції держави // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». Т. 31(70), № 4, 2020.

характеризуються одностороннім рухом грошових коштів. Суб'єкт відносин (Уряд або місцеві органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування) здійснює видатки (виділяє бюджетні кошти) для їхнього подальшого використання без одночасного отримання еквівалентної вартості товарів чи послуг. На відміну від видатків бюджету, витрати здійснюються відповідними суб'єктами на стадії обміну й характеризуються двостороннім рухом (перерахування коштів на депозитні рахунки та їхнє повернення до бюджету, надання кредитів з бюджету і їхнє повернення і т.д.).

Щоб забезпечити управління процесами розподілу й використання бюджетних коштів, видатки бюджету систематизують і групують за певними економічними ознаками, залежно від галузевого та функціонального спрямування, рівня державного управління (Табл. 2.1). Бюджетним кодексом визначено, що бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Бюджетна класифікація має такі складові частини: класифікація доходів бюджету; класифікація видатків та кредитування бюджету; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу.

Таблиця 2.1

Класифікація видатків бюджету

Класифікаційна ознака	Типи видатків
За роллю в перерозподілі ВВП	- поточні видатки (видатки споживання)
	- видатки розвитку
За структурою бюджету	- загальний фонд
	- спеціальний фонд
За роллю в суспільному виробництві	- видатки, пов'язані з розвитком виробничої сфери
	- видатки, пов'язані із забезпеченням функціонування та розвитком сфери суспільних послуг
	- загальнодержавні функції

За суспільним призначенням	- оборона
	- громадський порядок, безпека та судова влада
	- економічна діяльність
	- охорона навколишнього природного середовища
	- житлово-комунальне господарство
	- охорона здоров'я
	- духовний та фізичний розвиток
	- освіта
	- соціальний захист та соціальне забезпечення
За економічним змістом та цільовим призначенням	- оплата праці
	- господарські видатки
	- капітальні видатки
	- субсидії і поточні трансферти
За територіальною ознакою	- загальнодержавний рівень
	- обласний рівень
	- районний рівень
	- рівень місцевого самоврядування

Видатки бюджету класифікують:

- за функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація);
- за економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюють ці видатки (економічна класифікація);
- за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків);
- за бюджетними програмами (програмна класифікація).

Функціональна класифікація видатків бюджету являє собою групування видатків за напрямками, які відображають використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. Функціональна класифікація видатків містить видатки на загальнодержавні функції; оборону; громадський порядок, безпеку та судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне

господарство; охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіту; соціальний захист та соціальне забезпечення.

Відомча ознака класифікації дає можливість у кожній групі бюджетних видатків виділити безпосередніх розпорядників бюджетних коштів – відповідне міністерство, відомство, бюджетну установу або іншу юридичну особу, якій надають асигнування з бюджету. Відомча класифікація містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. Таке групування витрат дає змогу забезпечити конкретно-адресний фінансовий контроль за використанням бюджетних ресурсів.

За цільовим призначенням видатки бюджетів поділяються на конкретні види відповідно до економічної класифікації. Економічна класифікація видатків характеризує економічну суть проведених операцій і застосовується для чіткого розмежування видатків за їх ознаками. За економічною класифікацією видатків бюджету вони поділяються на поточні й капітальні. Поточними вважаються видатки, які спрямовані на забезпечення простого відтворення і стосуються фінансування поточної діяльності: закупівля товарів і послуг, необхідних для утримання економічної та соціальної інфраструктури (оплата праці державних службовців, закупівля предметів і матеріалів, необхідних для поточних господарських цілей, оплата транспортних і комунальних послуг та інші); трансферти населенню (пенсії, стипендії, допомоги, інші виплати); поточні субсидії державним і приватним підприємствам, а також органам влади нижчого рівня; виплата процентів за державним боргом та ін. У своїй сукупності поточні видатки формують звичайний (поточний) бюджет, на який припадає основна частина всіх бюджетних витрат. Капітальні видатки – це видатки розвитку, пов'язані з розширеним відтворенням і фінансуванням інвестиційної та інноваційної діяльності. Капітальні видатки пов'язані з інвестуванням бюджетних коштів в основні фонди й нематеріальні активи, зі створенням державних запасів і резервів. Вони містять витрати на нове будівництво й розвиток активних

об'єктів державної та комунальної власності (їх розширення, реконструкцію та технічне переоснащення), інвестиційні трансферти, інші видатки на розширене відтворення. Сукупність цих видатків формує бюджет розвитку.

Відповідно до Бюджетного кодексу України до поточних видатків входять: оплат праці і нарахування на заробітну плату; використання товарів і послуг; обслуговування боргових зобов'язань; поточні трансферти; соціальне забезпечення; інші поточні видатки. До складу капітальних належать входять придбання основного капіталу та капітальні трансферти. Бюджетним кодексом визначено, що капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються, зокрема, на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних проектів; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво й придбання житла окремим категоріям громадян; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризацію та інформатизацію закладів загальної середньої освіти й комунальних закладів охорони здоров'я; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

Програмна класифікація поділяє видатки за відповідними програмами. Перелік програм та обсяг річних видатків на їхнє виконання визначаються щорічно законом про Державний бюджет України та рішеннями місцевих рад про відповідні бюджети.

Бюджетним кодексом передбачено розподіл видатків за рівнями компетенції відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме:

- видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші визначені законодавством видатки, які не можуть бути передані на виконання

місцевому самоврядуванню – здійснюються коштом Державного бюджету України;

- видатки, що визначаються функціями держави й можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню задля забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності – здійснюються коштом місцевих бюджетів, зокрема й трансфертів з Державного бюджету України;
- видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України – здійснюються коштом місцевих бюджетів, зокрема й трансфертів з Державного бюджету України.

Держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідного передавання фінансових ресурсів як закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання публічних послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

- перша група містить видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання публічних послуг і які розташовані найближче до споживачів – здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджету м. Києва;
- друга група поєднує видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних публічних послуг для всіх громадян України – здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджету м. Києва;

- третя група містить видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують публічні послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України – здійснюються з обласних бюджетів та бюджету м. Києва.

У бюджетних видатках України переважають соціогуманітарні напрямки: охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення (з урахуванням витрат на проведення пенсійних виплат). У період з 2011 по 2019 роки частка цих видатків у структурі зведеного бюджету України коливалася в діапазоні значень, максимальна різниця між якими становила 11,8 відсотка (найвищий показник зафіксовано у 2013 році – 64,4 відсотка, найнижчий у 2019 році – 52,6 відсотка). Упродовж 2011–2013 років частка перелічених соціогуманітарних видатків зростала й становила 60,3 відсотка у 2011 році, 60,7 відсотка у 2012, 64,4 відсотка у 2013 році. Після цього їх питома вага скорочувалася: 2014 року вона становила 59,1 відсотка, 2015 – 55,6 відсотка, 2016 – 57,4 відсотка, 2017 – 55,9 відсотка, 2018 – 53,1 відсотка і 2019 – 52,6% від загального обсягу видатків бюджету України (табл. 2.2, рис. 2.1)¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Венцель В. Т. Бюджет як інструмент реалізації соціальної функції держави // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». Т. 31(70) № 4, 2020.

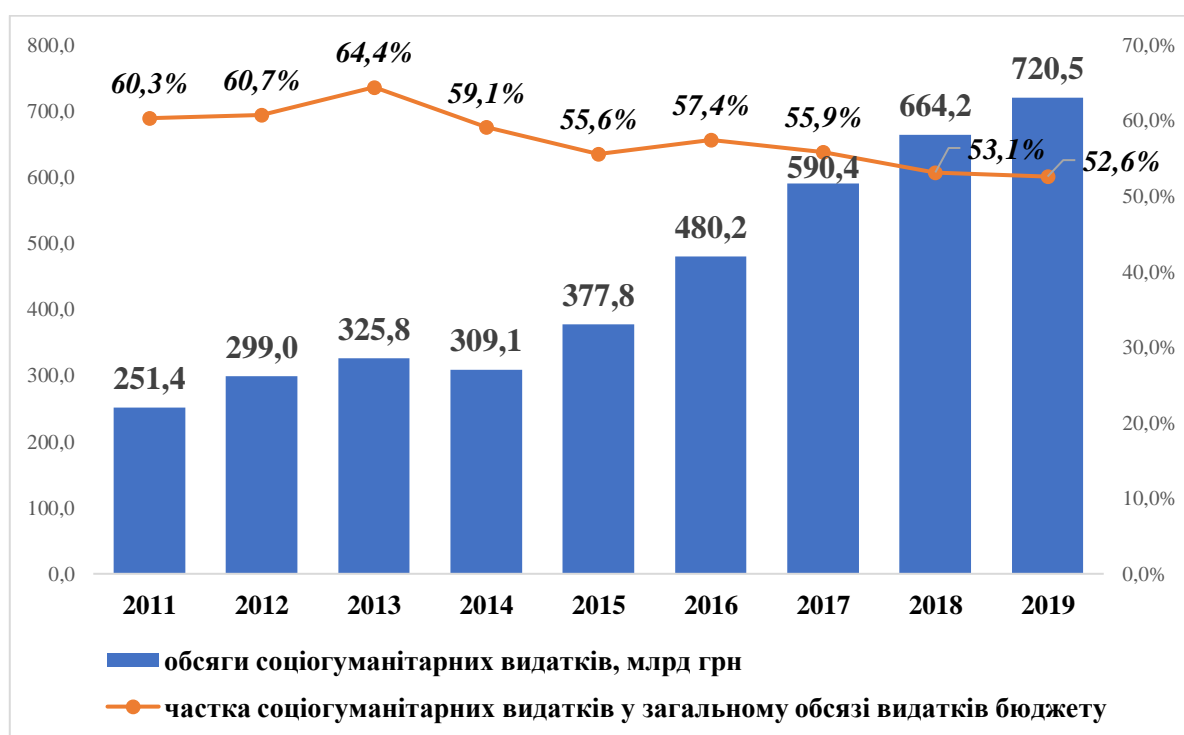


Рис.2.1. Обсяги видатків соціогуманітарного спрямування у зведеному бюджеті України у 2011–2019 роках

Джерело: розроблено автором на підставі даних звітності Державної казначейської служби України.

Таблиця 2.2.

Видатки зведеного бюджету України за 2011–2019 роки (млрд грн)

Функціональна класифікація	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Загальнодержавні функції	49,9	54,6	61,7	76,8	117,6	134,3	166,3	191,5	203,1
<i>зокрема:</i>									
<i>обслуговування боргу</i>	23,9	25,2	33,2	49,4	86,2	96,1	110,6	116,1	120,1
Оборона	13,2	14,5	14,8	27,4	52,0	59,4	74,4	97,0	106,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	32,6	36,7	39,4	44,9	55,0	72,1	88,5	118,0	141,5
Економічна діяльність	57,1	62,4	50,8	43,6	56,3	66,2	102,9	140,8	154,2
Охорона навколишнього природного середовища	3,9	5,3	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	8,2	9,7
Житлово-комунальне господарство	8,7	20,1	7,7	17,8	15,7	17,5	27,2	30,3	34,5
Охорона здоров'я	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	115,9	128,4
Духовний та фізичний розвиток	10,8	13,6	13,7	13,9	16,2	16,9	24,3	29,0	31,6
Освіта	86,3	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0	238,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	105,4	125,3	145,1	138,0	176,3	258,3	285,8	309,4	321,8

зокрема: соціальний захист пенсіонерів	61,7	68,3	87,3	79,8	99,6	147,6	140,2	157,9	191,2
Усього	416,9	492,5	505,8	523,1	679,9	835,8	1 057,0	1 250,2	1 370,1
Валовий внутрішній продукт	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 586,9	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 558,7	3 974,6
Валовий національний дохід	1 282,8	1 443,2	1 500,4	1 568,8	1 964,3	2 361,5	3 052,2	3 640,3	4 078,6

Джерело: розроблено автором на підставі даних звітності Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

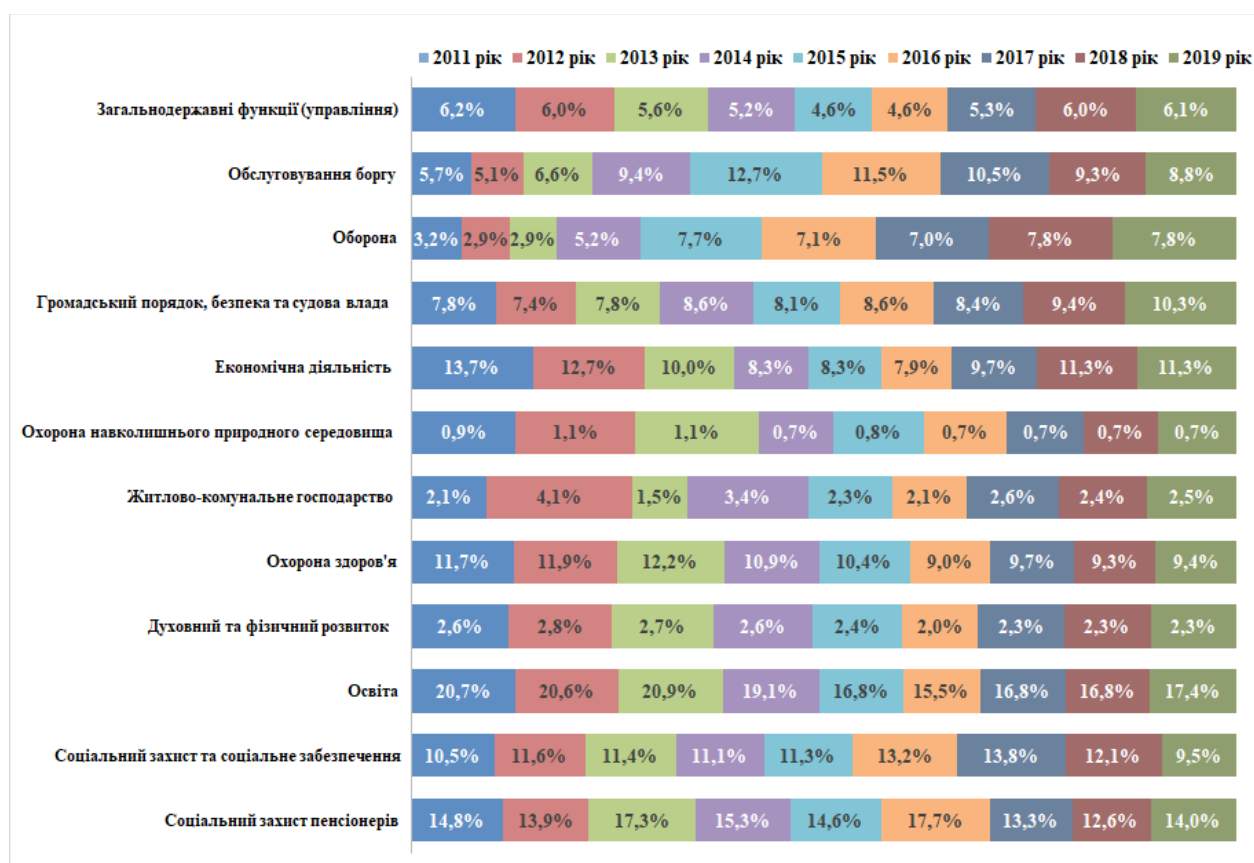


Рис.2.2. Питома вага видатків (за видами державних функцій) у загальному обсязі видатків зведеного бюджету України у 2011–2019 роках

Джерело: розроблено автором на підставі даних звітності Державної казначейської служби України.

Серед бюджетних видатків соціогуманітарного характеру найбільший обсяг спрямовано на фінансування галузі освіти. Тут слід зазначити, що інтегрований показник галузі соціального захисту та соціального забезпечення перевищує показник видатків на освіту. Однак у видатках на соцзахист і соцзабезпечення значну частку займають видатки на фінансування дефіциту

Пенсійного фонду України (рис. 2.2), які не можна вважати суто бюджетними, оскільки вони повинні здійснюватися лише за рахунок визначених законодавством джерел наповнення Пенсійного фонду, зокрема й насамперед єдиного соціального внеску. Наприклад, 2019 року видатки на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України становили 191,2 млрд грн, тобто 59,4 відсотка від інтегрованого показника видатків на соцзахист і соцзабезпечення, який становить 321,8 млрд грн (табл. 2.2)¹⁶⁸.

Упродовж 2011–2013 років частка фінансового забезпечення освіти в загальній сумі бюджетних видатків перевищувала 20-тивідсоткову позначку (рис. 2.2). Проте в подальшому обсяг видатків на освіту почав різко зменшуватися. У 2014 році питома вага бюджетних коштів, спрямованих на галузь освіти, складала вже 19,1 відсотка від загального обсягу бюджету країни, у 2015 – 16,8 відсотка, у 2016 році – 15,5 відсотка, у 2017 та 2018 роках частка збільшилася до 16,8 відсотка, а у 2019 – до 17,4 відсотків (рис. 2.2). У цьому випадку доречно зауважити, що згідно з положеннями статті 61 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року № 1060, який діяв до вересня 2017 року, держава повинна була забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому десяти відсотків національного доходу¹⁶⁹. Водночас, впродовж 2011–2017 років обсяги бюджетного фінансування освіти були набагато меншими від законодавчо визначеного рівня. У вказаний період найвищий відсоток видатків на освіту спрямовано у 2012 та 2013 роках, коли на фінансування галузі було виділено з бюджету 7 відсотків від обсягу валового національного доходу (табл. 2.3). Найнижчий показник фінансування освітянської галузі зафіксовано у 2016 році – 5,5 відсотка валового національного доходу (табл. 2.3). За підсумками 2017 року частка фінансування дещо збільшилася й склала 5,8 відсотка. Розрахунки засвідчують про те, що за умови виконання норми Закону щодо розміру

¹⁶⁸ Венцель В. Т. Бюджет як інструмент реалізації соціальної функції держави // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». Т. 31(70) № 4, 2020.

¹⁶⁹ Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 року № 1060 // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#n583>

бюджетного фінансування освіти на рівні 10 відсотків валового національного доходу в період з 2011 по 2017 роки галузь додатково повинна була отримати 502,3 млрд гривень. Незважаючи на практику перманентного невиконання Закону України «Про освіту» у редакції 1991 року, аналогічну норму щодо обов'язкового нормативу державного фінансування галузі було відображено й у прийнятому Верховною Радою України новому Законі України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року під № 2145¹⁷⁰. Стаття 78 чинного з 2017 року Закону передбачає, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством¹⁷¹. У 2018 році обсяг бюджетних видатків на галузь освіти склав 210,0 млрд грн (табл. 2.2, 2.3), що становить 5,9 відсотка від обсягу валового внутрішнього продукту, тобто різниця між обсягом, визначеним Законом «Про освіту»¹⁷², та фактичною сумою видатків становить 39,1 млрд грн або галузь освіти було недофінансовано на 15,7 відсотка. У 2019 році видатки на освіту склали 238,8 млрд грн (табл. 2.2, 2.3), що становить 6,0% від обсягу валового внутрішнього продукту, тобто різниця між передбаченим у Законі обсягом та фактичним фінансуванням освіти склала 39,5 млрд грн, тому галузь недофінансовано на 14,2%¹⁷³.

Таблиця 2.3

Обсяги видатків на охорону здоров'я та освіту

Функціональна класифікація	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Охорона здоров'я, млрд грн	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	115,9	128,4
Освіта, млрд грн	86,3	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0	238,8
Валовий внутрішній продукт (ВВП), млрд грн	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 586,9	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 558,7	3 974,6

¹⁷⁰ Про освіту : Закон України 5 вересня 2017 року № 2145 // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>

¹⁷¹ Там само.

¹⁷² Там само.

¹⁷³ Венцель В. Т. Бюджет як інструмент реалізації соціальної функції держави // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». Т. 31(70) № 4, 2020.

Валовий національний дохід (ВНД), млрд грн	1 282,8	1 443,2	1 500,4	1 568,8	1 964,3	2 361,5	3 052,2	3 640,3	4 078,6
Частка видатків на охорону здоров'я у ВВП	3,8%	4,2%	4,2%	3,6%	3,6%	3,2%	3,4%	3,3%	3,2%
Частка видатків на освіту у ВВП	6,6%	7,2%	7,2%	6,3%	5,7%	5,4%	6,0%	5,9%	6,0%
Частка видатків на охорону здоров'я у ВНД	3,8%	4,1%	4,1%	3,6%	3,6%	3,2%	3,4%	3,2%	3,1%
Частка видатків на освіту у ВНД	6,7%	7,0%	7,0%	6,4%	5,8%	5,5%	5,8%	5,8%	5,9%

Джерело: розроблено автором на підставі звітних даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Схожою до освіти ситуація з фінансовим забезпеченням охорони здоров'я. З 2011 по 2013 рік абсолютна частка фінансування медичної галузі співвідносно до загального обсягу бюджетних видатків поступово зростала: у 2011 році вона становила 11,7 відсотка, у 2012 – 11,9 відсотка, у 2013 – 12,2 відсотка. Після 2013 року відбулося скорочення питомої ваги видатків на охорону здоров'я у зведеному бюджеті України, і за підсумками 2016 року цей показник становив 9 відсотків від усіх бюджетних видатків (рис. 2.2). У 2017 році рівень фінансування охорони здоров'я збільшився до 9,7 відсотка видаткової частини бюджету. Однак у 2018 та 2019 роках видатки зменшилися й склали 9,3 та 9,4 відсотка відповідно (рис. 2.2). Українське законодавство визначило охорону здоров'я одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Про це зазначено в статті 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»¹⁷⁴. Також встановлено, що «державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу»¹⁷⁵. За підсумками 2019 року, показник видатків на охорону здоров'я становив 3,1 відсотка від обсягу

¹⁷⁴ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801 // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

¹⁷⁵ Там само.

валового національного доходу (табл. 2.3), що в 3,2 раза менше від законодавчо встановленого рівня. З 2011 року найбільші обсяги бюджетних коштів виділялися на медицину в 2012 та 2013 роках, коли частка видатків становила 4,1 відсотка валового національного доходу (табл. 2.3). Отже за період з 2011 по 2018 рік недофінансування галузі охорони здоров'я до законодавчо встановленого рівня становить 1 090,5 млрд гривень. Слід звернути увагу й на той факт, що в останні роки обсяги видатків бюджету на охорону здоров'я майже дорівнюють сумам, які спрямовуються на обслуговування державного боргу (тобто на сплату відсотків за основною сумою боргу). Протягом 2011–2013 років видатки на охорону здоров'я суттєво перевищували обсяги витрат на обслуговування державного боргу (2011 року – у 2 рази, 2012 – у 2,3 рази, 2013 – у 1,9 рази). У 2014 році видатки на охорону здоров'я становили 57,2 млрд грн (рис. 2.3) і перевищували витрати на обслуговування державного боргу лише на 15,6 відсотка. У 2015 році ситуація кардинально змінилася. Видатки на обслуговування державного боргу склали 86,2 млрд грн, що на 21,4 відсотка було більшим від видатків на охорону здоров'я, які склали 71,0 млрд грн (рис. 2.3). У 2016 році відбувся ще більший розрив між цими величинами: на обслуговування державного боргу було спрямовано 96,1 млрд грн, що на 27,3 відсотка більше ніж видатки на охорону здоров'я, які склали 75,5 млрд грн. Лише у 2019 році, починаючи з 2015 року, видатки на охорону здоров'я на 6,9 відсотка перевищили видатки на обслуговування державного боргу й склали 128,4 млрд грн проти 120,1 млрд грн (рис. 2.3). Загалом протягом досліджуваного періоду видатки на охорону здоров'я зросли у 2,6 рази – із 49,0 млрд грн у 2011 році до 128,4 млрд грн у 2019 році. Водночас видатки на обслуговування державного боргу збільшилися у 5 разів – з 23,9 млрд грн у 2011 році до 120,1 млрд грн у 2019 році (рис. 2.3)¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Венцель В. Т. Бюджет як інструмент реалізації соціальної функції держави // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». Т. 31(70) № 4, 2020.

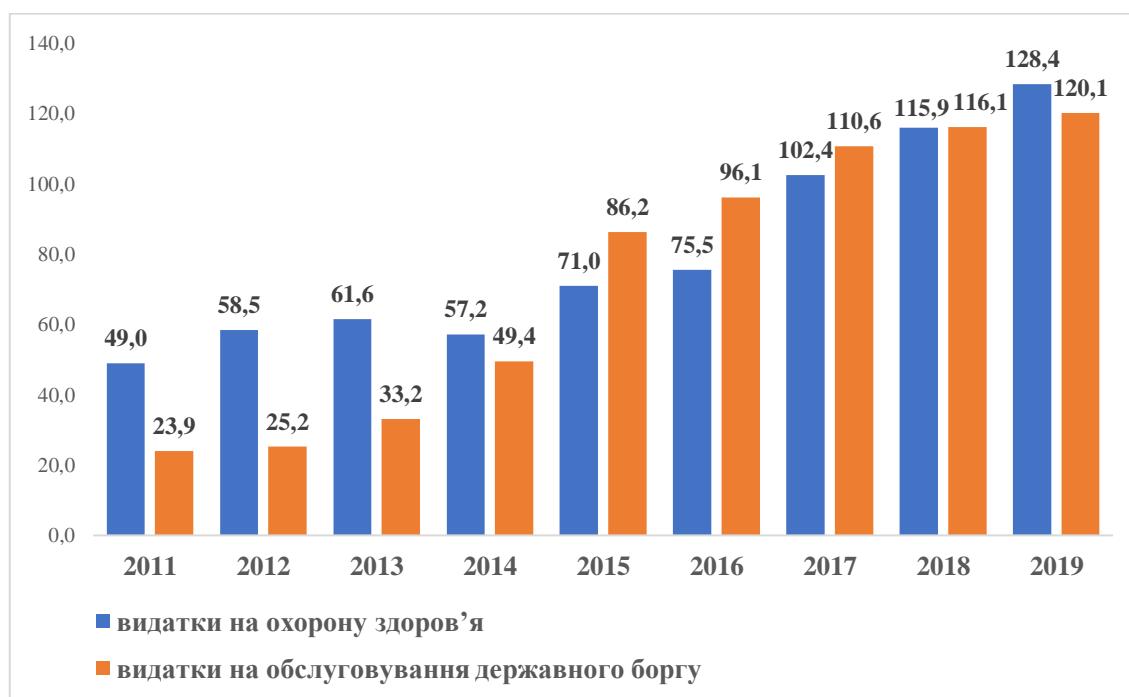


Рис. 2.3 Порівняльні дані обсягів видатків зведеного бюджету України на охорону здоров'я та на обслуговування державного бюджету у 2011–2019 роках (млрд грн)

Джерело: розроблено автором на підставі даних звітності Державної казначейської служби України.

Інший аспект, який не слід залишати поза увагою, – це номінальне та реальне зростання видатків на соціогуманітарні галузі. Номінальний обсяг фінансування не дає змоги зробити об'єктивну кінцеву оцінку, оскільки не враховує чинника зростання вартості ресурсів (робіт, послуг) та оплати праці впродовж відповідного періоду, тобто абстрагується від такого поняття, як купівельна спроможність. Реальний показник відображає номінальний обсяг видатків, скоригований на індекс споживчих цін.

У 2019 році на фінансування освіти з бюджету спрямовано 238,8 млрд грн (табл. 2.2), що у 2,8 раза (або на 276,8 відсотка) більше від обсягу коштів, виділених у 2011 році. Однак за період з грудня 2010 по грудень 2019 року індекс споживчих цін в освіті склав 246,6 відсотка¹⁷⁷. На охорону здоров'я протягом 2019 року було витрачено 128,4 млрд грн (табл. 2.2), що у

¹⁷⁷ Індеси споживчих цін на товари та послуги (до грудня 2010 року). Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

2,6 раза (або на 262,2 відсотка) більше, ніж 2011 року при тому, що індекс споживчих цін (грудень 2019 до грудня 2010 року) у галузі склав 245,7 відсотка¹⁷⁸. Загальний показник індексу споживчих цін у грудні 2019 року відносно грудня 2010 року склав 273,8 відсотка¹⁷⁹. Це підтверджує, що реальний показник видатків на освіту та охорону здоров'я впродовж останніх дев'яти років збільшився на досить незначну величину, яка не може засвідчувати належне фінансове забезпечення процесу необхідних глибоких і якісних перетворень в освітній та медичній галузях.

Водночас необхідно зазначити, що у 2018 році частка видатків на освіту у валовому внутрішньому продукті в Україні була на 1,2 відсоткових пункти вищою, ніж у середньому у країнах Євросоюзу, й становила 5,9% від ВВП (табл. 2.4). Також частка видатків України була вищою порівняно з багатьма іншими країнами. Виняток становили Швеція (6,9%), Данія (6,4%), Бельгія (6,2%) та Естонія (6,2%). Безперечно, зазначені дані потребують додаткових коментарів й аналізу щодо системи фінансування освіти в кожній країні. Однак наведені параметри дають можливість прослідкувати тенденції (які є різновекторними) щодо фінансування освіти в різних країнах.

Таблиця 2.4

Частка видатків на фінансування освіти у ВВП країни (% до ВВП)

Країна / рік	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Україна</i>	6,6	7,2	7,2	6,3	5,7	5,4	6,0	5,9
Загалом у країнах Євросоюзу	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7	4,7
Швеція	6,3	6,5	6,5	6,5	6,4	6,6	6,7	6,9
Данія	6,8	7,0	6,9	7,1	7,0	6,8	6,5	6,4
Бельгія	6,2	6,3	6,4	6,3	6,3	6,2	6,2	6,2
Естонія	6,0	6,1	5,9	5,5	5,9	5,7	5,7	6,2
Латвія	5,9	5,7	5,7	5,9	5,9	5,5	5,8	5,8
Швейцарія	5,3	5,5	5,5	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6
Фінляндія	6,4	6,4	6,4	6,3	6,2	6,0	5,7	5,5
Словенія	6,4	6,4	6,5	6,0	5,6	5,6	5,4	5,4
Норвегія	5,0	4,9	4,9	5,1	5,5	5,7	5,6	5,4

¹⁷⁸ Індеси споживчих цін на товари та послуги (до грудня 2010 року). Державна служба статистики України.
URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁷⁹ Там само.

Хорватія	3,6	3,7	3,9	3,8	6,6	6,6	5,3	5,3
Кіпр	6,3	5,9	6,4	5,6	5,6	5,5	5,3	5,2
Мальта	5,7	5,8	5,8	5,5	5,3	5,2	4,9	5,2
Франція	5,5	5,5	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4	5,1
Угорщина	5,1	4,7	4,7	5,2	5,2	5,0	5,1	5,1
Нідерланди	5,5	5,4	5,3	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1
Польща	5,4	5,4	5,3	5,3	5,3	5,0	4,9	5,0
Австрія	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8
Великобританія	5,8	5,6	5,3	5,4	5,2	5,1	4,9	4,8
Чехія	5,1	5,0	5,1	5,1	4,9	4,5	4,1	4,6
Литва	5,6	5,4	5,2	5,0	5,1	4,8	4,5	4,6
Люксембург	5,6	5,8	5,1	4,7	4,6	4,5	4,5	4,6
Португалія	6,1	5,4	5,5	5,3	5,1	4,8	4,6	4,5
Німеччина	4,3	4,3	4,4	4,3	4,2	4,1	4,1	4,2
Іспанія	4,4	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
Італія	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9	4,0
Словаччина	4,2	3,9	4,0	4,0	4,2	3,9	3,9	4,0
Греція	4,4	4,5	4,5	4,3	4,1	3,9	3,8	3,9
Болгарія	3,4	3,3	3,7	4,1	3,9	3,4	3,5	3,5
Ірландія	5,1	4,9	4,7	4,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Румунія	4,1	3,0	2,8	3,0	3,1	3,3	2,8	3,2

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Eurostat.

На противагу видаткам на фінансування освіти, де показники України знаходяться на рівні з показниками інших європейських держав, у сфері охорони здоров'я ситуація кардинально інша. За період з 2011 по 2018 роки середній показник видатків бюджету України на фінансування охорони здоров'я склав 3,7% від ВВП, тоді як аналогічний показник у Євросоюзі загалом становив 7,1% (табл. 2.5), тобто в 1,9 раза більше. Порівняно з країнами Європи, за винятком Кіпру та Швейцарії, Україна виділяє на фінансування медицини найменше коштів відносно ВВП. Якщо до цього додати той факт, що Україна за обсягами ВВП знаходиться на 59 позиції у світі¹⁸⁰, то стає очевидним, що видатки на охорону здоров'я дуже незначні.

Таблиця 2.5

Частка видатків на фінансування охорони здоров'я у ВВП країни (% до ВВП)

Країна / рік	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
--------------	------	------	------	------	------	------	------	------

¹⁸⁰ Рейтинг стран мира по уровню валового внутреннего продукта. URL : <https://cutt.ly/qdzKo18>

<i>Україна</i>	3,8	4,2	4,2	3,6	3,6	3,2	3,4	3,3
Загалом у країнах Євросоюзу	7,1	7,1	7,2	7,2	7,2	7,1	7,1	7,1
Данія	8,4	8,7	8,5	8,6	8,5	8,4	8,4	8,3
Австрія	7,7	7,7	7,8	7,9	8,2	8,2	8,2	8,2
Норвегія	7,1	7,1	7,4	7,7	8,2	8,6	8,4	8,2
Франція	7,9	8,0	8,1	8,2	8,1	8,1	8,1	8,1
Бельгія	7,7	7,9	8,0	8,0	7,8	7,6	7,6	7,6
Чехія	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6	7,4	7,5	7,6
Нідерланди	7,9	8,1	8,1	8,0	8,0	7,5	7,6	7,6
Великобританія	7,4	7,4	7,4	7,5	7,5	7,6	7,5	7,5
Словаччина	7,0	6,9	7,0	7,1	7,1	7,5	7,2	7,3
Німеччина	6,8	6,9	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Фінляндія	7,4	7,7	7,8	7,8	7,3	7,2	7,0	7,0
Швеція	6,7	6,9	6,9	6,9	6,8	6,9	6,9	7,0
Італія	7,1	7,1	7,1	7,1	7,0	6,9	6,8	6,8
Хорватія	4,3	4,8	4,5	4,5	6,3	6,2	6,5	6,6
Словенія	7,0	6,9	6,8	6,5	6,7	6,7	6,6	6,6
Португалія	7,0	6,6	6,5	6,3	6,2	6,1	6,2	6,3
Іспанія	6,5	6,3	6,2	6,2	6,2	6,1	6,0	6,0
Литва	6,7	5,9	5,6	5,5	5,8	5,8	5,6	5,9
Мальта	5,4	5,5	5,7	5,7	5,6	5,4	5,4	5,3
Естонія	4,9	5,0	5,0	5,1	5,4	5,2	5,0	5,1
Болгарія	4,2	4,4	4,5	5,5	5,5	5,0	4,9	5,0
Ірландія	7,6	7,5	7,2	6,8	5,3	5,3	5,1	5,0
Греція	6,5	5,8	5,2	4,7	4,7	5,0	5,2	5,0
Польща	4,7	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,7	4,8
Люксембург	4,7	4,9	5,2	5,0	4,7	4,6	4,8	4,7
Угорщина	5,1	5,1	5,0	4,8	5,2	4,8	4,7	4,7
Румунія	4,2	3,8	4,0	4,0	4,2	4,0	4,3	4,7
Латвія	4,1	3,9	3,7	3,8	3,7	3,7	3,5	4,0
Кіпр	3,1	3,0	3,1	2,7	2,6	2,5	2,5	2,7
Швейцарія	1,9	2,1	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Eurostat.

Наслідки незадовільного фінансування медичної галузі України особливо гостро проявилися у 2020 році під час пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Хронічне недофінансування медицини призвело до низького рівня матеріально-технічного забезпечення, відсутності засобів індивідуального захисту лікарів і першочергових медичних препаратів, звільнення медичного персоналу. За даними Державної служби статистики України за підсумками 2019 року розмір середньомісячної заробітної плати в усіх галузях економіки України

склав 10497 гривень¹⁸¹. Середня зарплата в галузі охорони здоров'я була однією з найменших і становила 7087 грн, тбто на 32,5 відсотка менша від середньої в усіх галузях. Оплата праці в медичній галузі була найменшою серед інших бюджетних галузей. Зокрема, в освіті середня зарплата склала 8135 грн, у сфері культури – 7519 гривень¹⁸².

За Конституцією Україна – соціальна держава, у якій людина визнається найвищою соціальною цінністю¹⁸³. Відповідно до цього, держава (як сукупність владних інституцій) повинна забезпечити своїм громадянам належної якості соціальні послуги, у переліку яких передовсім повинні знаходитися охорона здоров'я, освіта, культурний розвиток, фізична культура і спорт, а також допомога малозабезпеченим і соціально вразливим верствам населення. Головний інструмент впливу на ці процеси – бюджет, за допомогою якого здійснюється фінансово-матеріальне забезпечення державних функцій. Із попередньо наведених даних можна зробити висновок, що в Україні остаточно ще не сформована ефективна стратегія розвитку соціально важливих галузей, яка б узгоджувалася й була б взаємопов'язаною з економічною та бюджетною політикою держави. Встановлення нормативів бюджетного фінансування галузей соціальної сфери залежно від обсягів валового внутрішнього продукту чи валового національного доходу некоректне і недоцільне, оскільки призводить до суперечностей між нормами бюджетного та секторального законодавства, а не до вирішення питань належного фінансового забезпечення відповідних соціальних напрямків. Фінансування галузей повинно здійснюватися з огляду на комплексний стратегічний план соціально-економічного розвитку країни, враховувати

¹⁸¹ Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року. Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁸² Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁸³ Конституція України від 28 червня 1996 року // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

причинно-наслідкові зв'язки між розвитком соціальних сфер та економіки й навпаки¹⁸⁴.

Соціально-гуманітарні напрямки повинні бути безумовними пріоритетами держави, і серед них чільне місце має займати освіта, яка зачіпає переважну більшість громадян, і від того, наскільки якісною буде вітчизняна освіта, залежить майбутнє нашої країни¹⁸⁵. Великою мірою саме завдяки освіті, як галузі, що репрезентує систему інституцій і фахівців, формується людина, громадянин та особистість. Сучасні вітчизняні й загальносвітові тенденції у фінансово-економічній сфері та в гуманітарному середовищі зумовлюють необхідність модернізації освіти, її адаптації до новітніх потреб і запитів суспільства, привнесення до освітнього процесу елементів більшої практичності та прикладного застосування, прискорення процесів оновлення професійних знань і навичок, формування кадрового потенціалу відповідно до потреб економічної та соціогуманітарної сфери¹⁸⁶.

Сучасні тренди, які характеризуються глобалізацією, прискореним розвитком технологій, трансформаціями у світогляді людини потребують належного реагування та пристосування людини до нових умов навколишнього середовища. Усе більшої важливості й актуальності набуває формування навичок для самостійного здобуття нових знань і їх імплементації для практичного застосування¹⁸⁷. Донедавна помірні темпи змін давали змогу людині здобути в молодому віці знання й навички використовувати протягом майже усього життя. Сьогодні темпи змін мають нелінійний характер, є експоненціальними. До 1900 року обсяг знань людства подвоювався

¹⁸⁴ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С.24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

¹⁸⁵ Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» // Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Analit_Dopovid_Poslannia_2018.pdf

¹⁸⁶ Там само.

¹⁸⁷ Венцель В. Т. Підвищення рівня професійної компетентності у процесі наукового дослідження проблематики фінансово-економічного забезпечення виконання державою соціальної функції // Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 1–2 листопада 2018 р.) : у 2 т. / ред. колегія : В. С. Куйбіда, А. П. Савков, І. О. Дегтягова та ін. Київ : НАДУ, 2018. Т. 1. С. 77–80.

приблизно раз на століття, до 1945 року подвоєння знань відбувалося раз на двадцять п'ять років. Вважається, що в межах 2016 року людські знання подвоювалися приблизно кожні дванадцять місяців. Існують припущення, що сьогодні сукупність людських знань подвоюється кожні дванадцять годин. Таке вибухове зростання знань кардинально змінює спосіб життя та роботи¹⁸⁸. З огляду на це, змінюються й вимоги до професійних компетентностей працівників. На думку експертів Всесвітнього економічного форуму, у горизонті 2022 року основними тенденціями, які характеризуватимуть попит на робочу силу, будуть падіння значущості ручної роботи та фізичних якостей, а також поступове зменшення попиту на навички, пов'язані з управлінням фінансовими та іншими ресурсами. Натомість набуватимуть цінності: аналітичне мислення та новаторство (інноваційність); активне навчання та навчальні стратегії; креативність, оригінальність й ініціативність; технологія дизайну та програмування; критичне мислення й аналіз; комплексне вирішення проблем; лідерство та соціальний вплив; емоційний інтелект; логічне мислення та здатність до формування й сприйняття нових ідей; системний аналіз та оцінка¹⁸⁹.

Перелічені аспекти лежать тільки в площині освіти як перманентного навчально-пізнавального та практично орієнтованого процесу, вбудованого в екзистенцію суспільства, організація і забезпечення якого повинна бути прямою функцією держави¹⁹⁰.

Серед суспільно значущих напрямків, які визначальним чином впливають на соціальний та економічний розвиток держави, один з найважливіших – сфера охорони здоров'я. У Статуті (Конституції) Всесвітньої організації охорони здоров'я зазначається, що здоров'я – це стан повного фізичного, душевного та соціального благополуччя, а не лише відсутність

¹⁸⁸ Mroszczyk-McDonald D. The pressing case for driving innovation in government. 2016. URL : <https://www.govloop.com/community/blog/pressing-case-driving-innovation-government/>

¹⁸⁹ The Future of Jobs Report 2018. World Economic Forum. Geneva, Switzerland. 2018. P. 12. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf

¹⁹⁰ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С.24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

хвороб і фізичних дефектів¹⁹¹. Аналогічне визначення знаходимо й у вітчизняному законодавстві, де здоров'я також охарактеризоване, як стан повного фізичного, психічного й соціального благополуччя, а не тільки як відсутність хвороб і фізичних вад¹⁹². Отже, система охорони здоров'я виходить далеко за межі проведення заходів з підтримання лише фізичного здоров'я людини й має комплексний, багатофункціональний і міжгалузевий характер. Тому закономірно, що державні органи та суспільство загалом питанням здоров'я повинні приділяти пильну увагу. Сьогодні в Україні нагальне питання модернізації медичної галузі і її адаптації до сучасних суспільно-політичних та економічних відносин. Несистемний і спорадичний характер управління цією галуззю призвів до погіршення якості обслуговування населення, значного сповільнення інформаційно-технологічного розвитку та матеріально-технічного забезпечення медзакладів, зниження загальної якості життя населення. Через це, одним із головних завдань медичної реформи, яка сьогодні відбувається в Україні, вважається створення системи фінансування охорони здоров'я, що зможе забезпечити все населення загальним доступом до всіх медичних послуг, ураховуючи лікування, реабілітацію, профілактику та заходи, спрямовані на формування здорового способу життя¹⁹³. Одночасно важливе й необхідне дотримання резолюції Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я стосовно того, щоб така система фінансування (яка потенційно може базуватися на комбінованих формах із залученням державних та приватних коштів, фондів соціального медичного страхування) передбачала запобіжні механізми для упередження перекладання на людей непомірних витрат на охорону здоров'я й зубожіння населення внаслідок звернення за медичною допомогою¹⁹⁴.

¹⁹¹ Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я від 07 квітня 1948 року // Законодавство України. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_599

¹⁹² Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801 // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

¹⁹³ Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» // Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Analit_Dopovid_Poslannia_2018.pdf

¹⁹⁴ World Health Organization. Fifty-eighth World Health Assembly, Resolutions and decisions annex. Geneva 16–25 May 2005, Switzerland. p. 124. URL : <https://cutt.ly/0dzXPpC>

Безперечно, здоров'я – це основна людська цінність, але для повноцінної життєдіяльності людини потрібна ціла низка інших чинників, які у великою мірою залежать від тих умов і того середовища, що можуть бути створені державними інституціями. На нашу думку, інтегральний показник, який дає найбільш об'єктивну оцінку виконанню державою соціальної функції, – життєвий рівень населення. Цілком погоджуємося з твердженням, висловленим в аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році», що «оцінка якості життя дозволяє комплексно характеризувати не тільки стан умов існування окремої людини, а й зрілість та дієвість складних інститутів, вплив яких має довготривалу дію на людський розвиток: безпеку середовища життєіснування, соціального капіталу; межі та суб'єктів довіри; простір упевненості людини в майбутньому; ступінь залученості до громадського та політичного життя; рівень доступності публічних інститутів тощо. Завдяки цьому оцінка якості життя дає краще уявлення про сукупну ефективність функціонування всіх інститутів суспільства, ніж окремі індикатори добробуту, доходу тощо»¹⁹⁵.

Задоволення своїм власним життєвим рівнем – суб'єктивне сприйняття кожного, окремо взятого індивіда, яке залежить від великої кількості аспектів. Це й культурно-освітній рівень, й особисті якості та здібності, і генетична спадковість, і матеріальний стан тощо. Сьогодні існує багато індикаторів, за допомогою яких (можливо, з певною суб'єктивністю) визначають рівень благополуччя та якості життя людей і цілих країн. Серед таких індикаторів слід відзначити Індекс людського розвитку, який з 1990 року розраховує Організація об'єднаних націй. Індекс людського розвитку – це інтегральний показник оцінювання прогресу людського розвитку в трьох основних вимірах: можливості для тривалого та здорового життя (вимірюються показником

¹⁹⁵ Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» // Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Analit_Dopovid_Poslannia_2018.pdf

середньої тривалості життя при народженні); можливості (доступ) до отримання знань (вимірюються: а) кількістю років навчання, які дитина, що досягнула шкільного віку, може мати за умови збереження тенденцій, наявних при її вступі до школи; б) середньою кількістю років навчання для людей віком 25 років і старше); можливості для гідного рівня життя (вимірюються обсягом валового національного доходу на душу населення)¹⁹⁶. За даними «Доповіді про людський розвиток 2019», підготовленої Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), за Індексом людського розвитку Україна посіла 88 позицію серед 189 країн світу¹⁹⁷. Станом на 2014 рік Україна займала 81 місце¹⁹⁸. Безумовно, що такий стан не може задовольняти ані державу, ані суспільство й потребує адекватного та термінового реагування.

Також слід звернути увагу на інший загально визнаний показник, який стосується людських ресурсів – Індекс людського капіталу. У Глобальному звіті про людський капітал за 2017 рік, підготовленому Всесвітнім економічним форумом, «людський капітал» визначається як сукупність знань і навиків, якими володіють люди і які дають їм змогу створювати цінності в глобальній економічній системі. Одна з особливостей полягає в тому, що людський капітал розглядають як динамічну, а не статичну концепцію, яка враховує не лише здобуття формальної освіти та професійної підготовки, але й можливості для постійних якісних покращень й інвестицій в отримання нових знань і розвиток навиків, що в подальшому будуть генерувати більш високі економічні прибутки, тоді як відсутність постійного прогресу в отриманні знань та кваліфікацій призводитиме до знецінення потенційних можливостей для розвитку¹⁹⁹. У Глобальному рейтингу людського капіталу за

¹⁹⁶ Human Development Indices and Indicators: 2018. United Nations Development Programme. Statistical Update, New York, USA. 2018. P. 1, 25. URL : <https://cutt.ly/adzX9iU>

¹⁹⁷ Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century // New York : United Nations Development Programme. 2019. URL : <http://hdr.undp.org/en/2019-report/download>

¹⁹⁸ Human Development Report 2015: Work for Human Development. United Nations Development Programme. New York, USA. 2015. P. 208–211. URL : <https://cutt.ly/VdzCpfl>

¹⁹⁹ The Global Human Capital Report 2017. Preparing people for the future of work. World Economic Forum. Geneva, Switzerland. 2017. P. 3–4. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf

2017 рік Україна посіла досить високе 24 місце серед 130 країн світу²⁰⁰. В іншому дослідженні, підготовленому Світовим банком, за результатами 2018 року за Індексом людського капіталу Україна зайняла 50 позицію²⁰¹.

Як уже зазначалося, за оцінками, на людський капітал припадає близько 65 відсотків світового багатства, але в країнах з низькими доходами лише 41 відсоток багатства – людський капітал. Економічне зростання країни супроводжується підвищенням частки й важливості людського капіталу. Серед викликів сучасності особливо виокремлюється прискорений розвиток технологій, який вимагає від країн інвестувати у своїх людей, якщо вони сподіваються бути конкурентоздатними в економіці майбутнього²⁰². За наведеними показниками, які засвідчують, що за Індексом людського розвитку Україна посіла 88 місце, а за Індексом людського капіталу 24, можна зробити цілком однозначний висновок, що Україна поки що не може конвертувати високу цінність людських ресурсів у високий життєвий рівень населення²⁰³. У цьому випадку Україна приклад нелінійної взаємозалежності двох індикаторів (людського розвитку та людського капіталу), що повинно стати предметом серйозного коригування внутрішньої соціальної й економічної політики задля суттєвого підвищення життєвого рівня населення держави.

Сьогодні Україна переживає надскладні часи суспільно-політичної трансформації й одночасно продовжує перебувати в стані економічної нестабільності та турбулентності, що вкрай негативно позначається на існуванні українського соціуму²⁰⁴. За таких умов механізми бюджетного регулювання соціально-економічних процесів повинні відігравати провідну

²⁰⁰ The Global Human Capital Report 2017. Preparing people for the future of work. World Economic Forum. Geneva, Switzerland. 2017. P. 7–9. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf

²⁰¹ World Bank. 2018. The Human Capital Project. World Bank, Washington, DC. © World Bank. License: CC BY 3.0 IGO. URL : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>

²⁰² Barne D., Khokhar T. Year in Review: 2017 in 12 Charts. The official site of the World Bank. 2017. URL : <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/12/15/year-in-review-2017-in-12-charts>

²⁰³ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

²⁰⁴ Там само.

роль у формуванні передумов для покращання життєвого рівня населення. За умов, що склалися, до переліку першочергових завдань слід зарахувати такі.

1. Насамперед – це формування реалістичної та дієвої стратегії соціальної політики держави. За період новітньої історії України ще не було жодного комплексного документа, який би чітко, з детальним покроковим планом реалізації визначав напрямки формування державної політики держави в соціальній сфері принаймні на 20-30-річний горизонт. Необхідно розуміти, що соціальна політика не може формуватися як реакція на поточні проблеми та виклики, з якими стикається держава й суспільство, і бути спрямованою на їхнє вирішення в короткостроковій перспективі (досить часто лише в межах бюджетного періоду). Треба створити якісний довгостроковий план розвитку, ураховуючи науково-технічний, ресурсний та економічний потенціал, природно-кліматичні умови, історично-культурні традиції, геополітичну ситуацію. І все це повинно корелюватися з планом економічного розвитку України й узгоджуватися з реальними можливостями бюджетного фінансування²⁰⁵.

2. З огляду на попередню думку вкрай необхідно створити стратегічний план, який би мав імунітет від постійних кардинальних змін, спричинених змінами політичної кон'юнктури в країні. У політикумі та суспільстві слід досягти консенсусу щодо формування й реалізації стратегічних цілей розвитку при тому, що операційні цілі та завдання можуть піддаватися коригуванню, зважаючи на певні обставини, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Для сучасних українських реалій характерні перманентні зміни соціальної політики, залежні від змін у політичному середовищі. Поточний стан – підтвердження того, що постійний перегляд пріоритетів державної політики надзвичайно негативно діє на життєзабезпечення держави та населення й не

²⁰⁵ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35. URL : <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

дає змоги сформуванню ефективних механізмів сталого соціального та економічного розвитку²⁰⁶.

3. Необхідно розробити соціальні стандарти (у натуральному та грошовому вимірі) для всіх галузей, що мають соціогуманітарний характер, заради здійснення якісного планування й бюджетного фінансування. Це дасть змогу забезпечити системний і впорядкований характер державного фінансування соціальних напрямків. Відсутність чітких орієнтирів призводить до того, що бюджетні видатки формуються із суб'єктивних рішень щодо виділення певної суми коштів на фінансування тієї чи іншої галузі й немає можливості аргументовано пояснити, наскільки достатній та об'єктивно визначений фінансовий ресурс, передбачений у бюджеті на утримання галузі освіти, охорони здоров'я чи будь-яких інших програм і заходів соціального характеру. Крім цього, непередбачуваність і несистемність у розподілі бюджетних коштів не дає змоги відповідним соціальним інституціям здійснювати якісне планування своєї діяльності та свого перспективного розвитку²⁰⁷.

Усе перераховане повинно опиратися на емпіричні дослідження й історичний досвід, мати глибоке наукове підґрунтя, відповідати лише національним інтересам.

2.2. Видатки та бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування

Одним з основних інструментів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади забезпечують реалізацію функцій держави й вирішення питань соціального та економічного розвитку регіонів і територій, є бюджет. У ньому відображаються пріоритети державної та регіональної політики. За означенням, основні напрямки бюджетного фінансування – соціально-гуманітарні галузі. За рахунок бюджетних коштів

²⁰⁶ Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35. URL : <http://www.e-pap.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>

²⁰⁷ Там само.

забезпечується фінансування конституційних гарантій громадян. Якість та обсяги послуг, що надає держава в рамках забезпечення відповідних конституційних гарантій, великою мірою залежить від обсягу коштів, закумульованих у державному та місцевих бюджетах. Водночас, важливу роль відіграють принципи побудови бюджетної системи, законодавче регулювання, ефективність функціонування інституцій, які задіяні в бюджетному процесі.

В Україні основний документ, що визначає правові засади функціонування бюджетної системи, її принципи, основи бюджетного процесу й міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства²⁰⁸ – це Бюджетний кодекс.

Відповідно до Бюджетного кодексу України²⁰⁹ сукупність місцевих бюджетів у бюджетній системі репрезентують:

- зведений бюджет Автономної Республіки Крим,
- зведені бюджети областей,
- бюджети міст Києва та Севастополя.

Зведений бюджет області містить показники:

- обласного бюджету,
- зведених бюджетів районів,
- бюджетів міст обласного значення
- бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Зведений бюджет району складається:

- з районного бюджету,
- з бюджетів міст районного значення, селищних та сільських

бюджетів.

Чинна на сьогодні бюджетна система України характеризується наявністю таких рівнів місцевих бюджетів²¹⁰:

²⁰⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77>

²⁰⁹ Там само.

²¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

– бюджети місцевого самоврядування (далі – бюджети ОМС) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування;

– районні бюджети – плани утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення (або міст р/з), виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;

– обласні бюджети – плани утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Найкраще уявлення про структуру видатків місцевих бюджетів, пріоритети бюджетного фінансування можна отримати проаналізувавши стан фактичного виконання місцевих бюджетів. Розглянемо показники виконання місцевих бюджетів за 2019 рік. Під час проведення аналізу видатків будемо зважати на основні засади Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні²¹¹. Зважаючи на це, для проведення аналізу структури видатків у контексті нової структури адміністративно-територіального устрою всі місцеві бюджети було згруповано таким чином:

- регіональний рівень – складається з обласних бюджетів;
- субрегіональний рівень – охоплює районні бюджети;
- бюджети базового рівня – містять бюджети ОМС, які:
 - ❖ мають прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом (бюджет м. Києва – місто республіканського значення; бюджети міст обласного значення; бюджети об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ));

²¹¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

- ❖ не мають прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом (бюджети сіл, селищ, міст районного значення, урахуваючи, що після закінчення формування нового адміністративно територіального устрою дані ОМС будуть об'єднані в ОТГ. На сьогодні їхні видаткові повноваження однакові, і для проведення аналізу об'єднаємо їх в одну групу місцевих бюджетів, наділених повноваженнями, що відрізняються від повноважень наявних міст обласного значення та ОТГ).

Структура видатків за рівнями місцевих бюджетів у 2019 році

За підсумками 2019 року сукупний обсяг видатків бюджетів:

- регіонального рівня склав 98,8 млрд грн (або 17,7% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів),
- субрегіонального рівня – 125,1 млрд грн (або 22,4%),
- базового рівня – 333,6 млрд грн (або 59,8%) (табл. 2.6, рис. 2.4).

Таблиця 2.6

Структура видатків за видами місцевих бюджетів

млн гривень

Галузі (функції)	Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень				Разом
	Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Бюджети сіл, селищ, міст р/з	
Державне управління	889,8	1 710,2	2 249,9	12 513,9	7 005,1	9 498,3	33 867,2
Освіта	25 198,8	48 791,3	17 378,9	61 614,8	28 040,8	6 077,5	187 102,1
Охорона здоров'я	35 915,9	18 447,3	11 233,3	22 577,0	1 615,1	29,4	89 818,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	8 004,0	49 308,0	8 131,2	35 723,1	1 364,5	627,2	103 158,1
Культура і мистецтво	3 097,7	2 870,9	1 129,5	3 271,7	2 124,3	1 826,5	14 320,6
Фізична культура і спорт	1 834,9	794,0	711,0	2 747,9	442,4	298,7	6 828,9
Житлово-комунальне господарство	631,0	615,7	3 790,5	20 891,8	3 233,7	5 219,3	34 382,0
Економічна діяльність	21 830,6	2 297,3	15 761,6	28 769,1	6 276,6	7 118,1	82 053,4
Інша діяльність	1 436,9	231,8	583,5	2 176,7	574,9	996,6	6 000,3
Усього видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів)	98 839,5	125 066,6	60 969,5	190 286,1	50 677,4	31 691,5	557 530,6

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

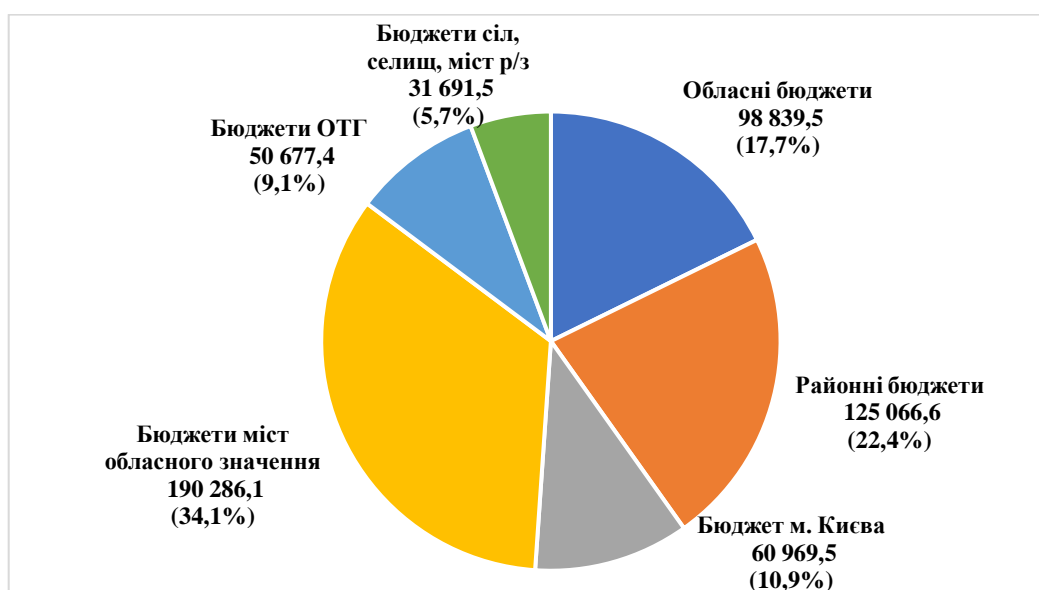
Зокрема, серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 190,3 млрд грн, що

становить 34,1% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів, та 57,0% видатків бюджетів базового рівня. Водночас населення міст обласного значення становить 16,2 млн осіб, тобто 40,3% від загальної кількості населення України.

Видатки бюджету м. Києва становлять 61,0 млрд грн, або майже 11% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України та 18,3% видатків бюджетів базового рівня (при чисельності населення в м. Києві 3,1 млн осіб, або 7,7% від загальної кількості населення).

З бюджетів ОТГ²¹² у 2019 році проведено видатків на загальну суму 50,7 млрд грн, або 9,1% від усіх видатків місцевих бюджетів (рис. 2.4) та 15,2% видатків бюджетів базового рівня (ураховуючи, що в ОТГ проживає 8,3 млн осіб¹, що становить 20,7% від загальної чисельності населення України) (табл. 2.7).

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (або необ'єднаних громад) становлять 31,7 млрд грн, що становить 5,7% від усіх видатків місцевих бюджетів та 9,5% видатків бюджетів базового рівня (у необ'єднаних громадах проживає 12,6 млн осіб, що становить 31,3% від загальної чисельності населення України).



²¹² Враховано лише ОТГ, які мали у 2019 році прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом

Рис. 2.4. Структура видатків місцевих бюджетів за рівнями місцевих бюджетів, 2019 рік (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Отже, спостерігаються диспропорції у фінансуванні видатків між різними рівнями бюджетів щодо кількості отримувачів публічних послуг у них (фінансовий ресурс на сьогодні зміщено в міста обласного значення й місто Київ, хоча більше ніж 50% населення країни проживає в ОТГ та необ'єднаних громадах) (табл. 2.7)

Таблиця 2.7

Порівняння часток населення та обсягів видатків бюджетів

ОМС базового рівня	Частка від загальної кількості населення	Частка від загального обсягу видатків місцевих бюджетів	Частка від обсягу видатків бюджетів базового рівня
м. Київ	7,7%	10,9%	18,3%
Міста обласного значення	40,3%	34,1%	57,0%
ОТГ	20,7%	9,1%	15,2%
Необ'єднані громади	31,3%	5,7%	9,5%

За рівнями місцевих бюджетів найбільша частка видатків здійснюється із бюджетів базового рівня, тобто бюджетів місцевого самоврядування, зокрема бюджетів міст обласного значення та м. Києва – сукупно це 60% від усіх видатків місцевих бюджетів. При цьому 45% всіх видатків місцевих бюджетів припадають на міста обласного значення та місто Київ, у яких проживає 48% населення. Водночас бюджетами ОТГ проведено 9,1% від усіх видатків, з бюджетів необ'єднаних громад 5,7%, тоді як в ОТГ проживає 20,7% від усього населення України, а в необ'єднаних громадах – 31,3%. Отож наявний розподіл видатків не рівномірний, слабо корелює з кількістю населення, яке проживає на території ОМС й отримує бюджетні послуги. Однак слід зазначити, що переважна більшість видатків районних бюджетів здійснена на користь бюджетів необ'єднаних громад, тому на потреби

населення, яке проживає на цих територія, було спрямовано значно більше коштів. Зазначене підтверджує про необхідність якнайшвидшого завершення реформи адміністративно-територіального устрою й відповідного впорядкування бюджетних видатків.

Структура видатків місцевих бюджетів у галузевому розрізі

У структурі видатків місцевих бюджетів у галузевому розрізі найбільша частка припадає на видатки, пов'язані з наданням освіти, – 187,1 млрд грн, або 33,6% (рис. 2.5). На соціальний захист та соціальне забезпечення витрачено 103,2 млрд грн або 18,5% від усіх проведених видатків. На фінансування галузі охорони здоров'я спрямовано 89,8 млрд грн, або 16,1%. На утримання органів місцевого самоврядування всіх рівнів витрачено 33,9 млрд грн, або 6,1%. Серед галузей соціально-культурної сфери найменший обсяг фінансування у 2019 році було спрямовано на фізичну культуру і спорт – 6,8 млрд грн, або 1,2% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів.

На фінансування галузей виробничого призначення загалом було витрачено 116,5 млрд грн, що становить 20,9%, зокрема й на фінансування житлово-комунального господарства – 34,4 млрд грн (6,2%); на галузі, пов'язані з економічною діяльністю, – 82,1 млрд грн (14,7%).

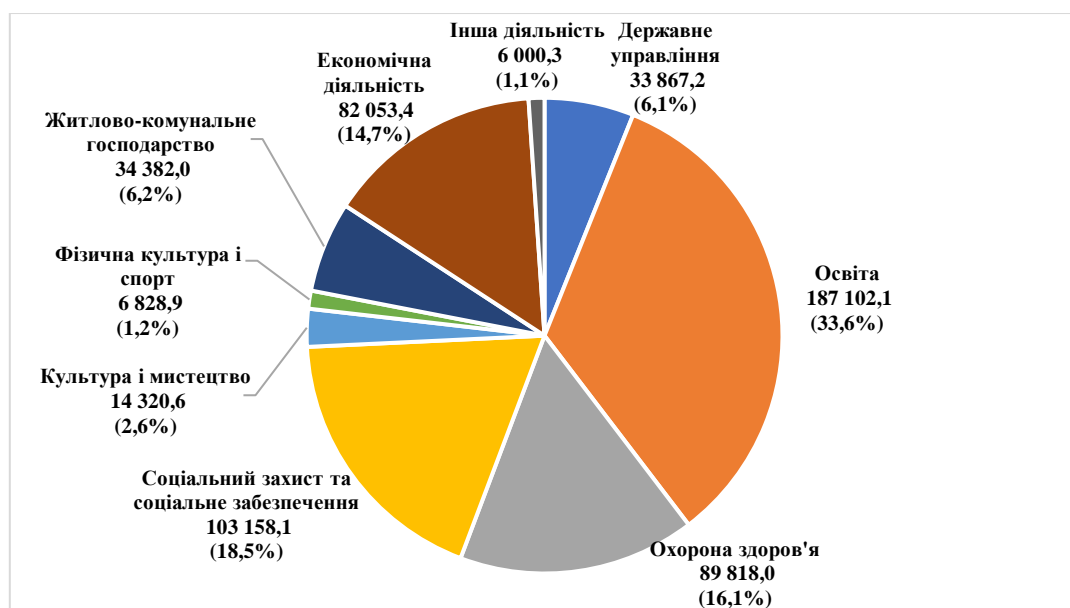


Рис. 2.5. Структура видатків місцевих бюджетів у розрізі галузей, 2019 (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Залежно від рівня та виду місцевих бюджетів, у структурі видатків переважають відповідні напрямки (рис.2.6):

– з **обласних бюджетів** (регіональний рівень) найбільший обсяг фінансування спрямовано на охорону здоров'я – 35,9 млрд грн, або 36,3% від усіх видатків, найменший – на фінансування житлово-комунального господарства – 0,6 млрд грн (0,6%) та на забезпечення діяльності обласних рад – 0,9 млрд грн (0,9%). Слід зазначити, що, зважаючи на принцип субсидіарності, з обласних бюджетів не повинні здійснювати видатки на фінансування житлово-комунального господарства, це зобов'язання бюджетів базового рівня. На сьогодні в Україні існує низка підприємств, які надають послуги тепло- і водопостачання декільком населеним пунктам, засновниками яких є обласні ради;

– з **районних бюджетів** (субрегіональний рівень) найбільша сума видатків спрямована на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення – 49,3 млрд грн, або 39,4% (з яких 91,0%, або 44,9 млрд грн спрямовано на фінансування допомог сім'ям з дітьми, пільг та субсидій населенню), найменша (крім іншої діяльності) – на житлово-комунальне господарство – 0,6 млрд грн, або 0,5%, та фізичну культуру і спорт – 0,8 млрд грн, або 0,6%. Слід зазначити, що для районних бюджетів фінансування житлово-комунального господарства є також (як і для обласних бюджетів) нетиповою функцією. Такі видатки повинні бути лише компетенцією органів місцевого самоврядування базового рівня;

– з **бюджету міста Києва** найбільше коштів витрачено на фінансування освіти – 17,4 млрд грн, або 28,5% від усіх видатків, найменше (крім іншої діяльності) – на фізичну культуру і спорт – 0,7 млрд грн (1,2%) та культуру і мистецтво – 1,1 млрд грн (1,9%);

– з **бюджетів міст обласного значення**, як і в Києві, найбільша сума видатків була спрямована на фінансування освіти – 61,6 млрд грн, або 32,4%

від усіх видатків, найменша (крім іншої діяльності) – на фізичну культуру і спорт – 2,7 млрд грн (1,4%), культуру і мистецтво – 3,3 млрд грн (1,7%);

– **бюджети ОТГ** найбільше коштів витратили на фінансування освіти – 28,0 млрд грн або 55,3% від загального обсягу видатків, проведених з бюджетів ОТГ, найменше – на фізичну культуру і спорт – 0,4 млрд грн, або 0,9%;

– з **бюджетів сіл, селищ, міст районного значення** найбільше коштів витрачено на фінансування управлінської діяльності (утримання виконавчих органів та фінансування діяльності ради) – 9,5 млрд грн або 30,0% від загального обсягу видатків, проведених з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, найменше – на охорону здоров'я – 0,03 млрд грн або 0,1%. Це зумовлено й тим, що бюджети необ'єднаних громад не наділені тими повноваженнями, які відносяться до компетенції ОТГ (зокрема, це загальна середня освіта, медицина).

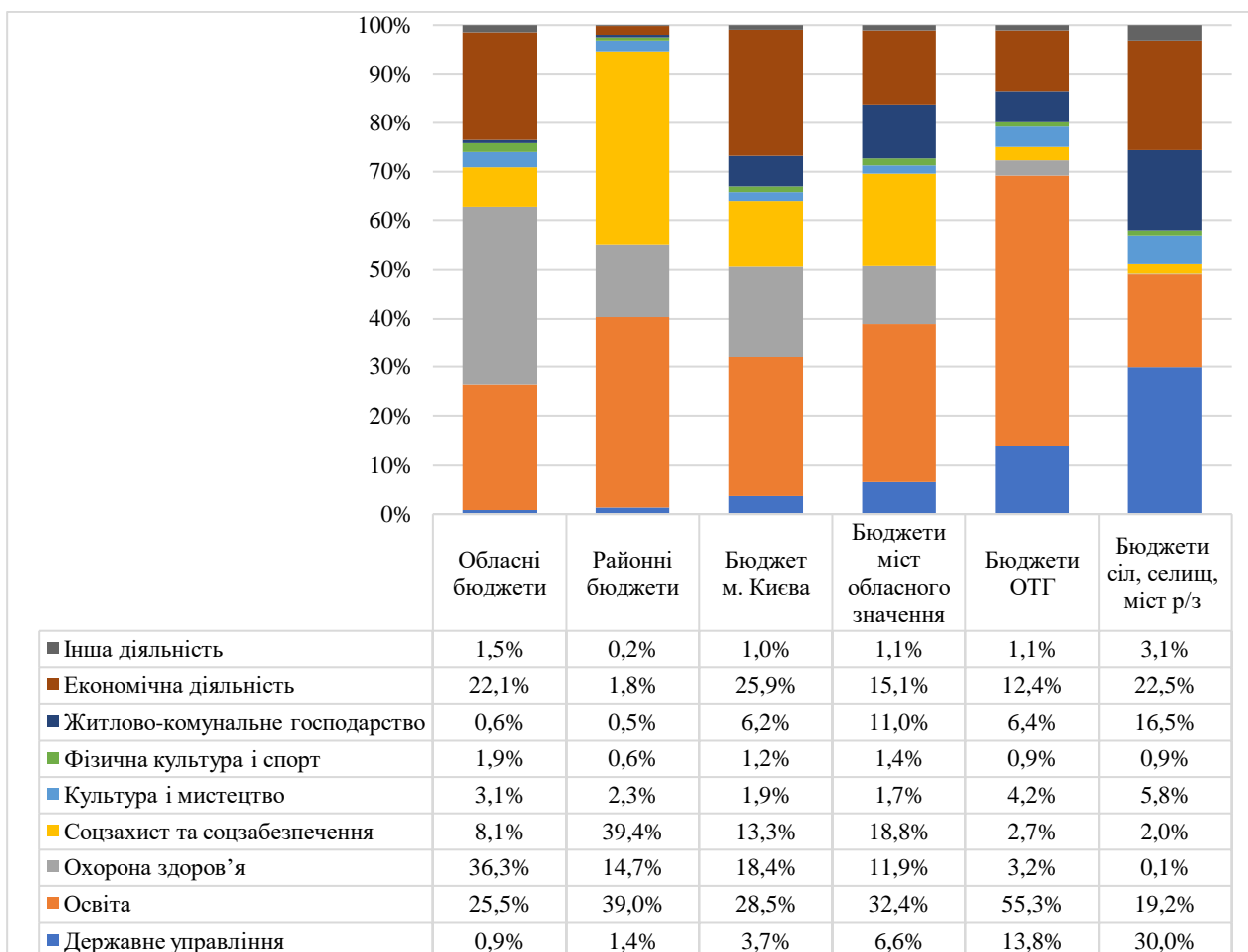


Рис. 2.6. Структура видатків місцевих бюджетів за функціями

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Отже, на підставі викладеного вище, слід зазначити таке:

- найбільша частка видатків обласних (регіональних) бюджетів витрачається на охорону здоров'я. Водночас слід вилучити з повноважень обласного рівня повноваження щодо фінансування житлово-комунального господарства;

- з районних бюджетів (субрегіональних) найбільше коштів було спрямовано на соціальне забезпечення, однак, починаючи з 2020 року фінансування пільг, субсидій та допомог населенню повністю здійснюється з державного бюджету. Відповідно, структура видатків районних бюджетів у наступних періодах зазнає суттєвих змін. Крім цього, після завершення процесу об'єднання громад з районного рівня не будуть проводитися видатки на освіту, культуру, фізичну культуру та інші видатки, які будуть фінансуватися з бюджетів ОМС базового рівня. Також з районного рівня слід зняти повноваження щодо фінансування житлово-комунального господарства;

- структура видатків бюджетів базового рівня (м. Києва, міст обласного значення, ОТГ) майже ідентична, тут переважають видатки на фінансування освіти;

- серед усіх рівнів бюджетів найменше коштів спрямовано на фінансування фізичної культури і спорту – менше 2%: найбільше з обласних бюджетів – 1,9%, найменше з районних бюджетів – 0,6%;

- необхідно чітко визначити необхідність і доцільність існування бюджетних повноважень на районному (субрегіональному) рівні. За умови існування районних бюджетів, до їх повноважень можна зарахувати: видатки, пов'язані з фінансуванням закладів, які є спільною власністю громад району (наприклад, надання вторинної медичної допомоги, фінансування програм, заходів та закладів у сфері соціального захисту та соціального забезпечення,

фізичної культури і спорту, а також фінансування різних місцевих програм, які поширюються на територію чи жителів ОТГ району). Проте для наділення районного рівня бюджетними повноваженнями необхідно визначити відповідне ресурсне джерело для здійснення бюджетних видатків. Один з можливих варіантів вирішення цього питання – перерозподіл частки зарахування загальнодержавних податків (зокрема, податку на доходи фізичних осіб чи інших загальнодержавних податків) між рівнями місцевих бюджетів. Слід зважати на те, що наявність чи відсутність бюджетних повноважень на районному рівні буде впливати на обсяг і структуру повноважень та, відповідно, обсяги необхідних ресурсів інших місцевих бюджетів (обласних, ОТГ).

Фінансування сфери освіти з місцевих бюджетів

На фінансування сфери освіти у 2019 році було виділено 238,8 млрд грн, зокрема:

- з державного бюджету профінансовано 51,7 млрд грн (21,6% від сукупних видатків на освіту);
- з місцевих бюджетів 187,1 млрд грн (78,4% від сукупних видатків на освіту), серед них 70,7 млрд грн (37,8%) було отримано у формі міжбюджетних трансфертів (тобто трансферти складають менше половини всіх видатків місцевих бюджетів на освітню сферу).

Серед видатків місцевих бюджетів слід виокремити видатки, що були здійснені на:

- дошкільну освіту – 35,8 млрд грн, що становить 19,1% від усіх видатків місцевих бюджетів на сферу освіти;
- загальну середню освіту – 105,1 млрд грн, або 56,2%;
- фінансування шкіл-інтернатів (у всіх інтернатах) – 7,3 млрд грн або 3,9%;
- позашкільну освіту – 4,3 млрд грн, або 2,3%;
- фінансування професійно-технічної освіти – 10,5 млрд грн або 5,6%;

- фінансування вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації – 7,5 млрд грн, або 4,0% (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Структура видатків, спрямованих на фінансування освіти

млн гривень

	Усього	у тому числі:					
		Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень			
		Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м.Києва	Бюджети МОЗ	Бюджети ОТГ	Бюджети сіл, селищ, міст р/з
Освіта, усього	187 102,1	25 198,8	48 791,3	17 378,9	61 614,8	28 040,8	6 077,5
<i>зокрема:</i>							
Надання дошкільної освіти	35 788,0	41,1	2 690,2	4 714,2	17 547,5	4 958,2	5 836,8
Надання загальної середньої освіти	105 119,4	263,2	41 345,0	8 480,4	33 715,9	21 184,9	130,1
Надання загальної середньої освіти школами-інтернатами для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку	5 265,9	4 482,6	12,6	426,1	333,9	10,8	-
Надання загальної середньої освіти спеціалізованими школами-інтернатами з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів	1 999,6	1 744,2	48,0	154,7	52,8	-	-
Надання позашкільної освіти	4 322,4	739,0	860,0	493,3	1 865,5	345,7	19,0
Підготовка кадрів професійно-технічними закладами	10 459,7	6 862,8	-	616,6	2 980,2	-	-
Підготовка кадрів ВНЗ I-II рівнів акредитації (коледжами, технікумами, училищами)	7 455,5	6 773,4	-	640,9	41,2	-	-

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

За підсумками 2019 року сукупний обсяг видатків бюджетів регіонального рівня на фінансування освіти склав 25,2 млрд грн (13,5% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів), субрегіонального рівня – 48,8 млрд грн (26,1%), базового рівня – 113,1 млрд грн (60,5%).

Із загальної суми видатків на освіту, проведених з усіх рівнів місцевих бюджетів, 69,2 млрд грн (37,0%) було профінансовано коштом освітньої субвенції, а саме: з регіональних бюджетів – 5,9 млрд грн (23,3% від загального обсягу видатків на освіту); із субрегіональних бюджетів – 26,6 млрд грн (54,6%); з бюджету м. Києва – 3,5 млрд грн (20,0%); з бюджетів міст обласного

значення – 20,4 млрд грн (33,1%); з бюджетів ОТГ – 12,8 млрд грн (45,7%) (рис. 2.7).

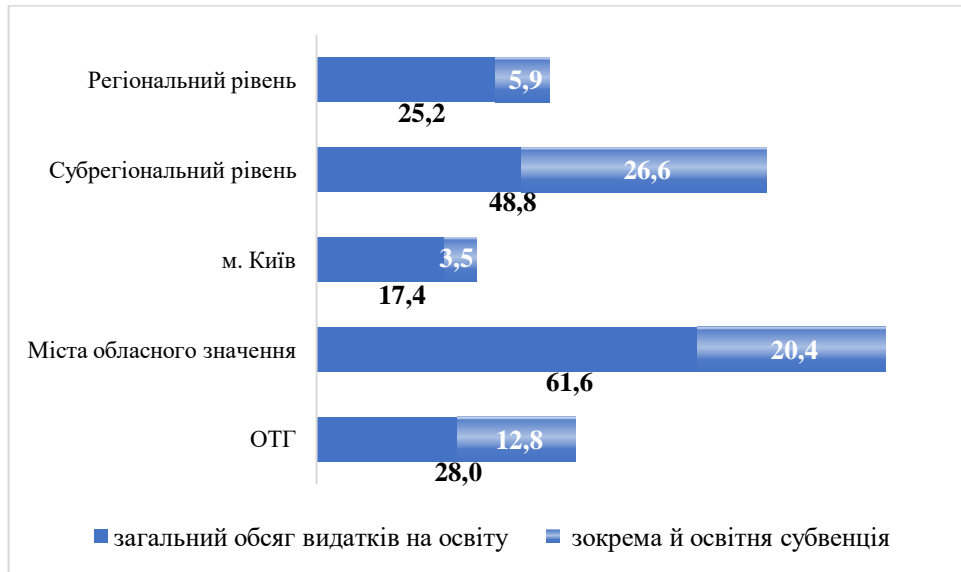


Рис. 2.7. Загальний обсяг видатків на фінансування галузі освіти та суми освітньої субвенції (млрд грн)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України

З бюджетів субрегіонального рівня переважна частина всіх видатків на галузь освіти була проведена коштом освітньої субвенції, тобто фінансування освіти на цьому рівні здійснювалося переважно за рахунок коштів державного бюджету. Із бюджетів субрегіонального рівня загалом фінансовано установи та заклади, розташовані на територіях необ'єднаних громад.

Серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 61,6 млрд грн, що становить 32,9% (рис. 2.8) від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів та 54,5% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету м. Києва на сферу освіти становлять 17,4 млрд грн, або 9,3% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 15,4% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ у 2019 році на фінансування освіти проведено видатків на загальну суму 28,0 млрд грн, або 15,0% від усіх видатків місцевих бюджетів та 24,8% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становлять 6,1 млрд грн, або 3,2% від усіх видатків місцевих бюджетів та 5,4% видатків бюджетів базового рівня. Це зумовлено тим, що освітні послуги для таких ОМС фінансують районні бюджети. Після завершення процесу об'єднання та взяття новоствореними ОТГ освітніх повноважень на себе, обсяг видатків районних бюджетів на освіту перерозподілиться між наявними та новоствореними громадами.

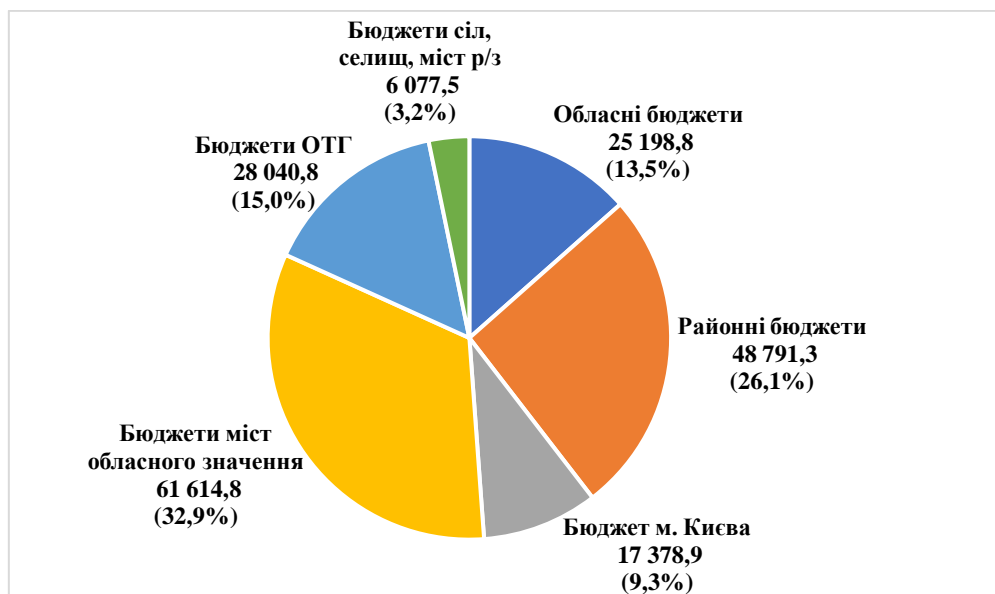


Рис. 2.8. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування освіти (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

У загальній структурі видатків місцевих бюджетів, спрямованих на галузь освіти, найбільший обсяг коштів було витрачено на фінансування загальної середньої освіти – 105,1 млрд грн:

- серед рівнів місцевих бюджетів найбільше видатків проведено з бюджетів субрегіонального рівня – 41,3 млрд грн, або 39,3% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів. Кількість учнів шкіл, яких утримують

коштом районних бюджетів, становить 1309 тис. осіб, або 31,7% від загальної кількості (табл. 2.9);

- серед місцевих бюджетів базового рівня найбільшу частку видатків на загальну середню освіту було проведено з бюджетів міст обласного значення – 33,7 млрд грн, що становить 32,1% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів та 53,1% видатків бюджетів базового рівня. Загалом у таких містах навчається 1538 тис. учнів, що становить 37,2% від загальної кількості;

- видатки бюджету м. Києва становлять 8,5 млрд грн, або 8,1% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 13,4% видатків бюджетів базового рівня. У Києві навчається 291 тис. учнів, що становить 7,1% від загальної кількості;

- з бюджетів ОТГ проведено видатків на загальну суму 21,2 млрд грн, або 20,2% від усіх видатків місцевих бюджетів та 33,4% видатків бюджетів базового рівня. В ОТГ навчається 893 тис. учнів, що становить 21,6% від їх загальної кількості.

Таблиця 2.9

Порівняльні дані кількості учнів загальноосвітніх навчальних закладів та обсягів видатків

ОМС	Частка від загальної кількості учнів	Частка від загального обсягу видатків на освіту
Регіональний рівень	2,4%	0,3%
Міста обласного значення	37,2%	32,1%
м. Київ	7,1%	8,1%
ОТГ	21,6%	20,2%
Субрегіональний рівень (фінансуються видатки сіл, селищ, міст, які не є ОТГ, або ОТГ, які не взяли на себе виконання освітніх повноважень)	31,7%	39,3%

Отже, найбільша частка видатків на освіту за рівнями місцевих бюджетів здійснена з бюджетів базового рівня, тобто бюджетів місцевого самоврядування, серед них і бюджети міст обласного значення та м. Києва – 60,5% від усіх видатків місцевих бюджетів, спрямованих на фінансування

галузі освіти. Значна частка видатків проведена з районних бюджетів – 26,1%. Слід зазначити, що після завершення об'єднання територіальних громад частка видатків, яка належить районним бюджетам, зміститься у видатки базового рівня, тобто буде здійснюватися з бюджетів ОТГ. Видатки бюджетів необ'єднаних громад також переформатуються в бюджети ОТГ. Тобто 86,5% видатків на освіту (в умовах 2019 року) здійснюватиметься з бюджетів базового рівня, що можна вважати позитивним з огляду на дотримання принципу субсидіарності в наданні освітніх послуг.

Найбільшу частку коштів на фінансування загальної середньої освіти витрачено з бюджетів субрегіонального рівня (районних бюджетів) – 39,3% при тому, що частка учнів найбільша в містах обласного значення, де навчається 37,2% учнів (табл. 2.9). У бюджетах субрегіонального рівня існує найбільший диспаритет між обсягами використаних коштів та кількістю учнів, що може свідчити про невисоку ефективність використання бюджетних коштів та недостатню наповнюваність класів. Водночас в ОТГ співвідношення між обсягом видатків та кількістю учнів більш еквівалентне, що може свідчити про більш ефективне використання бюджетних коштів й управління закладами освіти.

Фінансування охорони здоров'я з місцевих бюджетів

На фінансування охорони здоров'я у 2019 році з місцевих бюджетів було спрямовано 89,8 млрд грн (табл. 2.10), зокрема:

- на багатопрофільну стаціонарну медичну допомогу – 44,9 млрд грн, що становить 50,0% від усіх видатків;
- на спеціалізовану стаціонарну медичну допомогу – 14,9 млрд грн або 16,6%;
- на лікарсько-акушерську допомогу вагітним, породіллям та новонародженим – 3,0 млрд грн або 3,4%;
- на екстрену та швидку медичну допомогу – 7,6 млрд грн або 8,5%;

- на спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну й амбулаторно-поліклінічну (крім первинної) допомогу – загалом 4,1 млрд грн або 4,6%;
- на стоматологічну допомогу – 1,4 млрд грн або 1,6%;
- на первинну медичну допомогу – 2,6 млрд грн або 2,9 %.

Таблиця 2.10

Структура видатків, спрямованих на фінансування охорони здоров'я

млн гривень

	Усього	зокрема:					
		Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень			
		Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м.Києва	Бюджети МОЗ	Бюджети ОТГ	Бюджети сіл, селищ, міст р/з
Охорона здоров'я, всього	89 818,0	35 915,9	18 447,3	11 233,3	22 577,0	1 615,1	29,4
<i>зокрема:</i>							
Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню	44 870,0	7 997,0	16 164,9	4 470,7	15 235,8	1 001,5	0,1
Спеціалізована стаціонарна медична допомога населенню	14 922,1	12 986,4	-	1 546,5	373,0	16,2	-
Лікарсько-акушерська допомога вагітним, породіллям та новонародженим	3 029,6	583,7	34,1	642,7	1 769,2	-	-
Екстрена та швидка медична допомога населенню	7 608,9	7 121,0		487,9			-
Амбулаторно-поліклінічна допомога населенню, крім первинної медичної допомоги	1 884,7	-	136,9	36 971,4	1 688,1	0,2	-
Спеціалізована амбулаторно-поліклінічна допомога населенню	2 228,5	561,6	-	1 538,0	128,9	-	-
Стоматологічна допомога населенню	1 428,3	218,9	159,4	126,0	919,4	4,1	0,4
Первинна медична допомога населенню	2 594,0	5,9	1 054,1	103,6	942,5	476,7	11,3

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

У 2019 році обсяг видатків бюджетів регіонального рівня на фінансування охорони здоров'я склав 35,9 млрд грн (40,0% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів), субрегіонального рівня – 18,4 млрд грн (20,5%), базового рівня – 35,5 млрд грн (39,5%) (рис. 2.9).

Серед місцевих бюджетів базового рівня, найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 22,6 млрд грн, що

становить 25,1% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів та 63,7% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету міста Києва становлять 11,2 млрд грн, або 12,5% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 31,7% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ у 2019 році на фінансування охорони здоров'я проведено видатків на загальну суму 1,6 млрд грн, або 1,8% від усіх видатків місцевих бюджетів та 4,6% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становлять лише 29,4 млн грн, що становить 0,03% від усіх видатків місцевих бюджетів та 0,1% видатків бюджетів базового рівня.

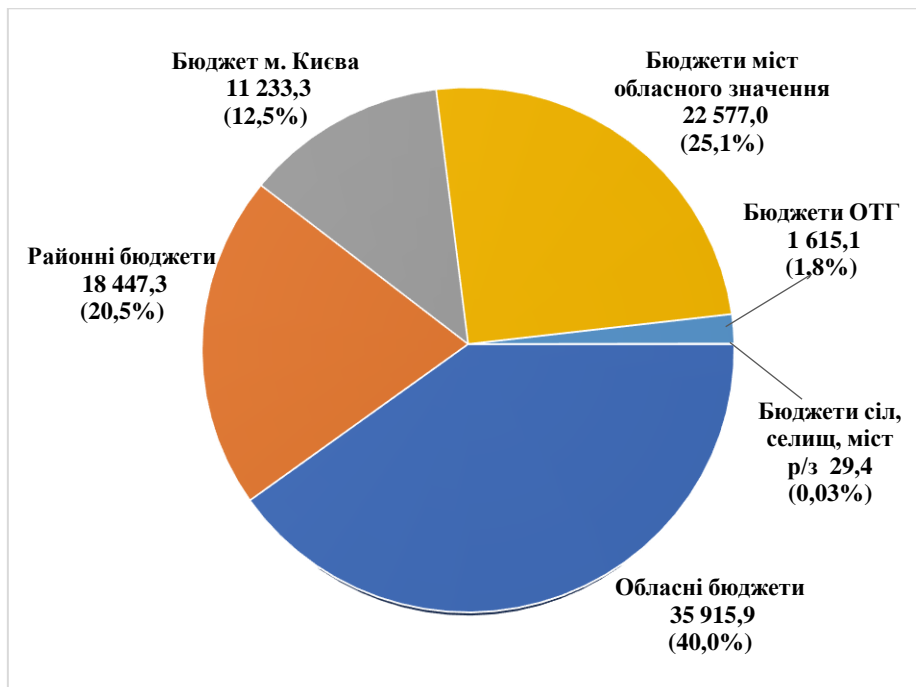


Рис. 2.9. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування охорони здоров'я (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Із загальної суми видатків на охорону здоров'я, проведених з усіх рівнів місцевих бюджетів, 57,0 млрд грн (63,5%) було профінансовано за рахунок медичної субвенції. Серед них коштом медичної субвенції проведено видатків: з регіональних бюджетів – 26,2 млрд грн (73,1% від загального

обсягу видатків на охорону здоров'я); із субрегіональних – 12,4 млрд грн (67,4%); з бюджету міста Києва – 4,3 млрд грн (38,2%); з бюджетів міст обласного значення – 13,2 млрд грн (58,5%); з бюджетів ОТГ – 0,8 млрд грн (50,0%) (рис. 2.10).

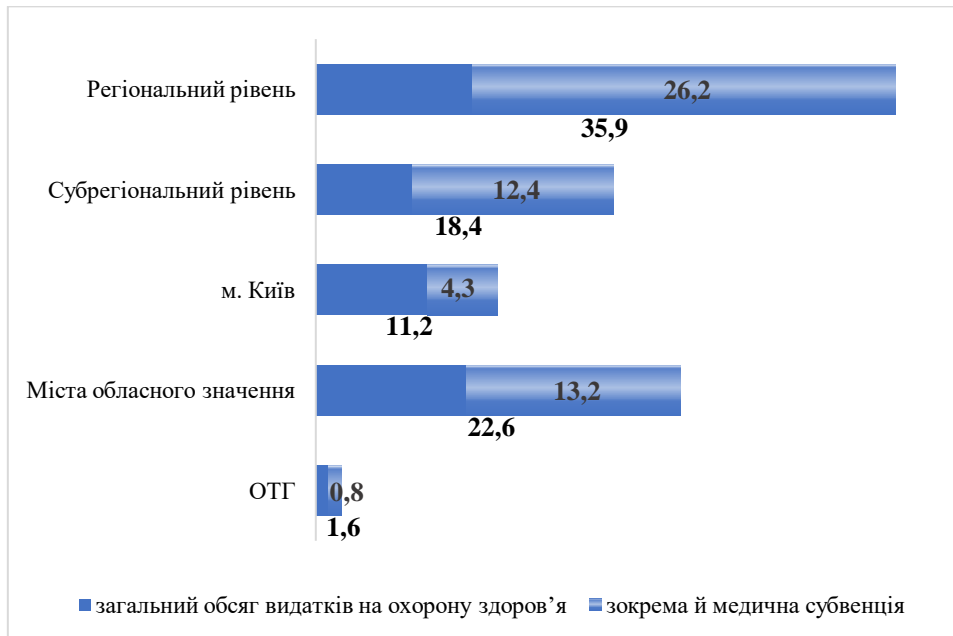


Рис. 2.10. Загальний обсяг видатків на фінансування охорони здоров'я та суми медичної субвенції (млрд грн)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Відповідно до Бюджетного кодексу України²¹³, медична субвенція спрямовується на оплату поточних видатків, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Обсяг поточних видатків місцевих бюджетів (без урахування видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв) склав 77,7 млрд грн, обсяг медичної субвенції – 57,0 млрд грн, тобто за рахунок медичної субвенції було забезпечено лише 73,3% від необхідних видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я (табл. 2.11).

Таблиця 2.11

Дані щодо забезпеченості місцевих бюджетів видатками за рахунок медичної субвенції

²¹³ Бюджетний кодекс України // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

ОМС	Поточні видатки загального фонду на охорону здоров'я (крім комунальних послуг та енергоносіїв), млн грн	Медична субвенція, млн грн	Співвідношення медичної субвенції до поточних видатків
А	1	2	3 = 2 / 1
Регіональний рівень	30 572,8	26 240,6	85,8%
Субрегіональний рівень	17 021,5	12 436,1	73,1%
м. Київ	8 249,3	4 293,2	52,0%
Міста обласного значення	20 462,3	13 218,5	64,6%
ОТГ	1 421,8	809,1	56,9%
Разом	77 727,7	56 997,5	73,3%

Починаючи з 01.04.2020 в Україні запроваджено другий етап медичної реформи відповідно до Закону України від 19.10.2017 «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення»²¹⁴. Зважаючи на це, відбулася зміна механізму фінансування медичних закладів. З 2021 року фінансування закладів охорони здоров'я буде повністю здійснюватися Національною службою здоров'я України в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення. Місцеві бюджети будуть співфінансувати оплату медичних послуг, наданих програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, а також для фінансування місцевих програм розвитку й підтримки комунальних закладів охорони здоров'я.

Отже, обсяг фінансування галузі охорони здоров'я з бюджетів базового рівня (35,5 млрд грн) майже дорівнює обсягу видатків, проведених з бюджетів регіонального рівня (35,9 млрд грн). Тобто основна частка видатків на охорону здоров'я, зокрема й екстрену допомогу здійснена з бюджетів регіонального (обласного) рівня. З бюджетів субрегіонального рівня проведено видатки на надання вторинної та первинної допомоги, причому значно переважають видатки на вторинну допомогу. Видатки на надання первинної допомоги після завершення об'єднання територіальних громад здійснюватимуть бюджети

²¹⁴ Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 № 2168 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

					обласного значення		селищ, міст р/з
Соціальний захист та соціальне забезпечення, усього	103 158,1	8 004,0	49 308,0	8 131,2	35 723,1	1 364,5	627,2
<i>зокрема:</i>							
Надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг	21 561,4	-	10 977,6	1 301,5	9 238,1	44,3	-
Надання пільг та субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	1 820,3	-	1 742,0	0,2	71,4	6,6	-
Надання пільг з оплати послуг зв'язку, інших пільг та компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян	3 827,6	6,2	240,1	1 749,9	1 740,5	57,1	33,9
Надання допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, тимчасової допомоги дітям	36 467,9	1 154,1	21 075,8	1 651,7	12 497,3	89,1	-
Надання допомоги особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, допомоги на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях	18 429,5	-	10 815,8	802,4	6 774,3	36,9	-
Надання соціальних та реабілітаційних послуг громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю в установах соціального обслуговування	10 329,6	5 077,1	2 469,3	737,6	1 500,4	544,6	0,6

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

У 2019 році обсяг видатків бюджетів регіонального рівня на фінансування соцзахисту та соцзабезпечення склав 8,0 млрд грн (7,8% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів), субрегіонального рівня – 49,3 млрд грн (47,8%), базового рівня – 45,8 млрд грн (44,4%).

Серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 35,7 млрд грн, що становить 34,6% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів (рис. 2.11) або 77,9% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету міста Києва становили 8,1 млрд грн, або 7,9% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 17,7% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ проведено видатків на загальну суму 1,4 млрд грн або 1,3% від усіх видатків місцевих бюджетів та 3,0% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становлять лише 627,2 млн грн, або 0,6% від усіх видатків місцевих бюджетів та 1,4% видатків бюджетів базового рівня.

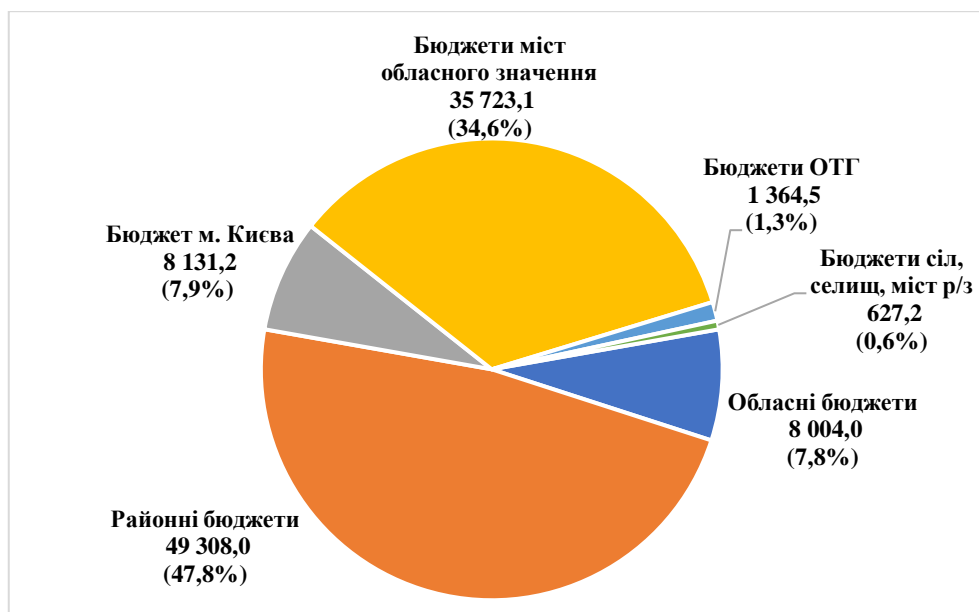


Рис. 2.11. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Із загальної суми видатків 79,7 млрд грн проведено коштом відповідних субвенцій з державного бюджету, тобто основна частина видатків місцевих бюджетів на соцзахист та соцзабезпечення, а це 77,3%, здійснена за кошти субвенцій з державного бюджету (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Дані про частку видатків місцевих бюджетів, що здійснюються коштом субвенцій з державного бюджету

ОМС	Загальний обсяг видатків на соцзахист і соцзабезпечення, млн грн	зокрема видатки за рахунок субвенцій з державного бюджету, млн грн	Частка видатків, проведена коштом субвенцій з державного бюджету
Регіональний рівень	8 004,0	1 159,8	14,5%
Субрегіональний рівень	49 308,0	45 369,8	92,0%
м. Київ	8 131,2	3 893,5	47,9%

Міста обласного значення	35 723,1	29 090,6	81,4%
ОТГ	1 364,5	179,3	13,1%
Необ'єднані громади	627,2	-	-
Разом	103 158,1	79 693,0	77,3%

Отже, у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення переважають видатки, пов'язані з фінансуванням державних соціальних програм (виплата пільг та субсидій населенню, надання допомог сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям). Починаючи з 2020 року з місцевих бюджетів такі видатки вже не здійснюються, їхнє фінансування проводиться за принципом адресності безпосередньо з державного бюджету. Тому обсяг витрат місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення значно скоротиться. Щодо бюджетів субрегіонального рівня, то після завершення процесу об'єднання громад, на цьому рівні не залишиться видатків, які б мали обов'язковий характер у наданні населенню гарантованих соціальних послуг.

Фінансування галузі культура і мистецтво з місцевих бюджетів

На фінансування культури і мистецтва з місцевих бюджетів було спрямовано 14,3 млрд грн (табл. 2.14), зокрема:

- на фінансування будинків культури, клубних закладів – 5,3 млрд грн, що становить 37,2% від усіх видатків;
- на забезпечення діяльності бібліотек – 3,4 млрд грн, або 23,9%;
- на фінансову підтримку театрів – 1,5 млрд грн, або 10,4%.

Таблиця 2.14

Структура видатків, спрямованих на фінансування галузі культури і мистецтва

млн гривень

	Усього	у тому числі:					
		Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень			
				Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення
Культура і мистецтво, усього	14 320,6	3 097,7	2 870,9	1 129,5	3 271,7	2 124,3	1 826,5
<i>зокрема:</i>							

Фінансова підтримка театрів	1 492,4	1 017,4	-	327,9	147,1	-	-
Забезпечення діяльності бібліотек	3 416,4	553,5	1 088,8	272,2	861,8	449,6	190,5
Забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних закладів	5 323,3	42,3	1 397,0	31,7	962,2	1 419,1	1 470,9

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

У 2019 році обсяг видатків бюджетів регіонального рівня на фінансування галузі культури і мистецтва склав 3,1 млрд грн (21,6% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів), субрегіонального рівня – 2,9 млрд грн (20,0%), базового рівня – 8,3 млрд грн (58,3%).

Серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 3,3 млрд грн, що становить 22,8% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів (рис. 2.12) та 39,2% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету міста Києва склали 1,1 млрд грн, або 7,9% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 13,5% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ проведено видатків на загальну суму 2,1 млрд грн, або 14,8% від усіх видатків місцевих бюджетів та 25,4% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становили 1,8 млрд грн, що складає 21,9% від усіх видатків місцевих бюджетів та 1,4% видатків бюджетів базового рівня.

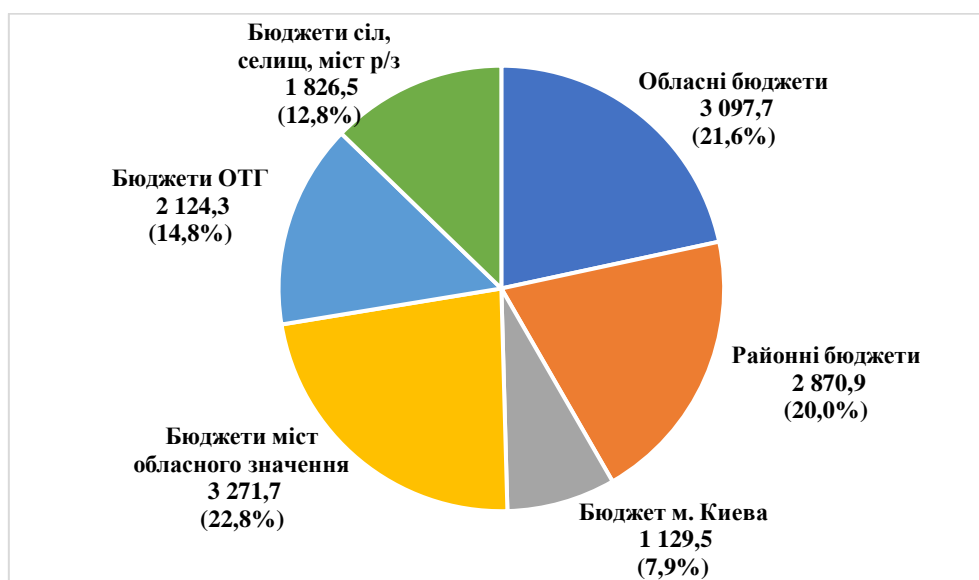


Рис. 2.12. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування галузі культури і мистецтва (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Найбільша частка видатків місцевих бюджетів була спрямована на забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних закладів – 5,3 млрд грн (37,2% від загальних видатків на галузь). Основна частина видатків припадає на бюджети субрегіонального рівня, ОТГ та необ'єднаних громад – 4,3 млрд грн (80,5% від усіх видатків цього напрямку). Тобто основна частина видатків спрямована на утримання будинків культури та інших клубних закладів, які розташовані переважно в сільській місцевості.

Після завершення об'єднання територіальних громад видатки, які здійснюють бюджети субрегіонального рівня та бюджети сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад), будуть проводити з бюджетів об'єднаних громад.

Фінансування галузі фізичної культури і спорту з місцевих бюджетів

На фінансування фізичної культури і спорту з місцевих бюджетів було спрямовано 6,8 млрд грн (табл. 2.15), що становить лише 1,2% сукупних видатків місцевих бюджетів. Основна частка коштів спрямована на розвиток

дитячо-юнацького та резервного спорту – 4,2 млрд грн, або 61,0% від загальної суми видатків місцевих бюджетів.

Таблиця 2.15

Структура видатків, спрямованих на фінансування галузі фізичної культури і спорту

млн гривень

	Усього	зокрема:					
		Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень			
		Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Бюджети сіл, селищ, міст р/з
Фізична культура і спорт, всього	6 828,9	1 834,9	794,0	711,0	2 747,9	442,4	298,7
<i>зокрема:</i>							
Розвиток дитячо-юнацького та резервного спорту	4 156,3	1 020,8	589,1	570,5	1 726,8	244,1	5,0
Інші напрямки	2 672,6	814,1	204,9	140,5	1 021,1	198,3	293,6

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

У 2019 році обсяг видатків бюджетів регіонального рівня на фінансування галузі фізичної культури і спорту склав 1,8 млрд грн (26,9% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів), субрегіонального рівня – 0,8 млрд грн (11,6%), базового рівня – 4,2 млрд грн (61,5%).

Серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 2,7 млрд грн, що становить 40,2% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів (рис. 2.13) та 65,4% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету міста Києва – 0,7 млрд грн або 10,4% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 16,9% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ проведено видатків на загальну суму 0,4 млрд грн, або 6,5% від усіх видатків місцевих бюджетів та 10,5% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становлять 0,3 млрд грн, або 4,4% від усіх видатків місцевих бюджетів та 7,1% видатків бюджетів базового рівня.

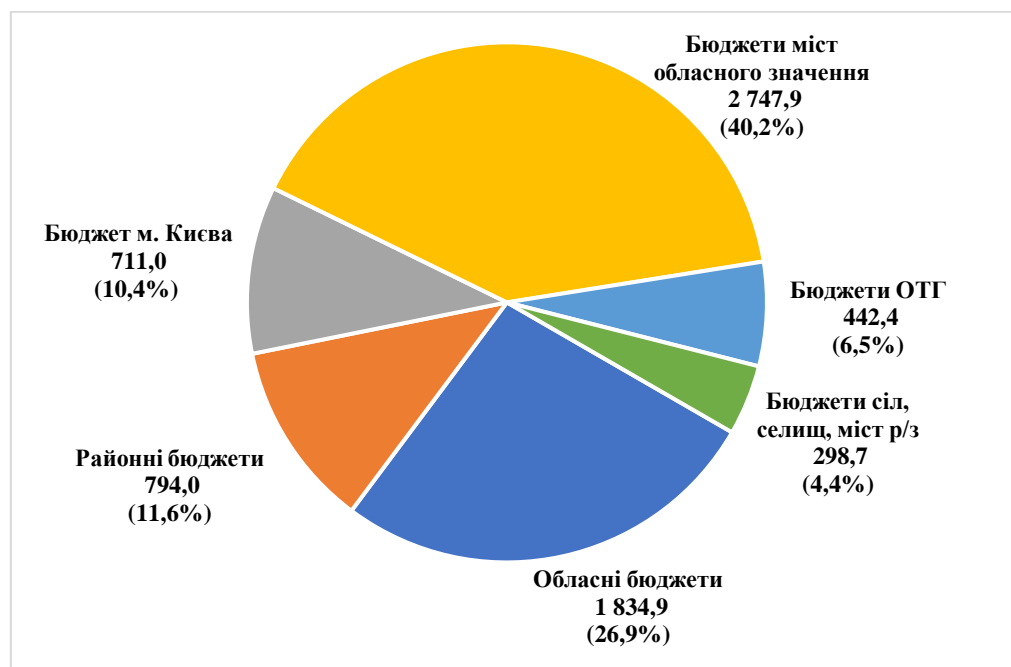


Рис. 2.13. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування галузі фізична культура і спорт (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Отже, найбільша частка видатків місцевих бюджетів у 2019 році була спрямована на розвиток дитячо-юнацького та резервного спорту – 4,2 млрд грн (60,9% від загальних видатків на галузь). Основна частина видатків здійснена з бюджетів міст обласного значення й бюджетів регіонального рівня – 2,7 млрд грн, або 66,1% від загального обсягу видатків, спрямованих місцевими бюджетами на розвиток дитячо-юнацького та резервного спорту.

У структурі видатків на розвиток дитячо-юнацького та резервного спорту основна частка припадає на фінансування ДЮСШ (дитячо-юнацьких спортивних шкіл) – 3,8 млрд грн (90,9%). Інша частина видатків стосується фінансування підготовки спортсменів у школах вищої спортивної майстерності. Зазначені видатки склали 0,38 млрд грн і були проведені лише з

бюджетів регіонального рівня, міста Києва та бюджетів міст обласного значення.

Фінансування житлово-комунального господарства з місцевих бюджетів

На фінансування житлово-комунального господарства з місцевих бюджетів було спрямовано 34,4 млрд грн (табл. 2.16), що становить 6,2% сукупних видатків місцевих бюджетів у 2019 році, зокрема:

- на утримання об'єктів житлово-комунального господарства – 10,2 млрд грн, або 29,6% від усіх видатків;

- на благоустрій населених пунктів – 20,0 млрд грн, або 58,1%.

Таблиця 2.16

Структура видатків, спрямованих на фінансування житлово-комунального господарства

млн гривень

	Усього	зокрема:					
		Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень			
		Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Бюджети сіл, селищ, міст р/з
Житлово-комунальне господарство, всього	34 382,0	631,0	615,7	3 790,5	20 891,8	3 233,7	5 219,3
<i>зокрема:</i>							
Утримання та ефективна експлуатація об'єктів житлово-комунального господарства	10 190,9	218,2	33,9	1 969,1	6 772,8	410,0	786,9
Організація благоустрою населених пунктів	19 965,1	215,8	1,3	1 422,7	11 896,5	2 435,9	3 992,8

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Найбільший обсяг видатків проведено з бюджетів базового рівня – 33,1 млрд грн, або 96,4% від загального обсягу видатків, проведених з місцевих бюджетів. Цей факт закономірний, оскільки всі послуги, пов'язані з благоустроєм та утриманням об'єктів житлово-комунального господарства, надаються за місцем проживання, тобто безпосередньо в територіальних громадах.

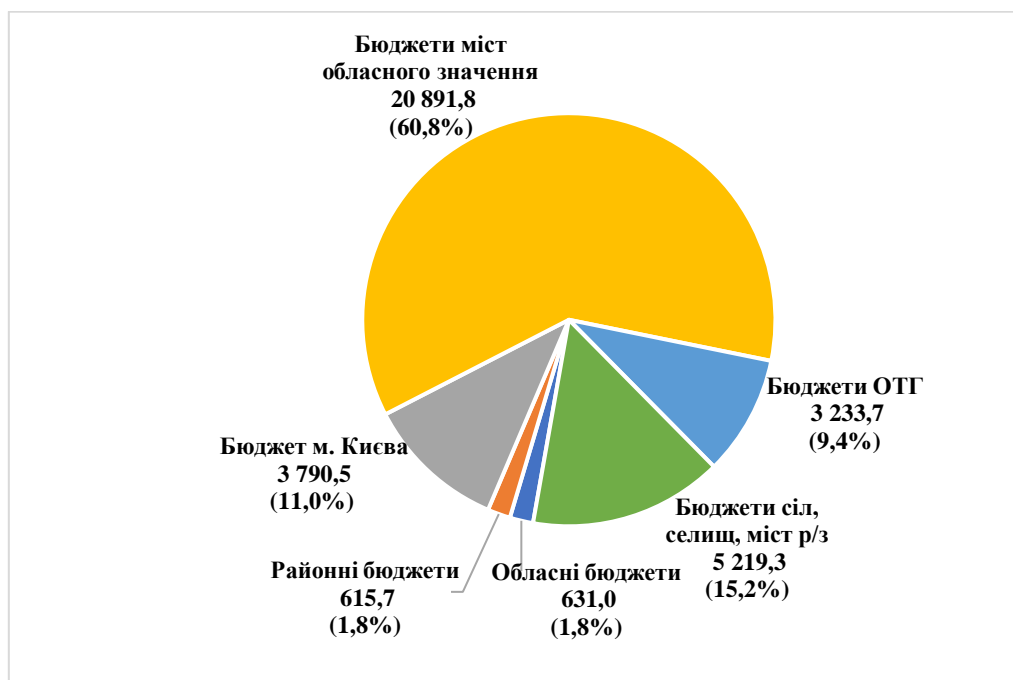


Рис. 2.14. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування житлово-комунального господарства (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Водночас серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків, пов'язаних із житлово-комунальним господарством, була проведена з бюджетів міст обласного значення – 20,9 млрд грн, що становить 60,8% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів (рис. 2.14) та 63,0% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становлять 5,2 млрд грн, або 15,2% від усіх видатків місцевих бюджетів та 15,8% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету міста Києва – 3,8 млрд грн, або 11,0% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 11,4% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ проведено видатків на загальну суму 3,2 млрд грн або 9,4% від усіх видатків місцевих бюджетів та 9,8% видатків бюджетів базового рівня.

Слід зазначити, що видатки, пов'язані з фінансуванням житлово-комунального господарства, нетипові для бюджетів регіонального та субрегіонального рівня. Однак із цих бюджетів загалом було проведено видатків на суму 1,2 млрд грн, або 3,6% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Зазначені видатки пов'язані з послугами, які надаються за місцем проживання громадян. Бюджети регіонального та субрегіонального рівнів безпосередньо не забезпечують життєдіяльності громадян, вони повинні дбати лише про спільні інтереси територіальних громад, а житлово-комунальні послуги до спільних інтересів громад не мають прямого стосунку, оскільки стосуються конкретних територій і мають індивідуальний характер з огляду на потреби кожної, окремо взятої громади. Зважаючи на це, при здійсненні реформування та впорядкування повноважень органів місцевого самоврядування питання житлово-комунального господарства слід чітко закріпити лише за бюджетами базового рівня.

Фінансування місцевих бюджетів видатків, пов'язаних з економічною діяльністю

На видатки, пов'язані з економічною діяльністю, з місцевих бюджетів було спрямовано 82,1 млрд грн (табл. 2.17), що становить 14,7% сукупних видатків місцевих бюджетів у 2019 році, зокрема:

- на будівництво та регіональний розвиток – 29,1 млрд грн, або 35,4% від усіх видатків;
- на транспорт та транспортну інфраструктуру і дорожнє господарство – 40,7 млрд грн, або 49,6%.

Таблиця 2.17

Структура видатків, спрямованих на фінансування економічної діяльності

млн гривень

	Усього	зокрема:		
		Регіональний рівень	Субрегіональний рівень	Базовий рівень

		Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Бюджети сіл, селищ, міст р/з
Економічна діяльність, усього	82 053,4	21 830,6	2 297,3	15 761,6	28 769,1	6 276,6	7 118,1
<i>зокрема:</i>							
Будівництво та регіональний розвиток	29 056,1	6 952,6	1 881,6	3 726,2	9 293,4	4 040,4	3 161,9
Транспорт та транспортна інфраструктура, дорожнє господарство	40 735,2	14 043,9	204,7	9 339,6	11 985,2	1 838,5	3 323,3

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

У 2019 році обсяг видатків бюджетів регіонального рівня на фінансування економічної діяльності склав 21,8 млрд грн (26,6% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів), субрегіонального рівня – 2,3 млрд грн (2,8%), базового рівня – 57,9 млрд грн (або 70,6%).

Серед місцевих бюджетів базового рівня найбільша частка видатків була проведена з бюджетів міст обласного значення – 28,8 млрд грн, що становить 35,1% від загального обсягу видатків усіх місцевих бюджетів (рис. 2.15) та 49,7% видатків бюджетів базового рівня.

Видатки бюджету міста Києва становлять 15,8 млрд грн, або 19,2% від загального обсягу видатків, проведених з усіх місцевих бюджетів України, та 27,2% видатків бюджетів базового рівня.

З бюджетів ОТГ проведено видатків на загальну суму 6,3 млрд грн, або 7,6% від усіх видатків місцевих бюджетів та 10,8% видатків бюджетів базового рівня.

Сукупні видатки сіл, селищ, міст районного значення (необ'єднаних громад) становлять 7,1 млрд грн, або 8,7% від усіх видатків місцевих бюджетів та 12,3% видатків бюджетів базового рівня.

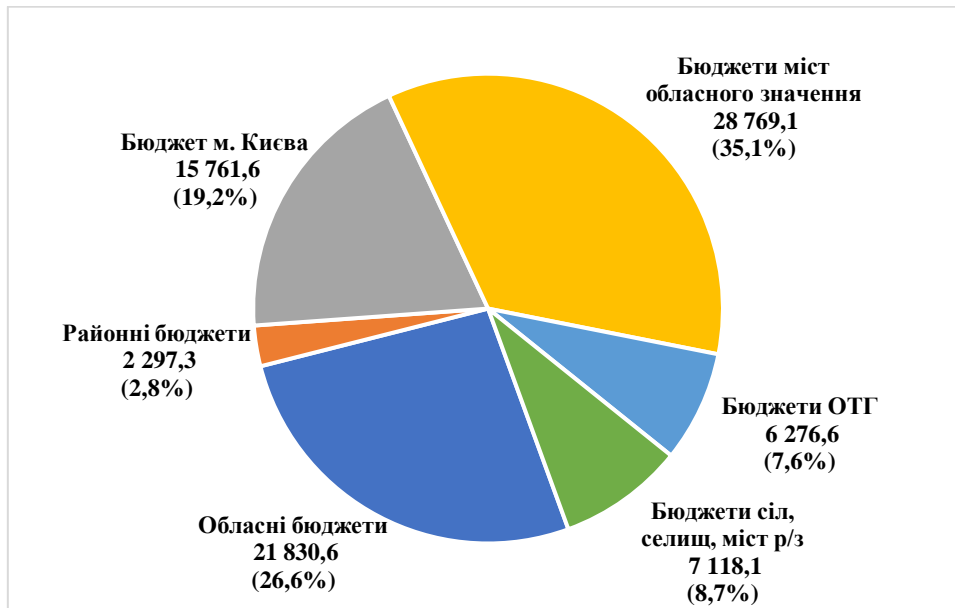


Рис. 2.15. Структура видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з фінансуванням економічної діяльності (млн грн, %)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державного веб-порталу бюджету для громадян.

Аналіз видатків на економічну діяльність свідчить про непропорційне співвідношення бюджетного фінансування цього напрямку серед регіонів України. Зокрема, у місті Києві було витрачено 19,2% від загального обсягу видатків, тоді як частка населення столиці становить 7,7% (табл. 2.7) від загальної чисельності жителів України. У містах обласного значення використано 35,1% від усієї суми бюджетних коштів, а кількість жителів становить 40,3% від усього населення України (табл.2.7). Безперечно, потенціал і потреби столиці держави значно вищі за інші регіони, однак державна політика повинна бути спрямована на зменшення міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів. Зважаючи на це, доцільно переглянути державну політику у сфері розподілу та використання бюджетних ресурсів.

Зважаючи на проведений аналіз структури видатків місцевих бюджетів можна сформулювати такі висновки.

1. Найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів спрямовується на фінансування сфери освіти (187,1 млрд грн, або 33,6% сукупних видатків місцевих бюджетів). Фінансування галузі освіти на 37% забезпечує цільовий

трансферт – освітня субвенція. Потребує вдосконалення підхід щодо формування освітньої субвенції та її спрямування місцевим бюджетам. На сьогодні, коштом освітньої субвенції здійснюється лише фінансування заробітної плати педагогічних працівників у закладах, які надають загальну середню освіту. Доцільно перейти до комплексного фінансування освітньої послуги через освітню субвенцію, тобто враховувати й інші видатки, пов'язані з організацією та проведенням навчального процесу.

2. Найбільша частка видатків місцевих бюджетів припадає на міста обласного значення (190,3 млрд грн, або 34,1%), що засвідчує про нерівномірність у розподілі повноважень та фінансового ресурсу для їх виконання серед ОМС базового рівня. Це вимагає детального вивчення й перегляду переліку наявних повноважень ОМС та визначення достатнього фінансового ресурсу для їх виконання.

3. Видаткові повноваження районних бюджетів потребують перегляду, оскільки: а) видатки на виконання державних соціальних програм з 2020 року здійснюються безпосередньо з державного бюджету, тому районний рівень уже не задіяний у їх проведенні; б) після завершення процесу об'єднання територіальних громад переважна більшість повноважень районного рівня буде передана на рівень ОТГ. Відповідно, слід визначити компетенцію щодо бюджетних повноважень районного рівня. Одним із базових повноважень районного рівня доцільно залишити забезпечення функціонування вторинного рівня медичної допомоги. Реформування вторинної ланки охорони здоров'я засвідчує, що ОТГ не завжди можуть ефективно взаємодіяти (на договірних засадах) у процесі фінансування медичних послуг вторинного рівня для своїх жителів, тому доцільно мати єдиний центр управління, прийняття рішень та фінансування, яким може бути районний рівень (або обласний рівень, але з чітким і прозорим механізмом розподілу коштів між районами).

4. Витрати на житлово-комунальне господарство не типова функцією регіонального та субрегіонального рівнів, тому потрібно впорядкувати це питання й залишити зазначені повноваження лише на базовому рівні.

5. Необхідно детально проаналізувати наявні повноваження органів місцевого самоврядування й формуючи законодавчі акти, пов'язані з новим адміністративно-територіальним устроєм, здійснити систематизацію повноважень різних рівнів з урахуванням необхідності розподілу повноважень на делеговані державою та власні повноваження органів місцевого самоврядування, з виділенням власних обов'язкових повноважень і власних необов'язкових повноважень (виконання останніх не є критично важливим для життєдіяльності громади, а тому здійснюється у випадку наявності достатнього фінансового ресурсу або із залученням співфінансування).

Повноваження органів місцевого самоврядування

Аналіз наявних повноважень органів місцевого самоврядування підтверджує необхідність формування нового законодавчого поля, яке б ураховувало новий адміністративно-територіальний устрій і нову систему органів місцевого самоврядування. Необхідно здійснити систематизацію повноважень різних рівнів, зважаючи на необхідність розподілу повноважень на делеговані державою та власні повноваження органів місцевого самоврядування. У чинному законодавстві (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») делеговані повноваження визначено як «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад»²¹⁵. Це формулювання дещо некоректне стосовно повноважень місцевого самоврядування та сутності поняття «делегування повноважень». Водночас у Конституції України «делегування» застосоване лише щодо повноважень, які надаються (делегуються) районними чи обласними радами місцевим державним адміністраціям. У статті 118 зазначено, що «місцеві державні адміністрації

²¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами»²¹⁶. У статті 119 наголошено, що місцеві державні адміністрації забезпечують виконання делегованих відповідними радами повноважень. Стаття 143 Конституції України констатує, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади»²¹⁷. Виконання таких повноважень повинне супроводжуватися фінансування з державного бюджету або шляхом віднесення до місцевих бюджетів окремих загальнодержавних податків. Тобто, йдеться про делегування повноважень органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Отже у вітчизняному законодавстві «делеговані повноваження» мають подвійну природу й сутність, що потребує внормування та уніфікації²¹⁸.

У загальній інтерпретації делегування означає передавання повноважень від органів державної влади місцевим органам влади або органам місцевого самоврядування для виконання ними цих повноважень від імені центральної влади. Делегування повноважень від органів місцевого самоврядування органам державної влади суперечить принципам організації та існування держави та державної влади. Місцеве самоврядування – це особлива форма державного управління, що базується на демократичних принципах і передбачає залучення громадян, які спільно проживають на території громади, до управління публічними справами (або їх частиною) у межах, визначених законом на засадах організаційної, фінансової, матеріальної самостійності. Звернімо увагу на трактування у вітчизняному законодавстві «місцевого самоврядування», оскільки це важливо для розуміння його сутності та повноважень²¹⁹.

²¹⁶ Конституція України прийнята 28 червня 1996 року // Законодавство України. URL: <https://cutt.ly/xdmnzTc>

²¹⁷ Там само.

²¹⁸ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

²¹⁹ Там само.

Зокрема, у статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування – право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Зважаючи на зазначені норми, компетенція місцевого самоврядування обмежується вирішенням питань місцевого значення. Водночас, законодавчо та нормативно не охарактеризовано та не врегульовано, що визначається питаннями місцевого значення, також відсутній перелік цих питань²²⁰.

Європейська хартія місцевого самоврядування констатує, що «місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»²²¹. Отже, сутність місцевого самоврядування в Україні відрізняється від сутності, визначеної в Європейській хартії. Місцеве самоврядування в Україні обмежене вирішенням питань лише місцевого значення, тоді як Європейська хартія передбачає, що місцеве самоврядування опікується суттєвою часткою публічних справ, тобто питаннями безпосереднього забезпечення загальних суспільних потреб та задоволення публічних інтересів соціальної спільноти в різних сферах життєдіяльності^{222,223}.

²²⁰ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

²²¹ Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/1dmnOL0>

²²² Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петрос О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. пос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL : http://e-pidruchniki.com/content/1643_Pyblichni_spravi.html

²²³ Dictionary. URL : <https://www.dictionary.com/browse/public-affairs>

Інститут функціонування місцевого самоврядування передбачає, що питання, які вирішують органи місцевого самоврядування, поділяються на власні та делеговані²²⁴:

Власні повноваження – повноваження, які виконують органи місцевого самоврядування самостійно та в інтересах місцевого населення.

Делеговані повноваження – повноваження органів державної влади, які для більш ефективного їх виконання передаються органам місцевого самоврядування.

Розподіл повноважень на власні та делеговані досить умовний, оскільки важко точно визначити межу між першим і другим колом завдань. Тому кожна країна формує повноваження органів місцевого самоврядування, зважаючи на свої національні, історичні, культурні традиції. Однак за інших рівних умов методологічною основою для розмежування повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, що можуть вирішуватися більш ефективно (або на такому ж рівні, як і державними органами) органами місцевого самоврядування. Також необхідно зазначити, що органам місцевого самоврядування може делегуватися до виконання лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Такі (делеговані) повноваження не мають переважати власні повноваження органів самоврядування. Крім того, слід дотримуватися принципу, згідно з яким делеговані повноваження не повинні перешкоджати органам місцевого самоврядування у виконанні власних повноважень і впливати на їхню якість²²⁵.

Власні повноваження можна визначити як повноваження, що закріплені законодавчими нормами за органами місцевого самоврядування, щодо вирішення питань місцевого значення, які стосуються забезпечення

²²⁴ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

²²⁵ Там само.

життєдіяльності громади. Під час виконання власних повноважень органи місцевого самоврядування самостійно й під власну відповідальність приймають рішення про шляхи їх вирішення²²⁶.

Делегування – специфічний спосіб надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обов’язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу. Відповідно до позиції, висловленої Конституційним судом України, делегування повноважень не є формою остаточного їх передавання. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені²²⁷. Іншими словами, делегування повноважень не форма їх повного передання на рівень того, кому делегуються, вони залишаються повноваженнями органу, який їх делегував і який не втрачає при цьому права на прийняття рішень із питань, що входять до сфери делегування. Зважаючи на це, можна стверджувати, що в українському законодавстві переважна більшість повноважень, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування (ідеться про міста обласного значення та ОТГ, оскільки необ’єднані громади не вповноважені на здійснення видатків, які здійснюють бюджети міст обласного значення та ОТГ), мають характер переданих (а не делегованих) повноважень, тому що вони виключені з компетенції органів державної влади й здійснюються органами місцевого самоврядування на постійній основі²²⁸.

Для впорядкування питань щодо делегування повноважень насамперед необхідно визначити, що суб’єктом правовідносин у сфері делегування може бути лише суб’єкт державних владних повноважень. Також необхідно встановити принципи делегування повноважень. Зокрема, це²²⁹:

²²⁶ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

²²⁷ Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (1997–2018 роки). Конституційний Суд України. URL : <http://ccu.gov.ua/zagolovok/katalog-yurydychnyh-pozyciy-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-1997-2018-roky>

²²⁸ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

²²⁹ Там само.

- принцип законності (делегування повноважень органів виконавчої влади здійснюється лише на підставі та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України);

- принцип соціально-економічної обґрунтованості (делегування повноважень здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку територіальних громад);

- принцип субсидіарності (надання публічних послуг на тому найнижчому рівні, на якому можливе найбільш ефективно їх надання);

- принцип додатковості (виконання делегованих повноважень не повинно впливати на належну якість виконання власних повноважень);

- принцип фінансово-матеріальної забезпеченості (суб'єкт делегування належним чином та в необхідних обсягах гарантує фінансово-матеріальну забезпеченість делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування виконують делеговані повноваження в таких обсягах і такої якості, у яких ці повноваження забезпечені фінансовими й матеріальними ресурсами. Органи місцевого самоврядування мають право додатково використовувати власні фінансові та матеріальні ресурси для виконання делегованих повноважень);

- принцип підконтрольності (суб'єкт делегування здійснює контроль за законністю та ефективністю виконання делегованих повноважень).

Інший важливий аспект – питання правового регулювання компетенцій місцевого самоврядування. На сьогодні сформувався дві концепції щодо вирішення цього питання²³⁰:

- дозволено лише те, що визначено законом;
- дозволено все, що не заборонено законом.

Перший принцип полягає в детальному регулюванні компетенцій органів місцевого самоврядування. Для вирішення органами місцевого самоврядування питань, що не належать до їхньої компетенції, необхідне прийняття відповідного нормативно-правового акту. Наприклад, у США цей

²³⁰ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

принцип відомий як «правило Діллона» (сформульоване в 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном), згідно з яким муніципалітети завдячують за своє створення штатам й отримують повноваження від них, тому будь-який розумний, суттєвий і справедливий сумнів у наявності певного повноваження трактується не на користь муніципалітетів²³¹. Основна суть другого принципу полягає в тому, що до компетенції органів місцевого самоврядування належать усі питання, що прямо не заборонені законодавчими актами. У Європейській хартії місцевого самоврядування знайшов своє відображення другий принцип регулювання компетенцій місцевого самоврядування. У частині 2 статті 4 Хартії зазначено, що «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу»²³², а також: «повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними й винятковими. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом»²³³ (частина 4 статті 4 Хартії). Для практичної діяльності органів місцевого самоврядування, імовірно, найбільш оптимальним варіантом є поєднання обох принципів.

Зважаючи на викладене, можна розглядати варіант формування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, згідно з яким переважна більшість повноважень має бути зарахована до власних. Водночас для виконання соціальної та інших життєво-необхідних для громадян функцій, держава повинна встановити чіткий перелік обов'язкових повноважень і функцій для місцевого самоврядування. Такі власні повноваження органи місцевого самоврядування повинні виконувати в обов'язковому порядку –

²³¹ Шидловский А. В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы Американского избирательного права // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123.

²³² Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/1dmnOL0>

²³³ Там само.

вони лише самостійно можуть визначати спосіб виконання таких повноважень (наприклад: дошкільна, базова середня, позашкільна освіта; охорона здоров'я, соціальних захист, сфера ЖКГ та ін.). А державні органи здійснюють контрольні (наглядові) функції за виконанням органами місцевого самоврядування таких повноважень, оскільки вони безпосередньо стосуються забезпечення громадян гарантованими державою публічними послугами. Інша частина власних повноважень матиме характер добровільності їх виконання, тобто необхідність їх виконання залишається на розсуд органів місцевого самоврядування й залежить від конкретних потреб громади та місцевих особливостей (наприклад: спортивна робота, робота з молоддю, фінансування культурних закладів та заходів, фінансування місцевих цільових програм тощо). Щодо цих повноважень, то органи місцевого самоврядування виконують їх з власної ініціативи (без державного регулювання) та під власну відповідальність²³⁴.

Крім власних, визначених законом повноважень, органи місцевого самоврядування можуть виконувати делеговані повноваження, які їм делегуються на обмежений або необмежений термін. Фінансове забезпечення таких повноважень здійснюється лише коштом субвенцій, наданих з державного бюджету відповідним місцевим бюджетам. Органи місцевого самоврядування мають право додатково спрямовувати фінансові ресурси для виконання делегованих повноважень. При делегуванні повноважень необхідно чітко визначати²³⁵:

- найменування (вид, перелік) органів місцевого самоврядування, яким делегуються відповідні повноваження;
- перелік прав та обов'язків органів місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень;

²³⁴ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

²³⁵ Там само.

- перелік прав та обов'язків державних органів, які делегують відповідні повноваження;

- принципи (методику) розрахунку фінансових нормативів, за допомогою яких визначається обсяг фінансових ресурсів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

- результативні (натуральні, якісні, фінансові) показники для оцінювання ефективності виконання делегованих повноважень;

- порядок і перелік звітування органів місцевого самоврядування про виконання делегованих повноважень;

- порядок здійснення контролю органами державної влади за виконанням делегованих повноважень (перелік органів, що здійснюють такий контроль, а також їхні повноваження);

- інші положення, необхідні для виконання делегованих повноважень.

Отже, сучасна система місцевого самоврядування потребує детального критичного аналізу для того, щоб почати формування дієздатного місцевого самоврядування, ураховуючи наявний емпіричний досвід його функціонування, історичні та культурні традиції держави та її окремих регіонів, ментальність українського суспільства. Тобто головним є те, що система місцевого самоврядування повинна формуватися з огляду на світовий досвід, але на ґрунті українського середовища і з урахуванням його особливостей. Також слід зважити на те, що формування та становлення місцевого самоврядування – це тривалий і важкий процес, який потребуватиме багато зусиль і часу не лише від влади та політикуму, але й від усього суспільства²³⁶.

²³⁶ Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

2.3. Мінімальна заробітна плата й прожитковий мінімум у системі соціальних стандартів України

В умовах перманентної суспільно-політичної нестабільності та трансформаційних економічних процесів важлива проблема сучасної України – необхідність забезпечення соціальної стабільності і генерування достатнього обсягу фінансових ресурсів для належного виконання державою основних функцій. У зв'язку з цим виникає проблема балансування між необхідним обсягом соціальних послуг, які повинна надавати держава своїм громадянам, і обсягом бюджетних коштів, що можуть бути спрямовані на ці потреби. В Україні склалася ситуація, за якої обсяги задекларованих державних соціальних гарантій (у вигляді надання послуг з освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, у галузі культурної діяльності, підтримки малозабезпечених і соціально вразливих верств населення тощо) значно перевищують наявні фінансові ресурси, котрі державний апарат може сконцентрувати в бюджеті та соціальних фондах. Раціональна оптимізація соціальних витрат і приведення їх до реалістичних фінансових можливостей державної скарбниці – головне стратегічне завдання України, значуще не лише для суспільної стабільності, але й для національної безпеки²³⁷. У даному контексті доречно зауважити, що зважаючи на поширення загроз безпеці та стабільності в світі, виникають нові виклики в сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій та інших галузях. Тому, значно актуалізується проблема формування ефективного державного управління в галузі національної безпеки. Система державного управління в сфері національної безпеки є невід'ємною частиною державного управління і її фундаментальною особливістю є те, що національні інтереси присутні в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Серед перешкод формування ефективної система державного управління в сфері національної безпеки є існування економічної моделі, яка базується на затратах та постійному розширенню

²³⁷ Венцель В.Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

споживання, загострення економічної кризи і, як наслідок, зниження життєвого рівня населення, а також тотальна корупція та викривлення демократичних процедур. Все це призводить до неможливості виконання державою своїх функцій, насамперед, в сферах захисту прав і свобод людини й громадянина²³⁸.

Держава, як інституційне та суспільно-політичне утворення, на різних етапах свого еволюційного розвитку забезпечує виконання відповідних завдань, які мають суттєве значення для її існування. Основні напрямки діяльності держави реалізуються у виконуваних нею функціях як основних напрямках діяльності держави для вирішення поставлених перед нею суспільством завдань, у яких виявляється та конкретизується її сутність і соціальне призначення²³⁹. Унаслідок цивілізаційних державотворчих процесів сформувалася одна з панівних концепцій сучасності – демократична, соціальна, правова держава, у якій на передній план виходить соціальна функція. Узагальнене розуміння соціальної функції держави може бути визначене як один із напрямків діяльності держави, що полягає у створенні нею необхідних умов для забезпечення гідного життя людини незалежно від її соціального стану та участі в процесі формування національного доходу²⁴⁰. Соціальна функція характеризується широким спектром напрямків, серед яких обов'язок держави щодо: забезпечення певного рівня матеріального добробуту громадян; гарантування доступу до освіти, медичної допомоги, сприяння культурному та фізичному розвитку; створення інфраструктури для нормальної життєдіяльності членів суспільства тощо. Зважаючи на це, головна мета розвитку соціальної сфери країни – зростання якості життя населення, що охоплює не тільки споживання матеріальних благ та послуг, але

²³⁸ Akimov, A., Troschinsky, V., Karpa, M., Ventsel, V. and Akimova, L. International Experience of Public Administration in the Area of National Security // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, vol. 23, issue 3. URL : <https://cutt.ly/idmmMZ9>

²³⁹ Арістова І. В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України // Форум права. 2006. № 2. С. 18–21.

²⁴⁰ Там само.

й задоволення духовних потреб, стан здоров'я, тривалість життя, морально-психологічний клімат²⁴¹.

Конституцією України проголошено, що Україна – демократична, соціальна, правова держава, у якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю²⁴². Зазначена норма репрезентує базовий принцип діяльності держави, який визначає напрямок суспільного та економічного розвитку. У сучасних умовах невідкладне завдання для України – забезпечення достатнього життєвого рівня населення, зменшення фінансово-матеріальних диспропорцій між різними соціальними та професійними групами, підвищення якості всього спектру соціально орієнтованих послуг, що надаються громадянам. Однак доводиться констатувати, що основною проблемою України з часів проголошення незалежності залишається низький рівень життя переважної більшості населення в поєднанні з надмірно високим майновим розшаруванням²⁴³.

Одне з важливих місць в економічній системі та забезпеченні належного життєвого рівня населення займає оплата праці. Низькі стандарти оплати праці та низький рівень кореляції між зарплатою й продуктивністю праці впливають на мотивацію трудових ресурсів і знижують їх економічну та трудову активність²⁴⁴. До цього слід додати наявність значного за обсягами сектору неформальної зайнятості, а також неефективну державну політику у сфері встановлення економічно обґрунтованих розмірів соціальних індикаторів, зокрема мінімальної заробітної плати²⁴⁵. За оцінками експертів Міжнародного валютного фонду, середній показник розміру тіньової економіки України в період з 1991 року по 2015 рік становить 44,8% від ВВП, а 2015 року він

²⁴¹ Пігуль Н., Люта О., Бойко А. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні // Вісник Національного банку України. 2015. № 1(227). С. 30–35.

²⁴² Конституція України від 28 червня 1996 року // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/XdmQuWa>

²⁴³ Послання Президента України до Верховної Ради України. Доповідь «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» // Законодавство України. 2006. С. 75. URL : <https://cutt.ly/qdmOKsS>.

²⁴⁴ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

²⁴⁵ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

становив 42,9%²⁴⁶. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, рівень тіньової економіки у 2017 році склав 32% від обсягу офіційного ВВП, а у 2018 року – 30%²⁴⁷. У 2017 році обсяг валового внутрішнього продукту України склав 2983,9 млрд грн²⁴⁸, а за 2018 рік – 3558,7 млрд грн²⁴⁹, тобто поза легальним економічним регулюванням у 2017 році перебувало 954,8 млрд грн, а у 2018 році – 1067,6 млрд грн. Частина нелегальної економічної активності припадає на тіньову зайнятість, яка у 2017 році обчислювалася показником у 3,7 млн осіб, які працювали без оформлення трудових відносин, що призвело до прямих втрат Пенсійного фонду обсягом понад 30 млрд грн²⁵⁰, а також до значних втрат бюджетних доходів. За оцінками, у 2018 році без оформлення трудових відносин працювало 3,6 млн осіб (показник неформальної зайнятості населення склав 21,8%)²⁵¹, у 2019 – 3,5 млн осіб²⁵².

Заробітна плата відображає рівень добробуту працівника й повинна бути взаємопов'язана з рівнем кваліфікації та продуктивності праці у виробничих сферах або визначатися відповідно до встановлених кваліфікаційних критеріїв та системи оцінювання якості й ефективності роботи працівників у невиробничих сферах²⁵³.

Як економічна категорія заробітна плата відображає відносини між працівником і роботодавцем щодо розподілу вартості створеного результату

²⁴⁶ Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? // International Monetary Fund. 2018. P.75. URL : <https://cutt.ly/udmQ7he>.

²⁴⁷ Тенденції тіньової економіки 2018 рік // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL : https://issuu.com/mineconomdev/docs/shadow_2018_04.07.2019_1

²⁴⁸ Валовий внутрішній продукт у 2017 році // Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/vvpf_kv2017u.htm.

²⁴⁹ Валовий внутрішній продукт за 2018 рік // Державна служба статистики України. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/vvpf_kv2018u.htm

²⁵⁰ Звіт Пенсійного фонду України за 2017 рік // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/xdmWxmJ>

²⁵¹ Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/IdmWTYq>

²⁵² Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/2dmWFdP>

²⁵³ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

праці²⁵⁴. З погляду ринкової економіки, заробітна плата – це ціна праці, яка є результатом домовленості між працівником, що володіє певними кваліфікаційними здібностями й навичками (власником/продавцем праці) та роботодавцем (покупцем праці). Як соціальна категорія заробітна плата виступає своєрідною гарантією забезпечення достатнього життєвого рівня особи для себе та своєї сім'ї²⁵⁵, зважаючи на рівень економічного та соціального розвитку держави.

Функція заробітної плати полягає в забезпеченні матеріальних і нематеріальних потреб найманих працівників з одночасним урахуванням інтересів роботодавця²⁵⁶.

Функція заробітної плати – це її призначення в системі взаємовідносин і реалізації інтересів суб'єктів соціально-трудоких відносин, якими є найманий працівник і роботодавець. До основних функцій заробітної плати можна зарахувати: відтворювальну, стимулювальну, регулювальну, соціальну^{257,258}. Призначення відтворювальної функції полягає в забезпеченні працівника та його родини необхідними ресурсами та життєвими благами для відновлення фізичного потенціалу й забезпечення духовних потреб²⁵⁹. Стимулювальна функція передбачає наявність залежності рівня заробітної плати від кількості (обсягів), якості й результатів праці. Регулювальна функція виступає засобом розподілу й перерозподілу робочої сили за видами економічної діяльності, за регіонами країни, за рівнем кваліфікації, спеціалізації, якості робочої сили²⁶⁰. Соціальна функція повинна забезпечувати соціальну справедливість та недискримінаційність в оплаті праці. Найкраще соціальна функція може бути забезпечена при використанні державного регулювання та договірних

²⁵⁴ Трудове право України : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. С. 289.

²⁵⁵ Там само. С. 290.

²⁵⁶ Малицька І. Д. Функції заробітної плати та стан їх виконання в Україні // Держава і право. 2011. Вип. 51. С. 409–413.

²⁵⁷ Там само.

²⁵⁸ Луняк І. В. Заробітна плата як найважливіший фактор реалізації інвестиційно-інноваційної моделі розвитку // Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 21. С. 21–24.

²⁵⁹ Там само.

²⁶⁰ Луняк І. В. Заробітна плата як найважливіший фактор реалізації інвестиційно-інноваційної моделі розвитку // Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 21. С. 21–24.

взаємовідносин. Українське законодавство, а саме Закон України «Про оплату праці», визначає спрямованість держави на забезпечення лише відтворювальної і стимулювальної функцій заробітної плати²⁶¹.

В умовах функціонування ринкових механізмів регулювання економіки працівники не завжди мають можливість отримувати справедливу винагороду за свою працю, що зумовлено наявністю приватних інтересів роботодавців в максимізації власних доходів та конкурентним підприємницьким середовищем. У такому випадку необхідне часткове державне регулювання взаємовідносин між працівниками та роботодавцями²⁶². Один з головних важелів впливу держави на рівень оплати праці в секторах виробничої та невиробничої сфери – встановлення соціальних гарантій щодо оплати праці працівників (мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум). Мінімальна заробітна плата виступає основною складовою в системі державних соціальних гарантій. Її величина залежить від економічних можливостей держави та встановленої системи розрахунку її величини²⁶³. Однак, існують загальноприйняті показники, які дають змогу оцінити життєвий рівень населення. Зокрема, експерти Світового банку вважають, що існування людини менше ніж на \$1,9 у день означає екстремальну бідність або крайнє зубожіння²⁶⁴. Цей показник стосується найбідніших країн. Існування людини менше ніж на \$3,2 у день – межа бідності для країн з рівнем доходу нижчим від середнього, а показник та \$5,5 у день визначає межу бідності в країнах з рівнем доходу вищим, ніж середній²⁶⁵. Крім фінансового аспекту, проблема бідності також має й негрошовий вимір, який проявляється в обмеженні доступу громадян до матеріальних і нематеріальних благ та послуг, необхідних для ведення загальноприйнятого у відповідному суспільстві

²⁶¹ Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 № 108/95 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/JdmYUt6>.

²⁶² Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

²⁶³ Там само.

²⁶⁴ Cruz M., Foster J., Quillin B., Schellekens Ph. Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies // Policy Research Notes. World Bank, October 2015.

²⁶⁵ Ibid.

способу життя. За міжнародними критеріями, до індикаторів бідності належать відсутність можливостей мати телефон, телевізор та іншу побутову техніку, а також неможливість проводити раз на рік однотижневу відпустку поза домом. Крім цього, бідність не дає змоги належним чином реалізовувати права громадян на освіту, медичну допомогу й інші соціальні та гуманітарні послуги. Зокрема, відсутність у батьків коштів на освіту дітей зменшує їхні можливості здобути відповідну кваліфікацію та забезпечити в майбутньому належний рівень власного добробуту. Бідність є не лише індивідуальна проблема окремих осіб, вона безпосередньо впливає на економіку країни. Наявність значної частки бідного населення зменшує попит, купівельну спроможність і, як наслідок, негативним чином впливає на виробників товарів та послуг. Негативний вплив бідності має й політичний контекст. Важке матеріальне становище громадян політики використовують для підкупу електорату, а також для проведення різноманітних маніпуляцій через примітивні популістські передвиборчі гасла щодо швидкого покращання матеріального становища громадян. Отже, проблема бідності виходить далеко за рамки відсутності коштів. Інституційна слабкість державних органів, відсутність дієвої економічної та соціальної стратегії, неефективність використання наявних фінансових і матеріальних ресурсів держави, корупція – усі ці та багато інших чинників безпосередньо впливають на здатність подолати (чи не подолати) бідність і підвищити життєвий рівень громадян²⁶⁶.

Мінімальна заробітна плата визначальним чином впливає на цілу низку соціальних та економічних процесів. Суттєвою проблемою в Україні є те, що законодавче встановлення розміру мінімальної заробітної плати відбувається без об'єктивного аналізу та врахування фінансово-економічних умов, які мають бути підґрунтям для формування державної соціальної політики²⁶⁷.

²⁶⁶ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

²⁶⁷ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

Необхідно також звернути увагу на законодавче тлумачення терміна «мінімальна заробітна плата». З 2017 року Закон України «Про оплату праці» визначає, що мінімальна заробітна плата – це встановлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці²⁶⁸. До 2017 року у Законі України «Про оплату праці» було зазначено, що мінімальна заробітна плата – це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче від якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт)²⁶⁹. Починаючи з 2017 року, кардинально змінилася сутність мінімальної заробітної плати. Тепер – це мінімально можливий розмір оплати праці. До 2017 року мінімальна заробітна плата виплачувалася за просту роботу, яка не потребувала жодної кваліфікації. Чинна редакція передбачає, що будь-який працівник може отримувати мінімальну заробітну плату, навіть з високою кваліфікацією. Таке трактування мінімальної заробітної плати нівелює професійну підготовку працівників, не стимулює до розвитку професійних навичок, дає змогу роботодавцям виплачувати необґрунтовано низьку заробітну плату.

Постійне зростання цін на енергетичні товари призводить до здорожчання всіх видів виготовлюваної в державі продукції, насамперед продовольчих та інших товарів щоденного попиту. Значна імпортозалежність вітчизняної економіки й домогосподарств спільно з низьким потенціалом експортоорієнтованих виробництв призводить до негативного торговельного балансу та перманентного знецінення національної валюти, що також стає причиною підвищення цін на товари й послуги. Ці та багато інших чинників призводять до надмірних інфляційних процесів, що повністю нівелюють усі спроби забезпечити суттєве покращення життєвого рівня населення. З іншого боку, підвищення мінімальної заробітної плати, яке не корелюється з

²⁶⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України 6 грудня 2016 року № 1774-VIII // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#n84>

²⁶⁹ Про оплату праці : Закон України 24 березня 1995 року № 108/95 (редакція від 26.11.2016) // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80/ed20161126>

відповідним приростом економіки, – причина інфляції. Навіть за постійного підвищення рівня мінімальної заробітної плати Україна залишається далеко позаду європейських країн (табл. 2.18).

Таблиця 2.18

Розміри мінімальної заробітної плати в окремих країнах Європи та в США (євро на місяць)

Країни	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік (на початок року)
Україна	77,50	52,47	50,84	113,11	115,83	144,14	176,30
Албанія	156,85	157,60	160,20	181,01	190,58	211,99	213,45
Болгарія	173,84	194,29	214,75	235,20	260,76	286,33	311,89
Сербія	232,68	236,40	230,14	253,10	282,51	308,41	343,49
Латвія	320,00	360,00	370,00	380,00	430,00	430,00	430,00
Туреччина	391,45	417,75	513,72	442,89	380,16	389,67	440,29
Румунія	205,34	238,38	276,34	318,52	407,45	439,35	466,23
Угорщина	328,16	340,58	350,09	412,66	418,47	460,74	487,10
Хорватія	398,31	399,05	414,45	442,09	465,72	506,94	546,07
Чехія	309,62	340,35	364,90	419,90	468,87	524,62	574,62
Словаччина	352,00	380,00	405,00	435,00	480,00	520,00	580,00
Естонія	355,00	390,00	430,00	470,00	500,00	540,00	584,00
Литва	289,62	325,00	380,00	380,00	400,00	555,00	607,00
Польща	404,16	422,35	417,02	473,27	480,20	529,46	610,79
Португалія	565,83	589,17	618,33	649,83	676,67	700,00	740,83
Греція	683,76	683,76	683,76	683,76	683,76	758,33	758,33
Мальта	717,95	720,46	728,04	735,63	747,54	761,97	777,10
Словенія	789,15	790,73	790,73	804,96	842,79	886,63	940,58
Іспанія	752,85	756,70	764,40	825,65	858,55	1 050,00	1 050,00
США	920,10	1 145,86	1 131,93	1 101,18	1 077,94	1 104,28	1 118,63
Франція	1 445,38	1 457,52	1 466,62	1 480,27	1 498,47	1 521,22	1 539,42
Німеччина	1 440,00	1 440,00	1 440,00	1 498,00	1 498,00	1 557,00	1 584,00
Бельгія	1 501,82	1 501,82	1 531,93	1 562,59	1 562,59	1 593,81	1 593,81
Великобританія	1 301,31	1 525,35	1 443,44	1 413,58	1 463,80	1 517,11	1 598,69
Нідерланди	1 495,20	1 507,80	1 537,20	1 565,40	1 594,20	1 635,60	1 635,60
Ірландія	1 461,85	1 461,85	1 546,35	1 563,25	1 613,95	1 656,20	1 656,20
Люксембург	1 921,03	1 922,96	1 922,96	1 998,59	1 998,59	2 089,75	2 141,99

Джерело: розроблено автором на підставі даних Eurostat, Законів України про Державний бюджет України на 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 роки та даних Національного банку України.

З 2014 по 2019 рік мінімальна заробітна плата в Україні зросла в 1,86 раза (табл. 2.18). Вищий рівень зростання зафіксовано лише в Румунії (2,14 раза) та в Литві (1,92 раза). Однак мінімальна зарплата в Україні у 2019 році становила лише 33% від рівня мінімальної зарплати в Румунії та 26% від рівня Литви (табл. 2.18). Найменший розрив існує з Албанією – 68% (табл. 2.18). У 2019 році розмір мінімальної заробітної плати в сусідній Польщі становив майже 530 євро, що в 3,7 раза більше, ніж в Україні (табл. 2.18). На думку експертів Світового банку, за наявних темпів економічного зростання, Україні знадобиться понад 50 років, щоб досягти рівня доходів сьогоднішньої Польщі²⁷⁰.

Розмір мінімальної заробітної плати безпосередньо впливає на обсяги та структуру видаткової частини державного та місцевих бюджетів, оскільки для формування фонду оплати праці бюджетних установ та організацій ця величина – один з базових елементів. Для підприємницьких структур мінімальна заробітна плата – показник, який відображає економічну та соціальну політику держави, а також мікроекономічна категорія, що впливає на їхню поточну комерційну діяльність і формування виробничої та фінансової стратегії²⁷¹.

Найбільш об'єктивну характеристику рівня оплати праці надає зіставлення показників номінальної та реальної зарплати. Номінальний показник відображає абсолютну величину коштів, котру отримує працівник за виконану ним роботу. Реальна заробітна плата дає можливість оцінити купівельну спроможність, тобто те, яку кількість товарів і послуг можна придбати за номінальну зарплату. Реальна зарплата відображає наявний дохід, скоригований на індекс споживчих цін²⁷². У сучасних умовах рівень і темпи зростання реальної заробітної плати залежать загалом від зростання

²⁷⁰ The World Bank. Україна Спеціальна доповідь: Реалізація потенціалу економічного росту України. URL : <http://pubdocs.worldbank.org/en/233891558601579588/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-uk.pdf>

²⁷¹ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

²⁷² Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

продуктивності праці, технологічного розвитку, новітніх форм та методів організації процесу виробництва, виконання робіт чи надання послуг. Протягом останніх років показник зростання реальної заробітної плати в Україні значно нижчий від темпів збільшення номінального розміру, а в 2014 та 2015 роках реальна зарплата зменшувалася (табл. 2.19)²⁷³.

Таблиця 2.19

Темпи зростання/зниження номінальної та реальної заробітної плати

Періоди	Номінальна заробітна плата		Темпи зростання (зниження) реальної заробітної плати до попереднього року, %
	Середній розмір заробітної плати, грн.	Темпи зростання середньої заробітної плати до попереднього року, %	
2010 рік	2250	117,6	110,2
2011 рік	2648	117,7	108,7
2012 рік	3041	114,8	114,4
2013 рік	3282	107,9	108,2
2014 рік	3480	106,0	93,5
2015 рік	4195	120,5	79,8
2016 рік	5183	123,6	109,0
2017 рік	7104	137,1	119,1
2018 рік	8865	124,8	112,5
2019 рік	10497	118,4	109,8

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної служби статистики^{274,275,276}.

Слід зазначити, що показник зростання реальної заробітної плати має орієнтовний та узагальнювальний характер, оскільки зростання цін зазвичай вище від офіційного визначеного рівня. Це залежить від конкретної структури споживчого кошика кожного домогосподарства, який може значно

²⁷³ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

²⁷⁴ Темпи зростання/зниження номінальної та реальної заробітної плати // Державна служба статистики України. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/tznr/tznr_u/tznr_u_bez.htm

²⁷⁵ Середньомісячна заробітна плата штатних працівників за видами економічної діяльності у 2010-2019 роках // Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁷⁶ Венцель В.Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

відрізнятися від того переліку споживчих товарів, котрі враховують при обрахунку індексу споживчих цін²⁷⁷.

Проблему підвищення рівня заробітної плати та її купівельної спроможності потрібно вирішувати шляхом формування умов для прискорення темпів економічного розвитку України. Лише за умов розвитку галузей та сфер діяльності, що генерують додану вартість і сприяють легальній зайнятості населення, можливе зростання не лише мінімальної заробітної плати, але й загального рівня реальних доходів населення та підвищення якості життя. Крім того, через механізми бюджетної політики необхідно здійснювати регулювання заробітної плати шляхом встановлення її оптимального розміру, який би відповідав можливостям економіки та забезпечував реальне зростання доходів населення²⁷⁸.

На сьогодні в Україні заробітна плата не забезпечує належне виконання своїх функцій, що зумовлено низьким рівнем розвитку економіки, відсутністю дієвого державного регулювання та нагляду, незадовільним рівнем контролю у сфері попередження зловживань, пов'язаних з виплатою заробітної плати²⁷⁹.

Потребує кардинального й невідкладного поліпшення система державного регулювання трудових відносин, яка повинна забезпечити дотримання прав працівників на адекватну до своєї трудової участі грошову винагороду та мінімізувати можливості для зловживання у сфері оплати праці з боку роботодавців. Необхідно вдосконалити законодавче поле, що регулює виплату мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму²⁸⁰. Мінімальна заробітна плата повинна відігравати функцію мінімального рівня грошової винагороди за працю, яка не потребує кваліфікації, або бути

²⁷⁷ Венцель В.Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

²⁷⁸ Там само.

²⁷⁹ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

²⁸⁰ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

гарантованою величиною, нижче від якої не може здійснюватися оплата праці. Сьогодні в Україні існує система оплати праці, котра дає можливість нараховувати заробітну плату, нижчу від мінімально встановленого розміру, однак у подальшому роботодавець зобов'язаний здійснювати обов'язкове донарахування до рівня мінімальної зарплати²⁸¹. Це – демотивувальний аспект з погляду стимулювальної та регулювальної функцій заробітної плати. Регулювальний вплив держави має проявлятися в економічно обґрунтованому встановленні номінального розміру прожиткового мінімуму, який повинен бути максимально наближеним до його фактичної величини відповідно до встановлених стандартів та фізіологічних потреб людини. У зв'язку з цим, необхідно розробити системний механізм визначення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму залежно від показників соціально-економічного розвитку, зважаючи на об'єктивні життєві потреби людини²⁸².

Іншою важливою проблемою є те, що підвищення заробітної плати здебільшого стосується працівників, які виконують некваліфіковану працю. Розрахунок заробітної плати для працівників бюджетної сфери здійснюється на підставі тарифної системи оплати праці, базовою величиною для якої з 2017 року визначено прожитковий мінімум для працездатних осіб на 1 січня календарного року^{283,284}. У 2015–2016 роках середньорічний розмір прожиткового мінімуму дорівнював розміру мінімальної заробітної плати (табл. 2.20). Починаючи з 2017 року, середньорічний розмір прожиткового мінімуму встановлювався на рівні, який був значно нижчим від розміру мінімальної зарплати (табл. 2.20): у 2017 році прожитковий мінімум становив 52,0% від розміру мінімальної зарплати, у 2018 – 48,6%, у 2019 – 47,8%, у 2020 – 45,6%.

²⁸¹ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

²⁸² Там само.

²⁸³ Про оплату праці : Закон України 24 березня 1995 року № 108/95 (редакція від 26.11.2016) // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр>

²⁸⁴ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова КМУ 30 серпня 2002 року № 1298 // Законодавство України. URL : <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF>

Порівняльна характеристика показників прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати у 2015–2020 роках

Періоди	Середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, грн	Середньорічний розмір мінімальної заробітної плати, грн	Співвідношення прожиткового мінімуму з мінімальною заробітною платою
<i>A</i>	1	2	3 = 1 / 2
2015 рік	1 271,3	1 271,3	100,0%
2016 рік	1 438,5	1 438,5	100,0%
2017 рік	1 662,5	3 200,0	52,0%
2018 рік	1 808,2	3 723,0	48,6%
2019 рік	1 971,9	4 123,0	47,8%
2020 рік	2 155,6	4 723,0	45,6%

Джерело: розроблено автором на підставі Законів України про Державний бюджет України на 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 роки.

Отже, розмір прожиткового мінімуму, який визначає оплату праці в бюджетній сфері і становить менше половини від розміру мінімальної заробітної плати, порушує соціальну справедливість, що проявляється в зрівнянні заробітної плати без урахування кваліфікації працівників та складності виконуваної ними роботи. В умовах 2020 року для працівника 12-го тарифного розряду встановлено оклад 4456 гривень (майже на рівні мінімальної зарплати), а для працівника найнижчого 1-го розряду посадовий встановлено 2101 гривня^{285,286}. Однак обидва вони отримують однакову суму коштів, тому що законодавство вимагає здійснювати оплату праці в розмірі не нижчому за розмір мінімальної заробітної плати. Для забезпечення диференціації зарплати залежно від характеру, компетентності, ступеня відповідальності роботи, а також від підвищення мотивації працівників та

²⁸⁵ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова КМУ 30 серпня 2002 року № 1298 // Законодавство України. URL : <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF>

²⁸⁶ Про оплату праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова КМУ 28 грудня 2016 року № 1037 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1037-2016-%D0%BF>

забезпечення соціальної справедливості необхідно законодавчо закріпити норму щодо встановлення найнижчого посадового окладу на рівні мінімальної заробітної плати²⁸⁷.

Соціальна політика в Україні великою мірою ґрунтується на використанні показника прожиткового мінімуму як базового стандарту для визначення державних соціальних гарантій, а також стандартів у сфері доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, освіти й охорони здоров'я²⁸⁸. Законом України «Про прожитковий мінімум»²⁸⁹ встановлено, що прожитковий мінімум – це 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. Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо за соціальними та демографічними групами населення: діти віком до 6 років; діти віком від 6 до 18 років; працездатні особи; особи, які втратили працездатність²⁹⁰. Соціально-економічне значення прожиткового мінімуму полягає в тому, що його використовують для оцінювання загального рівня життя в країні, встановлення розмірів пенсій і соціальних допомог різним категоріям громадян, формування державного та місцевих бюджетів²⁹¹. У статті 46 Конституції України визначено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від

²⁸⁷ Ковязіна К. О. Щодо удосконалення соціальних стандартів // Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sots_standart-2ffd3.pdf.

²⁸⁸ Небава М. І. Протиріччя формування прожиткового мінімуму в Україні як базового стандарту соціальної політики // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка. 2012. Вип. 11. С. 152–167. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_ekon_2012_11_19

²⁸⁹ Про прожитковий мінімум : Закон України 15 липня 1999 року № 966 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#top>

²⁹⁰ Там само.

²⁹¹ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

прожиткового мінімуму, встановленого законом²⁹². Крім номінального розміру прожиткового мінімуму, встановленого законом, Міністерство соціальної політики України здійснює розрахунок фактичного розміру прожиткового мінімуму, який досить суттєво відрізняється від законодавчо встановлюваного рівня (табл. 2.21).

Таблиця 2.21

Порівняльна характеристика розміру прожиткового мінімуму в Україні за 2015–2020 роки

Періоди	Середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (встановлений Законом), грн	Фактичний середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб), грн	Відхилення	
			сума, грн	у відсотках
<i>A</i>	1	2	3 = 1 - 2	4 = 1 / 2
2015 рік	1 271,3	2 361,0	-1 089,7	53,8%
2016 рік	1 438,5	2 708,0	-1 269,5	53,1%
2017 рік	1 662,5	3 040,0	-1 377,5	54,7%
2018 рік	1 808,2	3 376,0	-1 567,8	53,6%
2019 рік	1 971,9	3 791,0	-1 819,1	52,0%
2020 рік	2 155,6	4 145,0 *	-1 989,4	52,0%

* станом на червень 2020 року

Джерело: розроблено автором на підставі Законів України про Державний бюджет України на 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 роки та даних Міністерства соціальної політики України.

Наведені дані свідчать, що розмір прожиткового мінімуму, який встановлюється законом, майже наполовину менший від величини його фактичного розміру, що розраховується на основі середніх цін на споживчі товари й послуги та тарифи на житлово-комунальні послуги. Отож, можна стверджувати, що розміри прожиткового мінімуму, встановлені законами України, не можуть забезпечувати громадянам гарантоване у Законі України «Про прожитковий мінімум» право на достатній для забезпечення

²⁹² Конституція України від 28 червня 1996 року // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/4dmUFiQ>

нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набір продуктів харчування, а також мінімальний набір непродовольчих товарів та мінімальний набір послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості²⁹³.

До найбільш соціально вразливих верств населення належать пенсіонери. В Україні діє система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як один із видів соціального страхування. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування – це гарантована державою система заходів щодо забезпечення громадян у старості, на випадок хвороби, втрати працездатності²⁹⁴. Основний елемент системи державного пенсійного страхування – пенсійні виплати громадянам. Пенсія – це грошова виплата, яка призначається у встановленому державою порядку як захід матеріального забезпечення певних категорій осіб за принципами пенсійного страхування, загальнолюдської солідарності та субсидування²⁹⁵. Рівень матеріального забезпечення пенсіонерів – важливий індикатор здатності держави виконувати свої соціальні зобов'язання перед громадянами.

З 2015 по 2019 рік загальна кількість осіб, які отримують пенсійні виплати в Україні, зменшилася на 977,8 тис. осіб, або на 8% (табл. 2.22). Також за цей період середній розмір пенсії по Україні збільшився з 1700,2 грн до 3083,0 грн, або в 1,8 раза (табл. 2.22). Мінімальний розмір пенсії збільшився з 1074,0 грн до 1638,0 грн, або в 1,5 рази (табл. 2.22).

Таблиця 2.22

Окремі показники пенсійного забезпечення в Україні

№ ряд.	Показники	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
--------	-----------	----------	----------	----------	----------	----------

²⁹³ Про прожитковий мінімум : Закон України 15 липня 1999 року № 966 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#top>

²⁹⁴ Утвенко В. В. Система соціального забезпечення та соціальної підтримки: навч. посіб. Київ : ДП «Вид. дім “Персонал”», 2018. С. 119.

²⁹⁵ Там само. С. 90.

1	Кількість пенсіонерів, <i>тис. громадян</i>	12 312,5	11 938,8	11 711,3	11 470,4	11 334,7
2	Середній розмір пенсії, грн	1700,2	1 828,3	2 480,5	2 645,7	3 083,0
3	Мінімальний розмір пенсії за віком, <i>грн</i>	1 074,0	1 247,0	1 452,0	1 497,0	1 638,0
4	Середньорічний розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (встановлений Законом), <i>грн</i>	990,7	1 121,1	1 295,4	1 409,2	1 536,7
5	Фактичний середньорічний розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, <i>грн</i>	1 857,0	2 237,8	2 489,1	2 749,5	3 103,1
6	Співвідношення фактичного розміру прожиткового мінімуму до середнього розміру пенсії (<i>ряд.5 / ряд.2</i>)	109,2%	122,4%	100,3%	103,9%	100,7%
7	Співвідношення фактичного розміру прожиткового мінімуму до мінімального розміру пенсії (<i>ряд.5 / ряд.3</i>)	172,9%	179,5%	171,4%	183,7%	189,4%
8	Співвідношення номінального розміру прожиткового мінімуму до фактичного показника (<i>ряд.4 / ряд.5</i>)	53,3%	50,1%	52,0%	51,3%	49,5%

Джерело: розроблено автором на підставі даних Законів України про Державний бюджет України на 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 роки, даних Міністерства соціальної політики України, звітів про роботу Пенсійного фонду України у 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 роках.

2019 року зафіксовано найнижчий показник, який характеризує співвідношення номінального розміру прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян до його фактичної величини – 49,5% (табл. 2.22). Тобто фактичний розмір прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян майже вдвічі нижчий від реальної величини прожиткового мінімуму. Привертає увагу показник, який відображає співвідношення фактичного розміру прожиткового мінімуму до мінімального розміру пенсії. Протягом 2015–2019 років (табл. 2.22) його величина коливалася від 171,4% (у 2017 році) до 189,4% (у 2019 році). Отже, мінімальний розмір пенсії знаходиться на рівні,

який майже у 2 рази менший від фактичного розміру величини прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян.

У 2019 році загальна кількість пенсіонерів, які отримували пенсію менше 3 тис. гривень на місяць (тобто менше фактичного розміру прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб), становила 7902,3 тис. осіб, або 70% від загальної кількості осіб, які протягом 2019 року отримували пенсії (табл. 2.23). У 2019 році порівняно з 2018 кількість пенсіонерів, що отримували пенсії в розмірі меншому ніж 3 тис. гривень, зменшилася на 848,2 тис. осіб, або на 10% (табл. 2.23). Ураховуючи зменшення загальної кількості пенсіонерів на 135,7 тис. осіб, у 2019 році кількість пенсіонерів, які отримували пенсії у розмірі, що перевищує 3 тис. гривень на місяць, збільшилася на 712,6 тис. осіб, або на 26,2% (табл. 2.23).

Таблиця 2.23

Розподіл пенсіонерів за розмірами призначених місячних пенсій

Розмір пенсійної виплати, грн	Чисельність пенсіонерів усіх категорій, тис. осіб				
	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
понад 10 000	186,0	19,0	118,4	139,7	259,5
від 5 001 до 10 000		185,4	655,0	802,9	1 052,5
від 4 001 до 5 000	826,1	231,4	513,2	574,1	713,1
від 3 001 до 4 000		636,8	1 162,6	1 203,0	1 407,3
від 2 001 до 3 000	11 300,4	1 475,0	2 630,8	2 781,4	3 872,8
від 1 501 до 2 000		3 238,9	3 945,1	3 788,1	3 949,5
до 1 500		6 152,3	2 686,2	2 181,1	80,0
Усього	12 312,5	11 938,8	11 711,3	11 470,4	11 334,7

Джерело: розроблено автором на підставі звітів про роботу Пенсійного фонду України у 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 роках.

Наведені дані засвідчують наявність значних проблем з пенсійним забезпеченням в Україні. Поки що держава не здатна забезпечити переважну більшість пенсіонерів виплатами, які б гарантували нормальне функціонування організму людини, збереження її здоров'я, а також надали можливість постачання мінімальним набором непродовольчих товарів та

мінімальним набором послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, як це задекларовано в Законі України «Про прожитковий мінімум»²⁹⁶.

Темпи економічного зростання в Україні надто низькі, щоб зменшити бідність і досягти рівня доходів сусідніх європейських країн²⁹⁷. У зв'язку зі своєю залежністю від експорту сировинних товарів Україна залишається вразливою до зовнішньоекономічних шоків і цінових циклів на товарних ринках²⁹⁸. Серйозна проблема на шляху до економічного розвитку та покращання добробуту населення – низька ефективність використання робочої сили, капіталу та землі. Середньостатистичний робітник у Німеччині за 17 днів виробляє стільки ж продукції (робіт, послуг), скільки середньостатистичний робітник в Україні за один рік²⁹⁹. Значні відмінності в рівні продуктивності праці порівняно з розвинутими країнами зумовлені як відставанням України в ефективності виробництва, так і меншою кількістю основного капіталу³⁰⁰. Незважаючи на певний прогрес у подоланні розриву в ефективності використання робочої сили та капіталу, Україна залишається обмеженою в кількості основного капіталу через нестачу інвестицій, включаючи й прямі іноземні інвестиції³⁰¹. Рівень капіталу на одного працівника в Україні на тому ж рівні, що й наприкінці 1990-х років³⁰². 2020 року названі проблеми ще більше загострилися у зв'язку з фактичним призупиненням глобальної та української економіки внаслідок пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

²⁹⁶ Про прожитковий мінімум : Закон України 15 липня 1999 року № 966 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#top>

²⁹⁷ The World Bank. Україна. Спеціальна доповідь: Реалізація потенціалу економічного росту України. URL : <http://pubdocs.worldbank.org/en/233891558601579588/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-uk.pdf>

²⁹⁸ The World Bank. Україна. Економічний огляд. URL : <https://cutt.ly/GdmIaGK>

²⁹⁹ The World Bank. Україна. Спеціальна доповідь: Реалізація потенціалу економічного росту України. URL : <http://pubdocs.worldbank.org/en/233891558601579588/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-uk.pdf>

³⁰⁰ Там само.

³⁰¹ Там само.

³⁰² Там само.

Економічна й бюджетна політика відіграє системоутворювальну роль у процесах забезпечення реалізації державою соціальної функції. На сьогодні серед актуальних питань, які потребують перспективних досліджень і вирішення, можна виділити такі:

1) необхідність розроблення й законодавчого встановлення системи соціальних стандартів та нормативів, зокрема індикативних показників вартісного й натурального споживання продовольчих та побутових товарів, комунальних послуг, виробів медичного призначення, транспортних послуг, послуг культурно-освітнього характеру та інших життєво важливих товарів, робіт і послуг у регіональному розрізі, з тим, щоб максимально врахувати територіальні особливості соціально-економічного розвитку. Для цього потрібно сформувати деталізовану статистичну базу даних щодо всіх аспектів життєзабезпечення громадян, на підставі яких буде проведено відповідні розрахунки. Максимальна деталізація надасть можливість більш повно й об'єктивно розрахувати необхідні показники, стандарти та нормативи³⁰³;

2) розроблення стандартизованого механізму визначення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму на основі й залежно від показників соціально-економічного розвитку. Узгодженість соціальних нормативів та результатів економічної діяльності й соціального розвитку сприятиме усуненню суб'єктивного впливу при їх встановленні та недопущенню розвитку надмірних інфляційних процесів³⁰⁴;

3) запровадження (відновлення) державного регулювання цін на життєво важливі товари й послуги. 2017 року Уряд скасував державне регулювання цін на продовольчі товари³⁰⁵. У сучасній економіці України ще не сформовані умови для вільного ціноутворення, коли ціни формуються на ринкових засадах шляхом урівноваження попиту й пропозиції. Тому актуальне

³⁰³ Венцель В.Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

³⁰⁴ Там само.

³⁰⁵ Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 7 червня 2017 р. № 394 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2017-%D0%BF>

та необхідне здійснення державного регулювання цін для стримування надмірних інфляційних процесів, забезпечення соціально вразливим верствам доступу до товарів та послуг першої необхідності, захисту вітчизняного ринку від зовнішньої недобросовісної конкуренції, стримування формування неконтрольованих монопольних суб'єктів³⁰⁶. Задля об'єктивності слід зазначити, що постановою від 22 квітня 2020 року³⁰⁷ Уряд запровадив державне регулювання цін на 10 груп продовольчих товарів, але таке регулювання обмежене в часі періодом, на який запроваджено карантин у зв'язку з пандемією коронавірусу. Такий захід не системний і не дозволить урегулювати ситуацію в середньостроковій перспективі;

4) формування стратегічних напрямків бюджетної політики, спрямованих на стимулювання економічної активності, усунення диспропорцій регіонального соціально-економічного розвитку, захисту соціально вразливих верств населення шляхом адресного надання необхідних видів допомоги. Сучасна система фінансування державою різного роду пільг та субсидій довела свою неефективність і не сприяє соціальному захисту всіх тих, хто його потребує, а в багатьох випадках відіграє роль дестимулювального чинника, який не мотивує громадян до трудової активності³⁰⁸.

2.4. Стан соціального захисту населення та напрямки його реформування

Одним з невідкладних завдань, які потребують вирішення, реформування системи соціального захисту населення. Норми чинного законодавства України передбачають, що система соціального захисту містить у собі: соціальне страхування осіб на випадок безробіття (втрати роботи) та тимчасової втрати працездатності; фінансову допомогу різним категоріям

³⁰⁶ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

³⁰⁷ Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення : Постанова КМУ від 22 квітня 2020 р. № 341 // Законодавство України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zahodi-shchodo-stabilizaciyi-cin-a341>

³⁰⁸ Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2019. Вип.9. С. 17–21.

громадян, залежно від життєвих обставин, що зумовили необхідність отримання такої допомоги (пільги, субсидії, різні види допомог); соціальні послуги людям похилого віку та іншим категоріям громадян³⁰⁹.

Реформа системи соціального захисту населення, так само як і зміна підходів до формування соціальної політики держав, давно назріле питання, яке не наважився остаточно вирішити жоден Уряд сучасної незалежної України. Соціальна політика повинна спрямовуватися на соціальний захист різних соціальних і гендерних груп населення з особливим акцентом на тих громадян, які опинилися чи перебувають у складних життєвих обставинах. Відповідно до цього, ефективна політика у сфері соціального захисту повинна охоплювати не лише надання державою соціальних виплат (допомог), а й формування та забезпечення функціонування мережі соціальних послуг, наданих різним категоріям громадян з максимально персоналізованим урахуванням їхніх потреб. Головною метою такої системи організації й надання соціальних послуг є орієнтація на задоволення потреб громадян і покращання якості їхнього життя. Сьогодні, в умовах загострення економічних проблем, в Україні збільшується кількість громадян, які потребують соціального захисту³¹⁰.

Одна з основних проблем вітчизняної системи соціального захисту – надмірна кількість законодавчих актів. За оцінками, надання різних видів пільг за соціальною та професійною ознаками, а також здійснення соціальних виплат та надання соціальних послуг регламентуються в 58 законах та в понад 120 підзаконних нормативних актах³¹¹.

Важливою проблемою є й те, що значна кількість пільг та соціальних виплат, які визначені законодавчими актами й гарантовані громадянам, не може бути реалізована через відсутність фінансового ресурсу в державному

³⁰⁹ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ Звіт-моніторинг системи соціальних послуг в Україні. Бюро соціальних та політичних розробок. 2015. URL : <https://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf>

бюджеті. Незважаючи на це, процес розширення пільгових категорій населення та видів соціальних виплат не зупиняється. Час від часу приймають нові законодавчі акти, котрі передбачають запровадження нових соціальних виплат. Тут слід звернути увагу на ще одну проблему – проблему формування політичної відповідальності за прийняття рішень, що визначають певні соціальні гарантії для громадян, однак через відсутність бюджетного фінансування не можуть бути забезпечені. За оцінками³¹², сукупна вартість задекларованих в українському законодавстві пільгових виплат становить від 3,8 до 5,8 млрд дол. США на рік. Необхідно зазначити, що в Україні налічується понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат, із яких 70 категорій – за соціальною ознакою і близько 50 категорій – за професійною ознакою³¹³. Пільгові категорії громадян мають право на одержання понад 120 видів пільг та понад 60 видів соціальних і компенсаційних виплат³¹⁴. За розрахунками, реальний обсяг видатків на фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення повинен бути принаймні у 2,5-3 рази більшим, ніж фактично передбачено в бюджеті³¹⁵.

Функціонування системи соціальних виплат ускладнене через відсутність дієвої системи обліку різних пільгових категорій та інших одержувачів соціальних виплат, а також через вади статистичного обліку та статистичної звітності.

Ще одна важлива проблема, яка потребує серйозного опрацювання, полягає в тому, що чинна система соціального захисту спрямована лише на надання певного рівня фінансової підтримки й майже не направлена на сприяння виходу громадян зі складних життєвих обставин або проведення превентивних заходів щодо потрапляння осіб у складні життєві обставини³¹⁶.

³¹² Звіт-моніторинг системи соціальних послуг в Україні. Бюро соціальних та політичних розробок. 2015. URL : <https://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf>

³¹³ Там само.

³¹⁴ Там само.

³¹⁵ Там само.

³¹⁶ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

У загальному вигляді система соціальних послуг повинна відповідати таким основним вимогам³¹⁷:

- орієнтація на задоволення потреб отримувачів послуг. Тобто надання соціальних послуг має бути орієнтоване на індивідуальні потреби людей, які перебувають чи опинилися в складних життєвих обставинах, та спрямоване на сприяння в розв'язанні таких проблем;

- адресність надання послуг. Повинна бути забезпечена диференціація надання соціальних послуг відповідно до життєвих умов та потреб їх отримувача. Слід зазначити, що на сьогодні вже зроблено відчутні кроки на шляху до запровадження повсюдної адресності в наданні відповідних видів соціальних допомог (зокрема, це стосується фінансування субсидій та різних видів допомог);

- залучення отримувача соціальних послуг до вирішення власних проблем. Необхідно формувати в споживачів соціальних послуг усвідомлену потребу в подоланні споживацьких настроїв, розвивати самостійність і стимулювати їх до пошуку можливостей для самостійного вирішення проблем. Без перебільшення, цей напрямок можна назвати найскладнішим для реалізації. Патерналістські та споживацькі настрої глибоко вкорінені в спосіб соціального та економічного життя наших громадян. Водночас, у силу різних причин держава вже не здатна забезпечувати той рівень соціального захисту, який задекларовано в законодавчих актах. Зі свого боку, громадяни-отримувачі соціальних послуг не намагаються вирішувати власні проблеми (навіть маючи такі можливості), покладаючись на державну допомогу й підтримку, а в багатьох випадках і вимагаючи її;

- децентралізація надання соціальних послуг. Найбільш ефективним вважається надання соціальних послуг за умови їх максимального наближення до місця проживання безпосереднього одержувача. Таким чином є можливість урахувати всі його потреби й адаптувати соціальну послугу до територіальних

³¹⁷ Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : Розпорядження КМУ від 13 квітня 2007 року № 178-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/178-2007-%D1%80>

чи інших особливостей. Процес децентралізації соціальних послуг зараз активно впроваджується в Україні в рамках загальної реформи децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Унаслідок реформування має відбутися посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за надання всього спектру соціальних послуг жителям відповідних громад. Друга ціль реформи – поліпшення якості соціальних послуг через їх наближення до безпосередніх отримувачів у зв'язку з чим існуватиме можливість урахувати індивідуальні потреби громадян, адаптуючи процедури та способи надання відповідних послуг;

- формування конкурентного середовища на ринку надання соціальних послуг. На сьогодні в державі активно впроваджується концепція програмно-цільового фінансування, яка передбачає орієнтацію на результативні показники використання бюджетних коштів. Тривалий час в Україні бюджетні кошти використовували за принципом фінансування видатків, пов'язаних з утриманням відповідних установ та закладів бюджетної сфери, без урахування показників результативності та ефективності їх використання. Іншими словами, акцентували увагу на питаннях утримання установ, які надавали відповідні соціально-культурні та інші послуги. Після запровадження програмно-цільового методу бюджетування підходи до витрачання бюджетних коштів змінилися. Сьогодні поступово формується механізм витрачання бюджетних коштів, який базується на здійсненні фінансування з огляду на те, який соціальний ефект отримують громадяни від надання тих чи інших послуг, гарантованих державою. Для повноцінного запровадження такої системи необхідно чітко визначити перелік категорій громадян та види соціальних послуг і різноманітних пільгових виплат. Для цього слід провести повну інвентаризацію й упорядкування законодавства з цих питань, також необхідно розробити методику розрахунку мінімальної вартості відповідної послуги на одного отримувача залежно від категорії та з урахуванням місця її надання. Оскільки акценти в бюджетному фінансуванні зміщено в бік фінансування послуги, а не установи, то існує можливість

демонополізації ринку соціальних послуг і залучення до їх надання не лише бюджетних установ, але й приватного сектору. Проте, запровадження такого механізму потребує серйозної законодавчої регламентації й державного контролю за діяльністю суб'єктів надання соціальних послуг;

- ефективність надання соціальних послуг. Підвищення ефективності надання соціальних послуг громадянам прямо корелюється із підвищенням ефективності використання бюджетних коштів, про що вже було зазначено вище;

- забезпечення якості соціальних послуг. Система забезпечення якості соціальних послуг потребує запровадження певних мінімальних стандартів їх надання та дієвого контролю з боку державних органів або вповноважених державою інституцій. Держава повинна гарантувати кожному громадянину, який потребує відповідної соціальної підтримки, надання такої підтримки відповідно до встановлених стандартів незалежно від його місця проживання, тобто послуга уніфікованого (стандартизованого) виду повинна в однаковому обсязі й однакової якості надаватися на всій території України.

Окремо слід звернути увагу на формування гнучкої системи фінансування різних видів пільг, допомог та компенсацій. Ідеться про те, щоб фінансування означених виплат здійснювалося на підставі фінансових можливостей державного та місцевих бюджетів, а не на підставі задекларованих (встановлених) потреб. Законодавчий механізм повинен передбачати інструменти для встановлення нормативів і стандартів надання відповідних послуг чи фінансових виплат залежно від дохідної спроможності бюджету. У процесі децентралізації управління та фінансових ресурсів необхідно чітко розподілити повноваження та сфери відповідальності між державою й органами місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг та здійснення соціальних виплат. На місцевому рівні доцільно запроваджувати механізми залучення всіх (чи принаймні значної частини)

членів громади до визначення шляхів та можливостей вирішення локальних соціальних проблем³¹⁸.

Загалом система соціального захисту – понадскладний механізм, який тісно переплітається з економічною системою й стратегією економічного розвитку держави. Україні слід остаточно визначитися із системою економічних взаємовідносин і на основі цього формувати нову систему соціального захисту. Нині в Україні діє пострадянська соціалістична система, яка вступає в суперечність із ринковими механізмами, котрі в нас намагаються впроваджувати ще з часу проголошення незалежності. Одним із наочних прикладів може стати чинна система субсидій. За означенням, субсидії можуть надаватися державою для підтримки та стимулювання стратегічних напрямків або галузей для отримання економічного чи соціального ефекту. Найбільш поширеним є субсидювання сільського господарства з огляду на забезпечення продовольчої безпеки держави та ризиковий характер виробництва, зумовлений суб'єктивними чинниками, що не залежать від волі людини. Система субсидій може бути використана й для розвитку стратегічних галузей промисловості задля отримання в майбутньому економічних бенефіцій у вигляді робочих місць, зростання валового внутрішнього продукту та доходів бюджету. Субсидювання має на меті стимулювання певних дій, які держава передбачає просувати або активізувати. На відміну від зазначеного підходу, в Україні система субсидій переважно асоціюється з наданням субсидій громадянам як компенсація вартості житлово-комунальних послуг та вартості енергоресурсів, які споживають домогосподарства. Безперечно, що держава повинна надавати допомогу громадянам, які її потребують. Проте такий підхід до надання субсидій не можна вважати цілком обґрунтованим і таким, що відповідає принципам функціонування ринкової економіки (яку ми декларуємо). Держава прямо встановлює тарифи на енергоресурси, оскільки вона володіє основними підприємствами енергетичної галузі, а також

³¹⁸ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

опосередковано впливає на встановлення інших тарифів, складовою яких є плата за енергоресурси. І як показує практика, формування таких тарифів здійснюється не завжди прозоро та обґрунтовано. Наступний крок – надання державою субсидій громадянам для оплати відповідних послуг щодо утримання власного житла. Зазначений механізм, звичайно, не має жодного стосунку до ринкової економіки, де ціноутворення зазвичай формується на основі попиту й пропозиції. Отже, в Україні відбувається субсидювання приватного житла громадян, тоді як, наприклад, у Німеччині субсидії громадянам надаються лише на утримання орендованого, а не власного житла. Безумовно, у світі немає жодної економіки, яка функціонує на засадах абсолютно вільних ринкових відносин, коли держава зовсім не втручається в економічні процеси. У багатьох випадках втручання держави цілком виправдане. Її регулювальна функція відіграє важливе значення в забезпеченні економічної та соціальної рівноваги. Серед негативних чинників наявної в Україні системи субсидій є те, що цей підхід повністю паралізує економічні процеси (зокрема, у частині модернізації житлової інфраструктури) і створює умови постійної залежності значної частини населення від державної допомоги. З іншого боку, субсидії певною мірою перешкоджають зростанню рівня заробітної плати, оскільки в працівників немає достатньо стимулів для того, щоб вимагати в роботодавця підвищення заробітної плати. Також система субсидій заохочує до розвитку тіньової зарплати, оскільки працівникам стає вигідно зменшувати свій офіційний дохід задля отримання державної допомоги³¹⁹.

Як уже було відзначено, система соціального захисту громадян є досить складною категорією державної економічної та соціальної політики й українським політичним питанням з огляду на електоральні настрої. Водночас вирішення питань щодо реформування системи соціального захисту, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління

³¹⁹ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

системою соціальних послуг – одне з невідкладних завдань державної політики. Ресурсна база держави вже давно не відповідає соціальним зобов'язанням. Має бути розуміння того, що консервація чинної системи соціальних послуг у середньостроковій перспективі призведе до надзвичайно негативних економічних та суспільних наслідків³²⁰.

³²⁰ Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

РОЗДІЛ 3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ Й СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ: МОЖЛИВОСТІ, ПЕРЕВАГИ ТА ВИКЛИКИ

3.1. Історико-теоретичні засади розвитку демократичної системи управління та забезпечення соціальної функції держави в умовах формування української державності

З часу проголошення незалежності України минуло майже три десятиліття, однак і досі актуальне питання незворотності цивілізаційного вибору нашої країни, зорієнтованого на кращі традиції європейської демократії. Сучасний стан державотворення, ситуація з виконанням державою своїх функцій, визначенням ефективності наявного режиму управління, а також ролі сучасної держави у сфері забезпечення соціальної функції (як основної функції держави) знаходяться в тісному причинно-наслідковому зв'язку з історичним розвитком України. Побудова ефективної моделі державного устрою, як і раніше, має важливе значення і є ключовим елементом у становленні та розвитку демократичних традицій управління³²¹.

Проблемами формування та становлення української державності, розробленням концепцій національного устрою опікувалася велика кількість істориків, учених, політичних та громадських діячів. Серед найбільш відомих постатей М.С. Грушевський, І.П. Крип'якевич, О.М. Субтельний, В.І. Вернадський, М.П. Драгоманов, Д.І. Донцов, М.О. Сціборський.

Ураховуючи історичний розвиток територій української держави можна прийти до висновку, що сучасна модель існування суспільства повинна передбачати елементи високого рівня самоорганізації та самоуправління на базі створення фінансово самодостатніх та інституційно спроможних громад³²².

Після здобуття в 1991 році незалежності Україна обрала шлях творення демократичного державного устрою. З огляду на вкрай короткий історичний

³²¹ Венцель В. Т. Історико-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування Української державності // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research, Issue 4(11). Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2018. pp. 84–89.

³²² Там само.

період існування незалежної держави складно сподіватися на швидкі позитивні результати в її розбудові. Незважаючи на те, що ми маємо за зразок значний досвід європейської та американської демократії, було б великою помилкою вважати, що запозичення кращих іноземних традицій дасть змогу сформувати високорозвинену демократичну державу в короткі терміни. Слід пам'ятати й чітко усвідомлювати, що умови розвитку кожної країни контекстуальні, тобто відбувалися в певний час і за конкретних обставин, з індивідуальними початковими умовами економічного й соціально-культурного розвитку, зважаючи на особливості територій і націй відповідних країн. Увесь цей набір варіативних чинників унікальний і неповторний для кожної країни. Україна повинна пройти власний шлях розвитку та становлення демократичного суспільства з огляду на власні історичні особливості, етнокультурні традиції, ментальність, геополітичні чинники та ін.³²³

У новітньому історичному періоді у дослідженнях витоків та розвитку української державності панує концепція, згідно з якою українськими державами вважалися лише ті, переважна чисельність населення яких уважалася українцями. Таким чином історію української державності починали розглядати лише з Київської Русі Х–ХІІІ ст., наступним етапом (що заслуговує на увагу) вважалася козацька гетьманська держава ХVІІ–ХVІІІ ст., яка, слід зазначити, мала докорінні відмінності від Русі. Утворення ж сучасної України фахівці зараховували до більш пізнього періоду. Водночас, цілком очевидним фактом є те, що територія сучасної України тривалий час перебувала у складі кількох держав одночасно. Отож справедливим буде твердження, що сучасна Україна – це результат багатовікової взаємодії великої кількості спільнот, які в той чи інший історичний період існували на її території і, відповідно, вона спадкоємниця їх усіх. З огляду на це, історія української державності інтегрувала в собі характерні риси як українських, так

³²³ Венцель В. Т. Історико-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування Української державності // *American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research*, Issue 4(11). Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2018. pp. 84–89.

і неукраїнських спільнот, а наслідком цієї взаємодії стала сучасна Українська держава³²⁴.

Першими відомими державами на території України, про які існують писемні свідчення, датовані VII ст. до н.е., були степова Скіфія та грецькі держави на узбережжі Чорного моря³²⁵. Існують підстави вважати, що в VI–IV ст. до н.е. скіфи змогли створити досить потужне державне об'єднання, яке домінувало у воєнному та політичному плані в усьому Північному Причорномор'ї³²⁶. Зі свого боку, грецька колонізація взяла свій початок у VIII ст. і в середині VII ст. досягла території України. Цьому передусім сприяла торговельна діяльність греків, у якій були зацікавлені скіфи, купуючи, зокрема зброю, тканини, вино. Так само греків цікавило скіфське золото, хутра та раби. Водночас греки принесли із собою власну державну традицію, основою якої була ідея політичного режиму демократії. Отже, демократичні традиції, які стали підвалинами європейської цивілізації, на території України існували ще до нашої ери³²⁷.

Для організації суспільного життя грецькі колоністи використовували власну політичну культуру, суть якої полягала в організації полісів – самоорганізованих громад, створених для виконання державних і культових функцій на основі рівності прав та узгодженості інтересів їхніх жителів. Найкраще тогочасні події в становленні суспільно-політичного устрою можна охарактеризувати, звернувшись до слів відомого давньогрецького історика Фукідіда: «Наш державний лад не наслідує чужі уклади; ми самі швидше слугуємо за зразок для деяких, ніж наслідуємо інших. Цей устрій зветься демократичним, оскільки він базується не на меншості, а на більшості (громадян). Щодо приватних інтересів, то наші закони надають рівність для всіх. Щодо політичного життя в державі, то в нас кожен користується ним і

³²⁴ Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 11.

³²⁵ Там само. С. 12.

³²⁶ Там само. С. 19.

³²⁷ Там само. С. 22.

має перевагу перед іншими не через те, що його підтримує та чи та політична партія, а залежно від його доблесті, яка робить йому добру славу в тій чи тій справі. Відповідно, скромне звання не є перепорою для бідняка для його участі в політичному житті, якщо він може щось зробити для держави»³²⁸. Отже, однією з важливих особливостей діяльності грецьких полісів у Північному Причорномор'ї була досить широка участь громадян у державній управлінській діяльності. Це твердження було справедливим і для автократичних держав, які також були засновані греками. Зокрема, мовиться про Боспорське царство, яке проіснувало приблизно тисячу років і на початках становило конфедерацію грецьких полісів, що іноді лише частково були автономними. Дослідники вважають Боспорське царство першою патримоніальною монархією на території України, де цар був одноосібним володарем. Однак, зважаючи на те, що одноосібне виконання всіх функцій було неможливе, поряд із централізованим правлінням зберігалося місцеве самоврядування. Отож, Боспорське царство репрезентувало собою монархію з одночасним існуванням полісного демократичного самоуправління³²⁹.

Важливою історичною віхою на теренах українських земель було зародження та існування Київської Русі. Незважаючи на численні історичні дослідження, умови і час зародження цього державного утворення залишаються не до кінця з'ясованими. З огляду на наявні наукові та історичні відомості окреслимо окремі аспекти державного устрою Київської Русі. Давньоруська державність формувалася понад століття. На думку сучасних істориків, Руська земля за часів Володимира та Ярослава була об'єднаною монархією. Князювання Володимира Святославича, Ярослава Мудрого та Володимира Мономаха вважаються часами розквіту держави та княжої влади. Політична й адміністративна система Київської Русі базувалася на князівсько-дружинному устрої зі збереженням органів місцевого самоврядування міських

³²⁸ Фукидид. *История*. Санкт-Петербург : Наука, 1999. С. 100.

³²⁹ *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 39.

і сільських громад³³⁰. Київську Русь можна охарактеризувати як ранньофеодальну монархію, яка не мала жорсткого централізованого управління та розгалуженої бюрократичної системи. Князівська влада була до певної міри обмежена представницькими інституціями, такими як віче чи боярська рада. Однак, як відомо, наприкінці 30-х – 40-х років XII ст. Русь була охоплена удільною роздрібленістю, яка стала наслідком суспільно-економічних еволюційних явищ, пов'язаних з формуванням класу землевласників (князів, бояр, дружинників). Здобуття ними землі та залежних селян стало початком перетворення їх на самостійну економічну та політичну силу. Саме удільна роздрібленість стала причиною кризи та подальшого послаблення й занепаду центральної князівської влади. Існує поширена думка, що це не було кінцем існування Київської Русі, а лише трансформацією політичної структури та форми державної влади, унаслідок якої монархія змінилася на федерацію.

Після татаро-монгольської навали (XIII ст.) українські землі спочатку опинилися під владою Великого князівства Литовського, а потім – Речі Посполитої³³¹. Майже 90 відсотків території Великого князівства Литовського складала земля колишньої Київської Русі, які тривалий час зберігали автономію. Після об'єднання Литовської держави й Королівства Польського в Річ Посполиту внаслідок Люблінської унії (1569 р.) відбулося обмеження прав і ліквідація залишків автономії українських земель, що призвело до козацько-селянських повстань і визвольної боротьби³³².

Після занепаду Русі однією з яскравих сторінок української державності було формування на вільних землях нижньої течії Дніпра Запорізької Січі, яка в подальшому стала осередком носіїв самостійницької ідеї. Існує думка про те, що система організації та здійснення влади, органи управління, спосіб їхнього обрання в Запорізькій Січі певною мірою нагадують аналогічні в період

³³⁰ Макаренко О. М. Історія державності як фактор державотворення в Україні // Теорія та практика державного управління. 2015. № 2(49). С. 43–49.

³³¹ Там само.

³³² Там само.

ранньофеодальних утворень східних слов'ян. Також певну аналогію можна провести з вічовим устроєм Руської держави (як елемент народоправства, альтернатива владі князя і водночас як механізм легітимації найважливіших загальносуспільних політичних рішень)³³³. Однак М.С. Грушевський не поділяв поглядів про те, що організаційні форми козаччини мають тісні зв'язки з суспільними традиціями княжих часів. Він зазначав, що «козачина не перейняла з тих часів готових організованих форм самоуправи, бо вони вигасли в руїнах східноукраїнської дезорганізації переходових століть, під гнетом литовсько-польського режиму. Сі організаційні форми відроджувалися з тих основних клітин громадського ладу, які заціліли в сім часі упадку, й виростали з них поволі особливо на запорожським Низу»³³⁴. На початках організаційна діяльність запорізького козацтва здійснювалася у формі демократичної республіки з найширшою участю в управлінських справах козаків. Запорізька Січ була своєрідним протодержавним утворенням, яке уособлювало для українців ідеальну державну модель³³⁵. Суттєве підвищення суспільно-політичної ролі Січі потребувало певного вдосконалення й формалізації механізму козацького самоврядування, унаслідок чого було започатковано інститут Гетьманату. Механізм функціонування політичної влади в козацькій Україні дає змогу охарактеризувати політичний режим Гетьманату як республікансько-демократичний, що поєднував у собі елементи прямої і опосередкованої демократії³³⁶. Слід зауважити, що влада в Гетьманаті ніколи не була надто централізованою і досить значне коло владних повноважень реалізовувалося на місцевому рівні³³⁷. Власне, жорстка централізація всіх функцій і повноважень була неможливою з огляду на систему демократичних цінностей, на яких базувалося все козацьке життя.

³³³ Макаренко О. М. Історія державності як фактор державотворення в Україні // Теорія та практика державного управління. 2015. № 2(49). С. 43–49.

³³⁴ Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т. / редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1995. Т. 7. С. X.

³³⁵ Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 203.

³³⁶ Там само. С. 214.

³³⁷ Там само. С. 216.

Реалізація волі (бажань) козацької спільноти здійснювалася через рішення загальносічових рад, які являли собою форму прямого волевиявлення. Потрібно зауважити, що попри суперечливі (іноді діаметральні) судження про Українську козацьку державу, беззаперечним фактом залишається те, що історичний період її існування визначальним чином вплинув на всю дальшу історію української державності й формування українського етносу.

Друга половина XVII століття позначилася подіями, через які українські землі опинилися під владою іноземних держав. 1654 року внаслідок Переяславської угоди було ухвалено рішення про військово-політичний союз із Росією, яке згодом трансформувалося в протекторат Російської імперії та звуження прав і вольностей на Гетьманщині. Пізніше, у 1667 році, унаслідок Андрусівського перемир'я між Росією та Польщею Лівобережжя було закріплене за Росією, а Правобережжя (крім Києва) – за Польщею. У 1686 році згідно з Трактатом про вічний мир Річ Посполита визнала за Московським царством Лівобережну Україну, Київ, Запоріжжя, а північна Київщина, Волинь і Галичина належали Речі Посполитій, Поділля залишилося під владою Османської імперії. Таким чином на кілька століть українські землі були позбавлені можливостей державотворчості. Певний час деякі території ще зберігали окремі елементи самоуправління, однак воно не було повноцінним, а намагання українців здобути незалежність завжди придушувалися³³⁸.

Наступні спроби відновлення державності пов'язані з подіями 1917–1921 років. У цей період з'являлися різні державні форми, зокрема Українська Народна Республіка періоду Центральної Ради, Українська Держава гетьмана Скоропадського, Українська Народна Республіка часів Директорії, Західно-Українська Народна Республіка. Однак через незгуртованість політичних еліт,

³³⁸ Венцель В. Т. Историко-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування Української державності // *American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research*, Issue 4(11). Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2018. pp. 84–89.

вплив несприятливих зовнішніх політичних чинників, брак військової підтримки жодне з державних формувань не продовжило свого існування³³⁹.

Тривала й змістовна історія українського державотворення знайшла своє відображення в працях багатьох відомих учених та політичних діячів, які, урахувуючи наявний емпіричний досвід, ментальність, геополітичні чинники, намагалися сформувавши ідеологічну та теоретичну базу для новітньої української держави.

Серед видатних постатей, котрі зробили вагомий внесок у розвиток національної ідеї, заслуговує на увагу особистість Михайла Петровича Драгоманова. Це – знакова фігура українського суспільного, наукового й громадсько-культурного життя другої половини ХІХ століття. Його ідеї та погляди, багата наукова спадщина залишаються цікавими й сьогодні³⁴⁰. Наукові погляди М.П. Драгоманова ґрунтувалися на енциклопедизмі, унікальній методології, що поєднувала провідні наукові методи, на використанні найновіших наукових досягнень, суміжних з історією, критичному ставленні до історичних джерел і глибокій теоретичності узагальнень та висновків³⁴¹.

На відміну від інших, М.П. Драгоманову був притаманний системний погляд на розвиток людства як якісно новий підхід до історії України. Говорячи сучасною мовою, його цікавив ступінь інтегрованості українського народу в західноєвропейську історію, а саме: загальні риси та індивідуальні особливості українського краю³⁴². Другою важливою відмінністю М.П. Драгоманова було те, що в основу своїх історично-політичних досліджень він поклав принцип історизму, розроблений Г. Спенсером. Тобто його цікавило не лише славетне минуле України, але й те, яким чином

³³⁹ Макаренко О. М. Історія державності як фактор державотворення в Україні // Теорія та практика державного управління. 2015. № 2(49). С. 43–49.

³⁴⁰ Тарасова Н. І., Левченко Ю. І. Драгоманов – історик : каталог виставки до 185-річчя від дня народження М. П. Драгоманова. Київ : Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова, 2016. С. 3.

³⁴¹ Там само. С. 6.

³⁴² Солдатенко В. Ф., Крижанівський В. П., Левенець Ю. А., Нагорна Л. П., Самарцев І. Г., Сиволоб Ю. В., Томенко М. В. Українська ідея. Історичний нарис. Київ : Наукова думка, 1995. С. 93.

різнопланові історичні процеси позначаються на сучасності³⁴³. Основними принципами у вирішенні теоретичних проблем були слідування традиції європейського демократизму та прагматизм. І саме прагматизм лежав в основі вирішення українського питання³⁴⁴. Основні концептуальні ідеї М.П. Драгоманов сформулював у 1879 році: рівність прав і свобод для всіх людей, незалежно від статевої, вікової та расової приналежності; свобода слова, друку, науки, зібрань та об'єднань; безперешкодне самоуправління для кожної громади у вирішенні питань її життєдіяльності; повна самостійність для вільної спілки громад по всій Україні³⁴⁵. Перші три програмні вимоги повністю корелюють з традиціями європейського демократизму.

Однією з головних тем, над якою працював учений, була проблема місцевого самоврядування. Його функціонування він убачав лише за умов реальної децентралізації та поєднання автономних общин. Децентралізація повинна перенести адміністративну владу зі столиці до окраїн, які будуть колегіально вирішувати всі нагальні питання щодо забезпечення їх життєдіяльності³⁴⁶. У цьому контексті він зазначав, що така значна кількість населення не може бути монотонним уніфікованим соціально-політичним утворенням, оскільки в такому випадку це унеможливить його вільне співіснування: «Ясне діло, що така велика купа людей, скільки єсть їх на всій нашій Україні, не може бути одним товариством, інакше вона б перестала бути й вільним товариством. Вона мусить стати товариством товариств, спілкою громад, вільних в усіх своїх справах, інакше які-небудь громади будуть поневолені робити не те, що вони хочуть, і не там, де вони сидять»³⁴⁷. Продовжуючи далі свою думку, Михайло Петрович зазначав, що «справді вільними можуть бути тільки маленькі держави, або, ліпше сказати, громади, товариства. Справді вільною спілкою може бути тільки спілка товариств, котрі

³⁴³ Солдатенко В. Ф., Крижанівський В. П., Левенець Ю. А., Нагорна Л. П., Самарцев І. Г., Сиволоб Ю. В., Томенко М. В. Українська ідея. Історичний нарис. Київ : Наукова думка, 1995. С. 93–94.

³⁴⁴ Там само. С. 96.

³⁴⁵ Там само. С. 98.

³⁴⁶ Літошенко Ю. В. Соборність України в концепціях М. Драгоманова // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. 2014. № 1(22). С. 42–48.

³⁴⁷ Драгоманов М. Передне слово до «Громади». Женева: Громада, 1878. С. 40.

просто чи через виборних людей для кожної справи обертаються до других товариств, з котрими їм найближче, найлегше, найпожитніше бути спільними, за потрібними їм справами, оддаючи їм поміч за поміч»³⁴⁸. Така організація співжиття переслідувала головну ціль, яка «зветься безначальство: своя воля кожному й вільне громадство й товариство людей й товариств»³⁴⁹. У своїх висновках М.П. Драгоманов спирався на історичний досвід формування та існування самоврядних громад, зокрема й на яскравий досвід самоорганізації життя на Запорізькій Січі. Загалом учений концептуалізував інститут місцевого самоврядування, інсталував його в контекст тогочасної української дійсності та розкрив державотворчу, соціальну й політичну природу самоврядування як засобу політичної свободи людини³⁵⁰.

М.П. Драгоманов убачав необхідність формування української держави на засадах демократичної децентралізації, в основі якої знаходиться конституційно сформований уряд, народні закони, ідея свободи й вільного вибору людини, культура і освіченість населення³⁵¹. При демократичній децентралізації, за М.П. Драгомановим, місцеві органи влади формуються на демократичній основі для вирішення питань, які стосуються життя всієї громади, шляхом обирання уповноваженої особи з членів громади. За умови існування бюрократичної децентралізації керівники місцевої адміністрації призначаються згори без урахування думки громади й у такому випадку «слуги народу» перетворюються на його господарів³⁵². Погляди та концепції М.П. Драгоманова й на сьогодні залишаються надактуальними – у час, коли Україна продовжує нелегкий шлях до формування та становлення нації, громадянського суспільства, правової й соціальної держави.

³⁴⁸ Драгоманов М. Передне слово до «Громади». Женева: Громада, 1878. С. 40–41.

³⁴⁹ Там само. С. 41.

³⁵⁰ Бортнікова А. В. Концептуальні засади місцевого самоврядування у творчій спадщині Михайла Драгоманова // S.P.A.C.E. 2017. № 6. С. 4–8.

³⁵¹ Літошенко Ю. В. Соборність України в концепціях М. Драгоманова // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. 2014. № 1(22). С. 42–48.

³⁵² Там само.

Серед державотворчих концепцій початку ХХ століття чільне місце займали націоналістичні теорії. Одним із теоретиків українського націоналізму, зокрема й корпоративного державного устрою, був Микола Орестович Сціборський. З-поміж інших він вирізнявся тим, що розробив концепцію націократії. У запропонованій М.О. Сціборським доктрині вихідне ідеологічне поняття – нація як найвища органічна форма людського співжиття, що при всій своїй різноманітності має власний неповторний внутрішній і духовний зміст, моральну єдність, сформовані тривалою історією певної людської спільноти. Говорячи про особливості та відмінності політичних режимів М.О. Сціборський підкреслює, що демократія визнає націю, але, зважаючи на свій реалістичний світогляд, позбавляє її духовного змісту, надміру матеріалізуючи її сутність, сталячи в основу лібералістичний культ особистості, і спрямована лише на задоволення потреб суспільства та окремої людини³⁵³.

Відтак, М.О. Сціборський пропонує свою концепцію політичного режиму в Україні – націократію, яка визначається як «режим панування нації у власній державі, що здійснюється владою всіх соціально-корисних верств, об'єднаних – відповідно до їх суспільно-продукційної функції – у представницьких органах державного управління»³⁵⁴. Тут слід зауважити, що, на думку М.О. Сціборського участь у державному керівництві повинні брати тільки ті верстви нації, які працюють на користь держави³⁵⁵. У цій ідеї прослідковується аналогія з відомою грецькою демократією, коли право голосу й участі в суспільному житті держави мали не всі жителі, а лише громадяни. Зокрема, про це говорить Арістотель у відомому творі «Політика», де він приходить до висновку, що раби, хоча і є людьми, але за своєю природою вони раби, і є власністю своїх господарів і повністю їм належать³⁵⁶. Вони (раби) корисні лише з огляду на те, що допомагають задовольнити

³⁵³ Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. С. 66.

³⁵⁴ Там само. С. 75.

³⁵⁵ Там само. С. 74.

³⁵⁶ Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. С. 19.

повсякденні потреби своїх господарів³⁵⁷. У своїх подальших роздумах Арістотель розглядає проблему громадянства. Громадянами вважаються ті, хто бере участь у суді та народних зборах³⁵⁸. Тобто лише громадяни отримують громадянські права й беруть участь в державних справах³⁵⁹.

Аналізуючи демократичний устрій держави М.О. Сціборський вказує її недосконалість, яка проявляється в соціальній нерівності, нерівномірності розподілу матеріальних благ та пануванні фінансово-партійної олігархічної меншості над більшістю³⁶⁰. На противагу цьому, націократія визнає, що нерівність іманентна суспільству, але «виходячи з принципів якості, творчого обов'язку та національної етики – вона будує лад, здібний забезпечити кожному продукуючому членові суспільства всебічний розвиток, правове положення й справедливий еквівалент (оплату) його праці»³⁶¹. Для цього передбачено, що при націократії соціально-економічна система матиме комбінований характер, де приватна власність та економічна свобода поєднуюватимуться з принципами державного планового контролю³⁶². Іншими словами, за такого підходу різноманітні стимули економічної діяльності та приватні інтереси окремих соціальних груп узгоджуються та врівноважуються плановим утручанням держави, що має стати запобіжником для формування антисоціальних проявів, які відбуваються в умовах нерегульованої економічної системи при пануванні ліберального демократичного режиму, та забезпечити справедливий розподіл національного доходу між усіма продуктивними силами нації³⁶³. Можна стверджувати, що наведена модель суспільно-економічних відносин покликана, насамперед, забезпечити виконання державою своєї основної функції – соціальної.

Автор досить критично висловлюється про «українську демократію». Він зазначає, що вона «перебуває під прокляттям примітивної та

³⁵⁷ Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. С. 21.

³⁵⁸ Там само. С. 67.

³⁵⁹ Там само. С. 35.

³⁶⁰ Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. С. 77.

³⁶¹ Там само. С. 79.

³⁶² Там само. С. 83.

³⁶³ Там само. С. 87.

безтрадиційної ідеології. Зводячи (здоровий у своїй річевій основі) постулат індивідуальної свободи до абсурдного анархізму в думках і діланню, а поняття особистого інтересу до отупілої міщанської своєкористності – наша радикальна й соціалістична демократія являє собою застрашаюче видовище ідейного й політичного нігілізму, що стає запереченням усякої системи; ієрархії й громадського ладу»³⁶⁴. Нагадаємо, що ці слова побачили світ ще в 1935 році. Однак їх актуальність для сьогодення України вражає. На жаль, поки що не вдається сформуванати міцні підвалини для функціонування демократичного політичного режиму та створити ефективну систему державного управління, яка б забезпечувала виконання всіх необхідних державних функцій. У цьому ж контексті слушною й актуальною є ще одна думка – про роль партій у житті суспільства. За переключенням М.О. Сціборського, партії, продуковані капіталізмом та демократією, є «плодом хворобливих соціально-політичних відносин», а в умовах України вони є більш шкідливим, ніж будь-де явищем, оскільки «українські партії не відображають ані збірних національних інтересів, ані процесів соціальної диференціації нації навіть у тій мінімальній мірі, як це бачимо в умовах європейської парламентської демократії»³⁶⁵. Також він піддає критиці політичну демократію, засновану на партійній приналежності членів парламенту. Навіть у країнах з тривалою історичною традицією партійний парламент справляє дезорганізаційний вплив на владу розбіжністю своїх класових та політичних пріоритетів, а в Україні вади парламентаризму посилюються ще й такими причинами, як цілковита відсутність парламентських традицій, фіктивність наших партій та особливості суспільно-виробничої структури України³⁶⁶. М.О. Сціборський пропонує, щоб до керма держави висувалися найкращі її представники, яким притаманні професійні знання, навички та досвід, вольові та творчі риси людської індивідуальності і

³⁶⁴ Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. С. 73.

³⁶⁵ Там само. С. 94.

³⁶⁶ Там само. С. 97.

які мають підтримку нації³⁶⁷. Тут можна провести деякі паралелі з конфуціанським вченням стосовно того, що державою повинні управляти благородні, високо моральні, справедливі правителі³⁶⁸.

Отже, побудована на засадах націократії держава матиме авторитет і стабільність, зосереджуючи у своїх руках загальне управління й водночас забезпечуючи «широкі можливості самодіяльності населення» у найбільш притаманних «для історичних українських умов формах громадської самоуправи». Саме органи місцевої самоуправи в межах установлених законами компетенцій, керуватимуть місцевими публічними справами³⁶⁹.

Визначені М.О. Сціборським принципи націократії певною мірою реалізуються сьогодні в Україні через проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Децентралізація повноважень та фінансових ресурсів має на меті створити дієві органи місцевого самоврядування, які б забезпечували вирішення всіх питань, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності громади, що, власне, і запропонував М.О. Сціборський майже століття тому.

Суттєве значення для розвитку демократичних процесів та процесів українського державотворення мала Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР)³⁷⁰. 7 (20) листопада 2017 року Центральна Рада прийняла Третій Універсал, яким проголошено створення Української Народної Республіки: «Однині Україна стає Українською Народньою Республікою»³⁷¹. А вже в січні 1918 року Четвертий Універсал проголосив незалежність Української Народної Республіки: «Однині Українська Народня Республіка стає самостійною, ні від нікого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу»³⁷².

³⁶⁷ Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. С. 97.

³⁶⁸ Конфуцій. Уроки мудрости : Сочинення. Харьков : Фолио, 1998. С. 24.

³⁶⁹ Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. С. 99.

³⁷⁰ Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

³⁷¹ (III) Універсал Української Центральної Ради 7(20) листопаду року 1917. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.

³⁷² (IV) Універсал Української Центральної Ради 9 січня 1918 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-4.html>

Ці документи ознаменували відродження української державності³⁷³. Четвертий Універсал передбачав розроблення Конституції для її схвалення Установчими зборами. 29 квітня 1918 року Центральна Рада ухвалила Конституцію УНР, у якій було закріплено демократичні засади функціонування держави й суспільства. У I Розділі Конституції зазначалося: «Відновивши своє державне право, яко Українська Народна Республіка, Україна, для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вільностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині єсть державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною»³⁷⁴. У цьому ж I Розділі було закладено принципи децентралізованого управління державою: «Не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»³⁷⁵. Незважаючи на те, що Конституція УНР 1918 року не біла втілена в життя, вона має глибоке історичне значення для розвитку державності, демократичних засад управління, формування громадянських прав і свобод.

Історичний досвід та аналіз окремих теоретико-ідеологічних розробок дають підстави вважати, що для України найбільш притаманною формою організації влади є орієнтація на широкі повноваження місцевого самоуправління із сильною центральною владою, яка повинна забезпечити керованість державою, здійснювати координаційну й організаційну роль, а також виконувати загальносуспільні функції, зокрема такі, як оборона, правосуддя, формування основних засад фіскальної, бюджетної, економічної та соціальної політики тощо. У новітній Україні повноцінним суб'єктом системи державного управління має бути громада як спільнота індивідів, що здійснюють спільне управління й володіння наявними ресурсами та майном.

³⁷³ Ярош Д. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про права і свободи людини: історичний досвід і сучасність // Університетські наукові записки. 2006. № 1(17). С. 6–11.

³⁷⁴ Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

³⁷⁵ Там само.

Це повинна бути якісно нова генерація самоврядування, оскільки та модель взаємовідносин держави і громади, що існує, показала свою неефективність та недієздатність для вирішення питань місцевого значення й розвитку територій³⁷⁶.

3.2. Базові засади децентралізації та її роль у реалізації державою соціальної функції

3.2.1. Загальні засади, інструменти й ризики децентралізації

Починаючи з 70-х років двадцятого століття у країнах ядра світ-системи розпочався активний перехід до постіндустріального суспільства. Деніел Бел дає досить точну його характеристику зазначаючи, що «основна відмінність між індустріальним та постіндустріальним суспільством полягає в тому, що джерела інновацій у постіндустріальному суспільстві дедалі частіше виходять із кодифікації теоретичних знань, а не від «випадкових» винаходів. В історії людства кожне суспільство залежало від знань, але лише останніми роками накопичення та розповсюдження теоретичних знань вийшло на перший план як директивна сила інновацій та змін. Постіндустріальне суспільство – це, в основному, інформаційне суспільство. Обмін інформацією з погляду різних видів обробки даних, ведення діловодства, дослідження ринку тощо – це основа для більшості відносин у сферах економічного обміну. ... Стратегічним ресурсом постіндустріального суспільства стають теоретичні знання, так само як стратегічний ресурс індустріального суспільства – це грошовий капітал, а стратегічним ресурсом доіндустріального суспільства є сировина»³⁷⁷. Іншою тенденцією цього періоду була трансформація системи державного управління. Багато країн розпочали формування децентралізованих управлінських моделей. Серед розвинених країн світу за останні чотири

³⁷⁶ Венцель В. Т. Історико-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування Української державності // *American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research*, Issue 4(11). Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA.2018. pp. 84–89.

³⁷⁷ Bell D. Welcome to the post-industrial society // *Physics today*. 1976. № 29(2). pp. 46–49. DOI : <https://doi.org/10.1063/1.3023314>

десятиліття майже всі країни більшою чи меншою мірою провели децентралізацію³⁷⁸. Децентралізація передбачає, що на центральному рівні концентруються лише найважливіші державні управлінські функції, а всі питання із забезпечення життєдіяльності громад вирішуються на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування отримують розширені повноваження (права і обов'язки) щодо управління фінансовими ресурсами та комунальним майном, формування політики розвитку території. Основна мета реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою – покращення якості послуг, наданих населенню, та розширення участі громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення.

Емпіричний досвід історичного розвитку демократично орієнтованих держав засвідчив, що при централізованому управлінні й регулюванні процесів життєзабезпечення громадян значно зменшується ефективність виконання державою своїх функцій та погіршується якість публічних послуг, наданих громадянам. У загальному сенсі децентралізацію можна визначити як форму організації державної влади, при якій органи влади, що представляють місцеві адміністративно-територіальні одиниці, наділені визначеними законодавством компетенціями для самостійного вирішення питань місцевого значення та делегованих державою завдань, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності відповідної території. Також децентралізацію визначають як спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень щодо певних питань або в певній сфері структурам місцевого рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї³⁷⁹. Місцеві органи влади, які уособлюють органи місцевого самоврядування, у межах, визначених законом, повинні забезпечувати на відповідній території дотримання гарантованих державою прав і свобод громадян, надання відповідних публічних послуг жителям, брати

³⁷⁸ Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // *Journal of Economic Geography*. 2009. № 10(5). pp. 619–644.

³⁷⁹ Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1994. 165 с.

участь у реалізації загальнодержавних функцій, програм та заходів. Головним мотивом децентралізації влади є акцент на підвищенні ефективності управління та поліпшення якості надання публічних послуг з огляду на можливість урахування місцевих чинників та наближення управлінських органів і рішень, які вони приймають, до безпосереднього громадянина-споживача таких послуг. Також децентралізація надає можливість більш широкого використання форм прямої демократії й на цій основі – підвищення легітимізації управлінських рішень, налагодження та підтримки діалогу між органами місцевого самоврядування й жителями, підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування та держави загалом.

Проблеми децентралізації тривалий час досліджують відомі науковці та експерти. Різноманітні аспекти децентралізації були предметом вивчення таких науковців, як Дж. Б'юкенена, Ш. Бланкарта, Я. Брюкнера, Р. Масгрейва, У. Нісканена. Однак проведення децентралізації – специфічний процес для кожної країни, оскільки в кожній країні існують свої унікальні географічні, історичні, культурні, економічні та інші умови, які впливають на цей процес.

Окремо слід виділити розробки У. Оутса, який на основі ідеї Ч. Тібо сформулював теорему децентралізації, що вважається базовою основою для процесів децентралізації в публічному управлінні. Головна її ідея полягає в тому, що «якщо немає економічних переваг (економія від масштабу), пов'язаних із централізованим забезпеченням, то децентралізована модель надання публічних послуг, яка враховує місцеві особливості різних юрисдикцій, буде покращувати добробут порівняно з результатами від централізованого надання таких послуг, що характеризується уніфікованими підходами та процедурами в усіх юрисдикціях»³⁸⁰. Розвиваючи аспекти, викладені в теоремі, можна зауважити таке: держава не має змоги дбати про добробут населення відповідної території, вона може лише забезпечувати прийняття ефективних рішень і досягати відповідних результативних

³⁸⁰ Oates W. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions // National Tax Journal. 2008. Vol. LXI, No. 2, June. P. 313–334. DOI : dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08

показників, які можуть проявлятися як у матеріальному, так і в нематеріальному вигляді. Другий аспект – це те, що надання державою відповідних послуг передбачає їхню певну стандартизацію й уніфікацію для всіх територій країни. Тобто централізована система надання послуг передбачає їхній однаковий якісний рівень для всіх громадян і всіх територій. З іншого боку, можна говорити, що в держави є потенційні можливості, щоб адаптувати надання конкретних послуг під умови конкретної території та під конкретних споживачів. Проте тут виникає декілька застережень. Перше пов'язане з відносним дефіцитом інформації, яку повинен мати центральний уряд, щоб сформувавши відповідний пакет послуг з урахуванням місцевих особливостей. Органи місцевого самоврядування мають (принаймні повинні мати) більш тісний контакт зі своїм населенням (виборцями)³⁸¹ і безпосередньо обізнані з місцевими особливостями, наявними запитами населення та його проблемами. Крім цього, адаптація державою послуг до конкретних місцевих особливостей потребуватиме додаткових ресурсів і коригування бюрократичних процедур, що вноситиме несистемність та хаотичність у роботу державних органів. Друга проблема має політичне забарвлення. Центральній владі недоцільно надавати диференційовані за регіонами послуги, оскільки їхня вартість і якість буде відрізнятися, що зумовить порушення принципів справедливості, неупередженості та обґрунтованості³⁸².

Значний внесок у розроблення теоретичних засад щодо функціонування колективних інститутів, створених для управління спільними ресурсами, зробила нобелівський лауреат Еліно́р Остро́м. Зокрема, вона досить переконливо довела, що управління спільними ресурсами може ефективно здійснюватися без утручання державних органів та без тотальної приватизації. Ефективність використання цих ресурсів залежить від особливостей кожної

³⁸¹ Oates W. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions // National Tax Journal. 2008. Vol. LXI, No. 2, June. P. 313–334. DOI : dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08

³⁸² Ibid.

колективної групи (громади), а також від установлених правил використання цих ресурсів і контролю за їх дотриманням³⁸³.

На загальносвітовому рівні ключові принципи децентралізації як одного з головних принципів функціонування місцевого самоврядування були офіційно зафіксовані у двох знакових документах, прийнятих у 1985 році: «Європейській хартії місцевого самоврядування»³⁸⁴ та «Всесвітній декларації місцевого самоврядування»³⁸⁵. У цих документах визначено, що місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення.

Реформування політичної та економічної системи України, яке розпочалося з проголошення незалежності, зумовило необхідність модернізації та якісного оновлення системи публічного управління. Однак реальне реформування почалося лише з 2014 року після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁸⁶, внесення змін до Бюджетного кодексу України³⁸⁷ та з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³⁸⁸. Мета реформи в Україні полягає в необхідності побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів

³⁸³ Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 1990. 295 p.

³⁸⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

³⁸⁵ Worldwide Declaration of Local Self-Government. URL : <https://cutt.ly/LdmPOE0>

³⁸⁶ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

³⁸⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/5dBbsvW>

³⁸⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

прямого народовладдя, спроможності й самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення^{389,390}.

На час, коли Україна розпочала процес децентралізації та реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, уже існувала значна кількість теоретичних розробок з цього питання, а також аналітичних та емпіричних досліджень.

Україна – одна з найбільших європейських країн як за чисельністю населення, так і за територією, тому необхідно усвідомлювати, що розпочатий у 2015 році процес децентралізації повноважень та ресурсів ще далекий від завершення. Децентралізація – динамічний процес. Держава повинна реагувати на зміну економічної, політичної, соціальної, гуманітарної ситуації, унаслідок чого необхідно змінювати управлінські підходи та принципи.

У процесі реформування керівництво держави й усе суспільство повинні опиратися на накопичений світовий досвід децентралізаційних процесів. Але це не має бути не осмислене імпортування певних моделей, а виважена й усвідомлена власна політика, яка враховує соціально-економічні можливості держави, культурно-історичний контекст розвитку українського суспільства, територіальні, географічні, кліматичні та багато інших чинників³⁹¹.

Необхідно розглянути концептуальне підґрунтя децентралізації як системи публічного управління, побудованої на делегуванні (або переданні) повноважень від центрального уряду до органів місцевого самоврядування або певним недержавним структурам задля забезпечення найбільш якісного та ефективного надання публічних послуг громадянам за принципом субсидіарності.

³⁸⁹ Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : аналітична доповідь / НІСД, Київ, 2016. С. 4. URL : http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf

³⁹⁰ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

³⁹¹ Венцель В. Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

Зважаючи на різноманітні характеристики, соціально-економічні та політичні умови й наслідки цього процесу, можна виокремити такі види децентралізації, як політичну, адміністративну, фіскальну, економічну³⁹².

Політична децентралізація передбачає надання громадянам більших повноважень у прийнятті певних (визначених законом) державницьких рішень безпосередньо або засобами представницької демократії. Першорядний аргумент на користь політичної децентралізації полягає в постулаті, що за умов широкого залучення суспільства до прийняття рішень, які впливають на його життєдіяльність, такі рішення будуть більш ефективними, раціональними, об'єктивними, суспільно корисними на відміну від рішень, які приймає держава на центральному рівні. Водночас політична децентралізація потребує формування якісної нормативно-правової бази, достатньої інституційної спроможності самоврядних органів, їх соціальної та суспільно-політичної зрілості, належного рівня політичної культури³⁹³. Необхідно передбачити механізми для упередження прийняття та реалізації суспільно-небезпечних рішень за наслідками плебісциту.

Адміністративна децентралізація зорієнтована на перерозподіл державних функцій, повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між органами влади різних рівнів. Виокремлюють три основні форми адміністративної децентралізації: деконцентрація, делегування та деволюція³⁹⁴.

Деконцентрація вважається найбільш слабкою формою децентралізації, за якою повноваження стосовно прийняття управлінських рішень та управління фінансовими ресурсами розподіляються центральними органами влади між місцевими органами виконавчої влади різних рівнів, що перебувають у сфері їхнього контролю та прямого впливу. При деконцентрації

³⁹² Official website of the Center for International Earth Science Information Network. URL : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

³⁹³ Венцель В. Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

³⁹⁴ Official website of the Center for International Earth Science Information Network. URL : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

здійснюється передання державних повноважень та прав щодо прийняття рішень підпорядкованим органам державної влади в середині центральної владної ієрархії. Переваги такої моделі управління в тому, що деконцентровані органи державної влади мають певну автономію, яка дозволяє пристосувати їхню роботу до місцевих особливостей і потреб, вони більш гнучкі в реагуванні на конкретні пріоритети та потреби громадян, можуть якісніше та ефективніше виконувати свої завдання. Однак деконцентроване управління не має достатньої наближеності до громадян, немає прямої підзвітності громадянам, існує менше можливостей для участі громадян в управлінні та прийнятті рішень стосовно життєдіяльності громади.

Делегування означає передання повноважень від органів державної влади місцевим органам влади або органам місцевого самоврядування для виконання ними цих повноважень від імені центральної влади. Водночас державні органи забезпечують фінансування зазначених делегованих повноважень шляхом виділення цільових трансфертів. Делегування передбачає також і передання відповідальності за прийняття рішень та управління фінансовими ресурсами в межах виконуваних делегованих повноважень³⁹⁵. Повноваження держави повинні бути делеговані органам місцевого самоврядування у випадку, якщо необхідно забезпечити єдиний підхід при виконанні повноваження й при цьому можливим та доцільним є пристосування їхнього виконання до місцевих умов (наприклад, видача документів, що посвідчують особу громадянина, нагляд за будівництвом, нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища, цивільний захист).

Найбільш повною й найбільш ідеальною формою децентралізованого управління є деволюція, сутність якої полягає в переданні повноважень щодо прийняття рішень та управління фінансовими ресурсами від центрального

³⁹⁵ Венцель В. Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

уряду до компетенції органів місцевого самоврядування³⁹⁶. Одночасно з переданням повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень передається повна відповідальність за ухвалені рішення, їхнє виконання, використання фінансових та інших ресурсів. Здебільшого деволюція зумовлена збільшенням обсягу державних функцій унаслідок еволюційного розвитку держави та неможливістю їхнього ефективного виконання лише на центральному рівні.

Фіскальна децентралізація – це фундаментальний компонент децентралізації. Ефективність виконання місцевими органами влади децентралізованих функцій безпосередньо залежить від обсягів отримуваних на відповідній території доходів або від суми коштів, наданих центральною владою. Важливі також межі повноважень у частині витрачання акумульованих на відповідній території коштів. Фіскальна децентралізація може реалізовуватися в різних формах. Зокрема, це може бути: надання можливостей місцевій владі встановлювати окремі податки та збори, а також мати відповідний вплив на адміністрування податкових платежів на своїй території; надання цільових або нецільових трансфертів з державного бюджету; співфінансування, джерелами якого є бюджетні кошти громади, приватні або корпоративні інвестиції, а також негрошові матеріальні активи; муніципальні запозичення³⁹⁷.

Економічна децентралізація проявляється у формі приватизації й дерегуляції, наслідком чого є перенесення відповідальності за виконання окремих функцій з державного в приватний сектор³⁹⁸. Приватизація може мати широкий варіативний ряд – від повного усунення держави від надання громадянам певних товарів і послуг (ліберальна економіка) до приватно-

³⁹⁶ Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. ПРООН/МПВСР. Київ. 2007. С. 8.

³⁹⁷ Венцель В.Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

³⁹⁸ Official website of the Center for International Earth Science Information Network. URL : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

державного партнерства в частині надання суспільно важливих послуг або відповідної інфраструктури. Приватизація може відбуватися шляхом надання можливостей приватному секторові виконувати функції, які раніше виконувала держава, або шляхом покладання державою відповідальності за надання відповідних послуг на приватні структури завдяки продажу державних підприємств. Деретуляція має на меті зменшити або скасувати юридичні обмеження на надання приватним сектором певних видів послуг або забезпечити формування конкурентного середовища на послуги, які раніше надавалися урядом або державними монополіями³⁹⁹.

Усі форми децентралізації можуть відігравати важливу конструктивну роль у політичній та соціально-економічній сферах діяльності суспільства. Наслідками децентралізації можуть стати прогресивні управлінські моделі та інноваційні рішення в частині розвитку територій і забезпечення виконання суспільно необхідних соціальних функцій. Децентралізація може забезпечити вдосконалення процесу прийняття й виконання рішень та усунути окремі недоліки, зумовлені централізованим управлінням. Децентралізація має можливість оптимізувати бюрократичні процедури й покращити систему надання публічних послуг шляхом більш повного врахування державними службовцями місцевих потреб та особливостей. Унаслідок децентралізації можуть розроблятися й реалізовуватися певні місцеві «ексклюзивні» програми, які враховують територіальні, культурні, історичні та інші особливості і здатні повніше, ніж стандартизовані (уніфіковані) державні програми задовольнити потреби громадян. Це може підвищити політичну стабільність, громадянську згуртованість, надати можливість громадянам брати безпосередню участь у формуванні та виконанні місцевих програм.

Водночас децентралізація приховує в собі численні ризики. Наприклад, стандартизовані одноманітні процеси можуть бути більш ефективними на центральному рівні завдяки ефекту масштабу, а також у випадках, коли на

³⁹⁹ Official website of the Center for International Earth Science Information Network. URL : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

місцевому рівні (у невеликих громадах) відсутні кваліфіковані спеціалісти з відповідних напрямків або недостатньо ресурсів для локальної організації таких процесів. Іноді вадами децентралізації може бути слабка кореляція національної політики з місцевими пріоритетами. До застережень, які можуть негативно впливати на децентралізаційні процеси і погіршувати соціально-економічне становище базових адміністративно-територіальних одиниць, також слід зарахувати ризики зростання нерівномірності розподілу фінансових ресурсів. Одна з ідей децентралізації полягає в наданні розширених повноважень місцевим органам влади в частині формування та використання фінансових і матеріальних ресурсів. Проте, для забезпечення виконання окремих видів державних функцій доцільніше здійснювати перерозподіл певної частини фінансових ресурсів на урядовому рівні. Такий підхід необхідний з огляду на забезпечення виконання соціальної функції, яка передбачає гарантоване надання державою визначеного рівня публічних послуг усім жителям незалежно від місця їхнього проживання й незалежно від економічної спроможності регіонів. Намагання місцевих органів влади забезпечити вирівнювання доходів, імовірно, будуть не зовсім справедливими із загальнодержавних позицій: життєвий рівень бідних громадян в економічно розвинутих регіонах буде вищим за рівень життя бідного населення, що проживає на менш заможних територіях. Однак навіть за умов ідентичності ресурсної бази регіонів їхня бюджетна та соціально-гуманітарна політика у сфері розподілу цих ресурсів може суттєво різнитися. Громадяни у різних регіонах держави гіпотетично будуть отримувати гарантовані державою публічні послуги, якість чи кількість яких буде суттєво відрізнятись. У такому разі соціальна функція держави повинна проявлятися в максимально можливому зменшенні диспропорцій у наданні громадянам гарантованих ідентичних послуг чи благ.

Важливим аспектом є необхідність у вирівнюванні регіональних диспропорцій економічного та соціального розвитку. Нерівномірність і непропорційність розвитку регіонів – це об'єктивний процес, зумовлений

численними чинниками, серед яких географічне розташування, історичний та культурний розвиток, наявність природних ресурсів, сформована економічна та соціальна інфраструктура. Регіональні диспропорції, зазвичай, зменшуються за допомогою національного (державного) бюджету, тому будь-яке зменшення ролі національного бюджету на користь регіональних бюджетів збільшує нерівність у розвитку регіонів унаслідок зменшення впливу державної політики на їхню підтримку та розвиток. Тобто децентралізація може ускладнити проведення політики справедливого перерозподілу національних ресурсів, що є однією з найважливіших функцій сучасної соціально орієнтованої демократичної держави⁴⁰⁰.

Посилення корупції також належить до ризиків децентралізації. Одна із спонукальних причин до зростання корупції на місцевому рівні – розширення владних повноважень та зростання обсягів ресурсів, наданих в управління та розпорядження місцевій владі. Зазвичай на місцевому рівні чиновники знаходяться в більш тісному контакті з місцевими політиками та бізнес-структурами, унаслідок чого в питаннях оподаткування, розподілу ресурсів, надання дозвільних документів може бути більше зловживань ніж у випадку, коли аналогічні процедури відбуваються на центральному рівні. На місцевому рівні кадрові ротації чиновницького апарату здійснюються не так часто, як на державному, що також є додатковим ризиком виникнення стійкої й тривалої корупційної діяльності. До того ж, на відміну від державного рівня, на місцевому рівні заходи контролю менш ефективні, а також значно менший тиск громадськості та засобів масової інформації на протиправні дії чиновників.

Процеси децентралізації, які супроводжуються розширенням прав, повноважень і відповідальності місцевих органів влади завдяки перерозподілу відповідних функцій із центрального рівня, повинні забезпечити підвищення ефективності публічного управління та якості надання суспільно важливих

⁴⁰⁰ Prud'homme R. The dangers of decentralization // The World Bank Research Observer. 1995. Vol. 10, 113–150.

послуг унаслідок якнайповнішої реалізації принципу субсидіарності. Важливим аспектом при здійсненні децентралізації має бути встановлення оптимального співвідношення функціональних повноважень між центральним та місцевим рівнями з адекватним ресурсним забезпеченням повноважень кожного управлінського рівня. Для України одним із актуальних питань є остаточне визначення типу децентралізаційної моделі публічного управління, проведення об'єктивної оцінки інституційної спроможності найнижчого управлінського рівня, на якому відповідні функції будуть виконуватися максимально ефективно та результативно⁴⁰¹.

У здійсненні децентралізації важливо не допустити надмірної автономізації регіонів і посилення їхньої соціально-економічної диференціації. Формування регіональної політики повинне ґрунтуватися на засадах консолідації державних та місцевих матеріальних і нематеріальних ресурсів з урахуванням економічних, історико-культурних, ментальних особливостей відповідних територій. Стратегічною метою децентралізації має стати створення громад, здатних забезпечити: виконання основних соціальних функцій; надання населенню необхідних для життєдіяльності сервісних послуг; формування базової виробничої та соціальної інфраструктури⁴⁰².

3.2.2. Проведення децентралізації в Україні: передумови, поточний стан, виклики та перспективи

Держава, як форма організації суспільного життя, постійно перебуває у динамічному розвитку, змінюючи на відповідних етапах свого існування політичний устрій, економічну систему, пріоритети зовнішньої та внутрішньої політики. Головним завданням держави є ефективна організація суспільного життя та якісне надання послуг, пов'язаних із життєзабезпеченням громадян.

⁴⁰¹ Венцель В. Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

⁴⁰² Там само.

Для реалізації своїх функцій держава обирає оптимальний варіант їхньої реалізації на основі відповідних історичних умов та потреб суспільства⁴⁰³.

Головна ознака сучасного розвитку людської цивілізації – стрімке наростання процесів світової глобалізації. Глобалізація – це об'єктивне явище, яке не залежить від волі окремої людини. У світовому масштабі глобалізація означає зростання взаємозалежності населення Землі. Вона об'єднує не тільки економіку, але й культуру, інформаційну сферу, технології та управління. Глобалізація формує нову реальність, яку можна визначити як віртуальне звуження світової цивілізації. Тобто люди, які знаходяться в різних кутках планети, завдяки сучасним телекомунікаційним технологіям та швидкісному транспортові не відчують територіального розмежування, а споживаючи одні й ті ж продукти та товари, користуються однаковими технологіями та послугами, набувають схожих звичок й елементів культури⁴⁰⁴.

В цих умовах змінюється сутність і призначення сучасної держави. Сучасна демократична держава повинна забезпечити створення умов для комфортного проживання населення. Однією із сучасних тенденцій розвитку держави є посилення ролі територіальних громад та децентралізація повноважень. Держава, як бюрократична інституція, не може швидко реагувати на економічні, соціальні, гуманітарні, інфраструктурні та інші сучасні потреби своїх громадян. Усі питання життєдіяльності найбільш ефективно повинні вирішуватися на місцевому рівні – на рівні громади. Це спричинено тим, що локальна влада має більше можливостей для врахування інтересів своїх жителів, більше можливостей для комунікації з ними та оперативного реагування на потреби громади⁴⁰⁵.

В умовах децентралізації формуються нові суспільно-політичні практики, які орієнтовані на концентрацію на центральному рівні лише

⁴⁰³ Венцель В. Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

⁴⁰⁴ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

⁴⁰⁵ Там само.

найважливіших державних управлінських функцій, розширення прав місцевого самоврядування, створення системи соціального управління життєдіяльністю на принципах громадської співучасті й мінімізації прямого примусу.

Проведення децентралізації в Україні

Децентралізоване управління, як один з головних принципів місцевого самоврядування, закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування. Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною в 1997 році⁴⁰⁶, визначено, що «місцеве самоврядування означає право й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»⁴⁰⁷. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280 зазначено, що «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»⁴⁰⁸. Порівнюючи наведені дефініції, необхідно зазначити, що в Україні місцеве самоврядування обмежується вирішенням питань місцевого значення. Європейська хартія передбачає, що до повноважень місцевого самоврядування належить регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ. Європейська традиція визначає надання місцевому самоврядуванню широких повноважень для здійснення управління справами громади. Незважаючи на ратифікацію Європейської хартії, в Україні місцеве

⁴⁰⁶ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

⁴⁰⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

⁴⁰⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

самоврядування не наділене достатніми повноваженнями (правами) для вирішення питань життєзабезпечення громади. Відсутність реальних повноважень у місцевого самоврядування – одна з причин недостатнього соціально-економічного розвитку регіонів, громадянського суспільства, неефективності управління матеріальними та фінансовими ресурсами. Невідкладним завданням децентралізації є формування інституційно спроможного місцевого самоврядування, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, розвиток демократичних управлінських традицій, підвищення ефективності використання наявних ресурсів за принципом субсидіарності.

Після проголошення незалежності в 1991 році Україна розпочала трансформацію радянської системи державного управління та економічної системи. Україна обрала демократичну модель державного устрою і ринкову модель економічного розвитку. Однак упродовж багатьох років, після проголошення незалежності, в Україні продовжувала існувати радянська система адміністративно-територіального устрою. Наміри щодо реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади політики та експерти обговорювали раніше, але перші реальні кроки в цьому напрямку були зроблені лише в 2014 році, коли Уряд України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁴⁰⁹.

Основною метою реформування визначено формування ефективного місцевого самоврядування, яке б забезпечило створення й підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

⁴¹⁰ Там само.

Необхідність проведення реформи була зумовлена тим, що чинний адміністративно-територіальний устрій і система влади формувалися для виконання політичних та економічних завдань, визначених радянською командно-адміністративною системою управління. Радянська система управління була побудована на засадах чіткої підпорядкованості центральній владі. Функціонування місцевого самоврядування мало виключно формальний характер. Фактично, органи місцевого самоврядування були повністю підпорядковані органам виконавчої влади. Друга проблема – відсутність чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Більшість повноважень органів місцевого самоврядування одночасно були й у компетенції органів виконавчої влади (до початку реформи децентралізації відповідно до законодавства 76 повноважень дублювалися⁴¹¹). Це створювало невизначеність, конфліктність і відсутність чіткої відповідальності за виконання тих чи інших повноважень. Система територіальної організації влади була занадто громіздкою, вимагала (і досі ще вимагає) значних коштів для свого утримання, була надмірно централізованою. Вона не могла забезпечувати надання якісних адміністративних послуг. Низький рівень розвитку (а в деяких випадках повна відсутність) інформаційно-комунікаційних технологій перешкоджав ефективному функціонуванню управлінської системи та обмежував можливості громадян в отриманні адміністративних і публічних послуг. Перелічені інші проблеми були в Україні з початку проголошення незалежності. Багато з них залишаються актуальними й сьогодні, незважаючи на те, що реформа децентралізації та місцевого самоврядування триває вже понад шість років.

Для сучасної України актуальне питання побудови демократичної системи управління, яка базується на ефективному місцевому самоврядуванні. Результатом реформи децентралізації має стати оптимальний розподіл

⁴¹¹ Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2016. С. 9. URL : <https://cutt.ly/FdBbHSN>

повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі принципу субсидіарності, а також створення спроможних територіальних громад⁴¹². Реформа децентралізація повинна вирішити цілу низку питань щодо адміністративно-територіального устрою та підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні. Серед головних питань, які має вирішити реформа децентралізації, такі:

- створення дієздатних органів місцевого самоврядування, які спроможні виконувати законодавчо визначені власні та делеговані державою повноваження;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності⁴¹³;

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя⁴¹⁴;

- забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування та їхньої підзвітності населенню територіальних громад;

- розроблення механізмів контролю за якістю надання адміністративних, соціальних та інших послуг жителям громади;

- створення достатніх матеріальних і фінансових умов для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування. Україна належить до тих країн, які мають меншу, ніж розвинені країни Європи децентралізацію, особливо в частині доходів;

- вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними адміністративними й соціальними послугами.

⁴¹² Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2016. С. 9. URL : <https://cutt.ly/FdBbHNS>

⁴¹³ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

⁴¹⁴ Там само.

Окремо слід виділити проблему значної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць (насамперед сільських та селищних рад), що має безпосередній вплив на зниження ефективності управління територіями. Більшість одиниць базового рівня не мали достатнього економічного потенціалу для свого розвитку, виконання в повному обсязі наданих законом повноважень та забезпечення якісних послуг населенню.

За результатами виконання місцевих бюджетів, у 2016 році з 10804 місцевих бюджетів у 549-ти місцевих бюджетах обсяг видатків на оплату праці апарату управління органів місцевого самоврядування перевищив обсяг доходів, які надійшли до відповідних місцевих бюджетів. У 2017 році таких бюджетів налічувалося 629, у 2018 – 607, у 2019 – 547 (табл. 3.1). Якщо взяти до уваги не лише видатки, пов'язані з оплатою праці, а й усі витрати на утримання апарату управління місцевої ради, то кількість бюджетів, у яких доходи були меншими за управлінські витрати, зростає. У 2016 році таких бюджетів було 713 (6,6% від загальної кількості місцевих бюджетів), у 2017 році – 828 (8,8%), у 2018 – 833 (9,3%), у 2019 – 711 (9,4%) (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Аналіз видатків на утримання апарату управління місцевих рад

Період	Загальна кількість місцевих бюджетів (без міста Києва)	Бюджети, у яких обсяг видатків на оплату праці апарату управління перевищує суму власних доходів		Бюджети, у яких обсяг поточних видатків на утримання апарату управління перевищує суму власних доходів	
		кількість бюджетів	питома вага від загальної кількості місцевих бюджетів	кількість бюджетів	питома вага від загальної кількості місцевих бюджетів
2016 рік	10 804	549	5,1%	713	6,6%
2017 рік	9 395	629	6,7%	828	8,8%
2018 рік	8 939	607	6,8%	833	9,3%
2019 рік	7 591	547	7,2%	711	9,4%

Джерело: розроблено автором за даними Державної казначейської служби та Міністерства фінансів України.

Наведені дані засвідчують, що доходи бюджету (без трансфертів з державного бюджету) відповідної місцевої ради (сільської, селищної, міської

міст районного значення) були меншими, ніж витрати на утримання апарату управління ради. Через це, бюджетні витрати відповідної місцевої ради на утримання галузей соціально-культурної сфери та реалізацію програм і заходів здійснювалися коштом трансфертних платежів з бюджетів вищого рівня (районного, обласного). У такому разі, не маючи достатніх фінансових ресурсів, органи місцевого самоврядування не можуть повноцінно виконувати своїх повноважень і надавати населенню громади якісних публічних послуг. Це – одна з проблем, яка мала місце впродовж новітньої історії незалежної української держави. Відсутність достатньої фінансової бази робила органи місцевого самоврядування прямо залежними від органів центральної та місцевої державної виконавчої влади. Наведені в таблиці 3.1 дані підтверджують збільшення впродовж 2016–2018 років кількості місцевих бюджетів, у яких обсяги бюджетних доходів перевищують видатки на апарат управління. Розпочате в 2015 році об'єднання територіальних громад призвело до зменшення загальної кількості місцевих бюджетів й одночасно збільшилася частка фінансово неспроможних місцевих рад. Тенденція щодо збільшення кількості місцевих рад із низькою фінансовою спроможністю – один з аргументів на користь об'єднання й формування більш спроможних в інституційному та фінансовому сенсі громад.

Багато країн, що розвиваються, прагнуть покращити якість державного управління за допомогою фінансової децентралізації. Однак переваги від децентралізації великою мірою залежать від того, як функціонують субрегіональні органи влади⁴¹⁵. Важливо також розуміти, що поняття дієздатності (або інституційної спроможності) громад передбачає не лише забезпеченість фінансовими та матеріальними ресурсами, а й урахування нематеріальних активів (місцевих навичок, згуртованості жителів, взаємної довіри, здатності до співпраці, фахового рівня менеджерів громади), які

⁴¹⁵ Hankla C. R. When is fiscal decentralization good for governance? // The Journal of Federalism. 2008. № 39(4). pp. 632–650. DOI : <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>

повинні забезпечити спроможність громади до стратегічного розвитку⁴¹⁶. Крім цього, важливий компонент успішних змін – необхідність змін структури влади в межах громад, підвищення прозорості влади й залучення громадян до політичних та суспільних процесів. Тобто принциповим є те, щоб зробити управління на рівні громади максимально чутливим до потреб більшості населення⁴¹⁷. Проте існує й інша думка щодо необхідності максимального залучення громадян до управлінської діяльності. За твердження А. Левітаса, приклад Польщі засвідчує, що можуть бути зроблені значні досягнення в управлінні без особливої активності громадян. Він зазначає, що насамперед необхідно здійснити політичний прорив на національному рівні, а потім формувати відповідальні й професійні інституції на місцевому рівні⁴¹⁸. Цей досвід може бути корисний для України, оскільки в процесі реформи децентралізації відчувається значний брак політичної волі національних еліт.

Реформа децентралізації й місцевого самоврядування в Україні передбачає формування об'єднаних територіальних громад. Процес формування об'єднаних громад в Україні досить динамічний: у 2015 році було сформовано й проведено перші вибори в 159 ОТГ, у 2016 – 207, у 2017 – 299, у 2018 – 141, у 2019 – 171. Отже, станом на 2020 рік функціонувало 977 об'єднаних громади, утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴¹⁹.

Проблеми реформування

До внутрішніх ризиків процесу децентралізації слід зарахувати: недостатню ефективність місцевої бюрократії – через брак фахових кадрів, системних кваліфікаційних навчань, механізмів громадського контролю та антикорупційних процедур; некоректний вибір стратегічних пріоритетів,

⁴¹⁶ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Київ : НІСД, 2018. С. 4.

URL : <https://cutt.ly/hdmSScp>

⁴¹⁷ Bardhan P. Decentralization of governance and development // Journal of Economic perspectives. 2002. № 16(4). pp. 185–205. URL : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>

⁴¹⁸ Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about «decentralisation» // Public Governance / Zarządzanie Publiczne. 2018. № 45(3). pp. 5–25. DOI : <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>

⁴¹⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

переважання орієнтацій на поточне споживання та брак стратегічно орієнтованої пріоритетизації цілей розвитку, неінклюзивність процесу стратегування; надмірні патерналістські налаштування й очікування (сподівання на централізований бюджетний ресурс); труднощі комунікації з місцевим малим бізнесом, а також з великими компаніями (їхніми філіями), що працюють на територіях громад; забезпечення доступності та формалізації (знеособлення) доступу об'єднаних територіальних громад до централізованих фінансових ресурсів для запобігання політично вмотивованим рішенням.

Серйозна проблема сучасної України – старіння населення та стрімке скорочення його чисельності. Причин скорочення населення є декілька. Насамперед, це незадовільна економічна ситуація в країні та низький рівень життя. Унаслідок цього посилюються міграційні потоки в західному напрямку до країн з вищим рівнем розвитку економіки та набагато кращим соціальним середовищем. Це призводить до трансформації економічної діяльності в Україні у зв'язку зі зменшенням кількості продуктивних сил та кількості споживачів продукції та послуг. Також це спричинює до необхідність розширення сфери соціального забезпечення, збільшення державних та муніципальних витрат на підтримання відповідного життєвого рівня населення. Крім того, потрібно пристосовувати інфраструктуру до потреб жителів похилого віку та формувати відповідний спектр послуг для забезпечення їхньої життєдіяльності. Факт старіння та зменшення чисельності населення необхідно враховувати при формуванні державної та регіональної економічної й соціальної політики⁴²⁰.

Одночасно зі скороченням чисельності населення в Україні відбуваються процеси урбанізації. Міграційні потоки мають орієнтацію на великі міські агломерації, особливо це стосується міграції до міста Києва (у 2018 році зафіксовано міграційний приріст 13942 осіб, у 2019 році – 17175

⁴²⁰ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

осіб⁴²¹). Старіння населення та міграційні процеси необхідно враховувати при проведенні реформи децентралізації. Об'єднання громад і планування їхньої діяльності має зважати на тенденції народжуваності, смертності та міграції. На підставі цього повинне формуватися відповідне життєве середовище громадян. Необхідно зважати на гендерну структуру населення та адаптувати місцеву інфраструктуру й публічні послуги під потреби відповідних категорій громадян.

Ще одна суттєва проблема – нерівномірність розміщення по території України економічного потенціалу й фіскальної бази. Статистичні дані (рис. 3.1) показують, що різниця між «найбагатшим» і «найбіднішим» регіоном за показником валового регіонального продукту становить 24,6 раза⁴²² (місто Київ – 833,1 млрд грн, Чернівецька область – 33,9 млрд грн). Якщо не враховувати місто Київ (можливості міста набагато більші, зважаючи на статус столиці держави), то різниця екстремальних показників валового регіонального продукту складає майже 11 разів (Дніпропетровська область – 369,5 млрд грн, Чернівецька область – 33,9 млрд грн). Високий рівень економічного розвитку Києва зумовлений здебільшого високою динамікою розвитку фінансового сектору та посередницьких послуг. Крім того, військові дії на сході країни спричинили міграцію певної частини бізнесу в середину країни, насамперед у Київ. Це також стало додатковим чинником високого рівня розвитку економіки столиці.

⁴²¹ Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁴²² Там само.

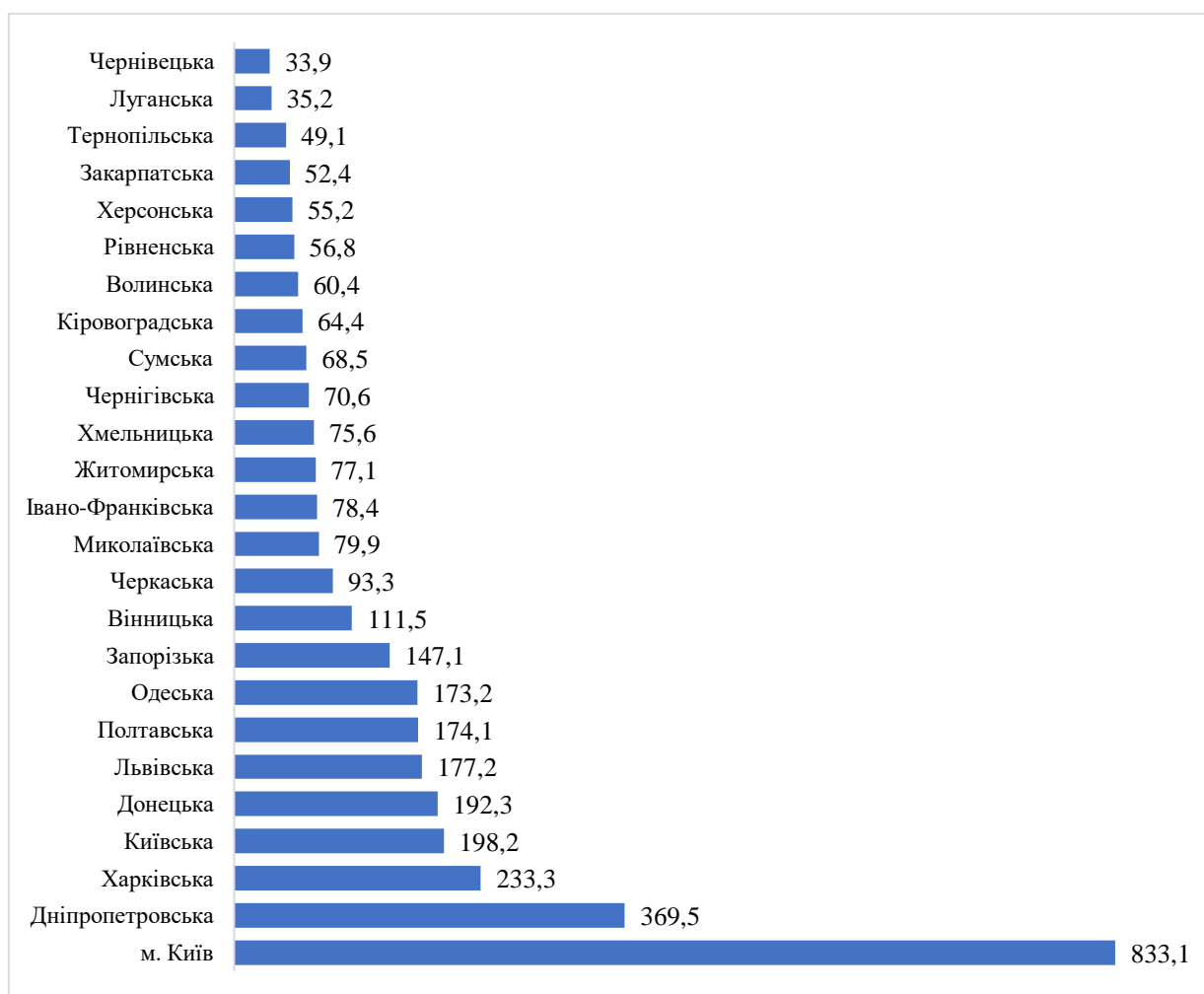


Рис. 3.1. Валовий регіональний продукт за 2018 рік (млрд грн)

Джерело: розроблено автором за даними Державної служби статистики України.

У наведених даних (рис. 3.1) Івано-Франківська область із показником валового регіонального продукту на рівні 78,4 млрд грн відображає медіанне значення цього ряду показників. Порівняно з найвищими показниками валового регіонального продукту медіанне значення в 10,6 раза менше від показника в м. Києві та в 4,7 раза менше, ніж у Дніпропетровській області. Порівняно з найменшими показниками медіанне значення у 2,3 раза більше за показник Чернівецької області та у 2,2 раза за показник Луганської області.

Показник валового регіонального продукту демонструє загальний економічний потенціал регіону. Водночас, більш коректним показником виступає показник валового регіонального продукту, розрахований на душу населення (рис. 3.2).

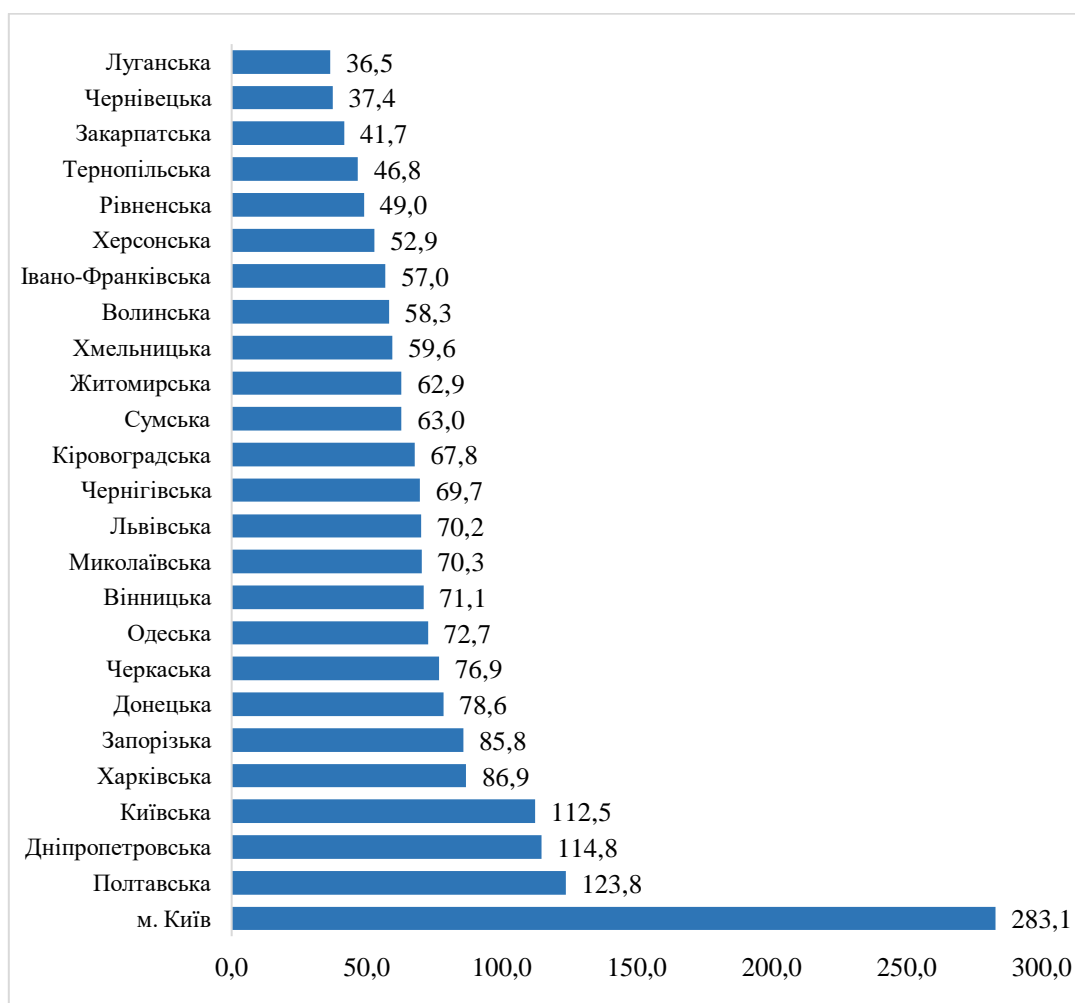


Рис. 3.2. Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу за 2018 рік (тис. грн)

Джерело: розроблено автором за даними Державної служби статистики України.

Серед регіонів найвищі показники валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу зафіксовано в місті Києві – 283,1 тис. грн та Полтавській області – 123,8 тис. гривень. Найменші показники в Луганській області – 36,5 тис. грн та Чернівецькій області – 37,4 тис. гривень. Отже, різниця між «найбагатшим» і «найбіднішим» регіонами (тобто між містом Києвом та Луганською областю) становить 7,8 рази. Без урахування міста Києва різниця між Полтавською та Луганською областями становить 3,4 рази (рис. 3.2). Різниця між екстремальними показниками валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу значно менша, ніж різниця між аналогічними показниками його номінального обсягу, вона становить 24,6 рази, а без урахування міста Києва 11 разів (про що було зазначено вище).

Однак диференціація економічного потенціалу в межах України все-таки досить суттєва.

Номінальний обсяг валового регіонального продукту та його величина в розрахунку на одну особу по-різному впливають на ранжування областей, що відображено в таблиці 3.2. Отож для об'єктивної оцінки економічного потенціалу регіонів слід аналізувати широкую низку показників та параметрів.

Таблиця 3.2

Порівняльні дані обсягів валового регіонального продукту (ВРП)

Адміністративно-територіальні одиниці	Позиція серед регіонів України	
	за обсягами ВРП	за обсягами ВРП на 1 особу
Вінницька область	10	10
Волинська область	19	18
Дніпропетровська область	2	3
Донецька область	5	7
Житомирська область	14	16
Закарпатська область	22	23
Запорізька область	9	6
Івано-Франківська область	13	19
Київська область	4	4
Кіровоградська область	18	14
Луганська область	24	25
Львівська область	6	12
Миколаївська область	12	11
Одеська область	8	9
Полтавська область	7	2
Рівненська область	20	21
Сумська область	17	15
Тернопільська область	23	22
Харківська область	3	5
Херсонська область	21	20
Хмельницька область	15	17

Черкаська область	11	8
Чернівецька область	25	24
Чернігівська область	16	13
місто Київ	1	1

До причин відмінностей в економічному та фіскальному потенціалі територій можна зарахувати: політико-географічне розташування; історичний та культурний розвиток території; природні та кліматичні умови; наявність корисних копалин; екологічний стан територій; наявність транспортного сполучення; чисельність населення і його вікова структура; сформована протягом минулих періодів мережа об'єктів соціальної та економічної інфраструктури, її поточний стан.

Диференціація фінансового потенціалу по територіях України екстраполюється на об'єднані територіальні громади. Серед 665 об'єднаних територіальних громад (які функціонували в 2018 році й мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом) наявні значні відмінності в показниках, які характеризують фінансовий потенціал громади.

Наведений нижче аналіз засвідчує необхідність певного коригування державної регіональної та бюджетної політики.

Для об'єктивного аналізу й зіставлення параметрів 665 об'єднаних територіальних громад було згруповано за критерієм чисельності населення громади:

- Група 1 – ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- Група 2 – ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- Група 3 – ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- Група 4 – ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів.

Таблиця 3.3

Окремі показники фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад за 2018 рік

Групи ОТГ за кількістю жителів	Кількість ОТГ у групі	Загальна чисельність населення в групі, тис. осіб	Середнє значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Медіанне значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Мінімальне значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Максимальне значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн
Група 1 (понад 15 тис. осіб)	87	1 866,2	3 577,3	3 517,8	934,7	6 035,2
Група 2 (від 10 до 15 тис. осіб)	103	1 267,3	3 720,2	3 500,6	738,1	21 693,6
Група 3 (від 5 до 10 тис. осіб)	227	1 596,5	3 761,8	3 179,4	633,3	17 577,3
Група 4 (менше 5 тис. осіб)	248	863,3	4 171,5	3 619,1	597,3	25 501,6
Разом	665	5 593,3				

* доходи загального фонду бюджету ОТГ без трансфертів з державного бюджету

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України; Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29; Венцель В. Т., Казюк Я. М., Герасимчук І. Л. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік // Децентралізація. 2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10649>

У групі 1, яка містить у собі об'єднані територіальні громади з чисельністю населення понад 15 тис. осіб, різниця між максимальним (6 035,2 грн) і мінімальним (934,7 грн) значеннями доходів на душу населення становить 6,5 раза. У 2-й групі (ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. осіб) різниця між максимальним (21 693,6 грн) і мінімальним (738,1 грн)

значеннями доходів на душу населення являє собою 29,4 раза. У 3-й групі (ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. осіб) різниця між максимальним (17 577,3 грн) і мінімальним (633,3 грн) значеннями доходів на душу населення становить 27,8 раза. У 4-й групі (ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. осіб) різниця між максимальним (25 501,6 грн) і мінімальним (597,3 грн) значеннями доходів на душу населення дорівнює 42,7 раза (табл. 3.3). Найвища різниця між екстремальними значеннями існує в 4-й групі, до якої входять громади з найменшою чисельністю населення. Водночас найменший розрив між «найбагатшою» і «найбіднішою» громадою в 1-й групі, де населення перевищує 15 тис. осіб. Тобто громади з більшою чисельністю мають набагато меншу диференціацію в доходах⁴²³.

У 2019 році на прямих міжбюджетних відносинах перебували 806 об'єднаних територіальних громад. З цієї кількості 24 об'єднані громади були утворені на базі міст обласного значення шляхом приєднання суміжних територій. Зважаючи на це, 806 ОТГ також було згруповано за критерієм чисельності населення. Крім того, для більшої об'єктивності та коректності порівняння міста обласного значення, у яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно з Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴²⁴, виділено в окрему групу:

- Група 1 – ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- Група 2 – ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- Група 3 – ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- Група 4 – ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів;
- Група 5 – ОТГ-міста обласного значення.

За даними проведеного аналізу отримано таку інформацію (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

⁴²³ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

⁴²⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Окремі показники фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад за 2019 рік

Групи ОТГ за кількістю жителів	Кількість ОТГ у групі	Загальна чисельність населення в групі, тис. осіб	Середнє значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Медіанне значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Мінімальне значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Максимальне значення суми власних доходів* на 1 жителя в групі, грн	Різниця між найвищим і найнижчим показником
Група 1 (понад 15 тис. осіб)	95	2 001,1	4 139,3	4 028,9	1 108,6	7 695,0	6,9 раза
Група 2 (від 10 до 15 тис. осіб)	128	1 561,6	4 387,6	4 073,1	905,2	23 702,4	26,2 раза
Група 3 (від 5 до 10 тис. осіб)	268	1 874,9	4 409,6	3 758,6	792,0	21 239,2	26,8 раза
Група 4 (менше 5 тис. осіб)	288	979,1	4 755,8	4 219,4	760,6	35 748,0	47,0 разів
Група 5 (ОТГ-міста обласного значення)	27	1 891,0	5 976,0	4 777,9	3 098,8	9 813,0	3,2 раза
Разом	806	8 307,7					

* доходи загального фонду бюджету ОТГ без трансфертів з державного бюджету

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України; Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>.

Згідно з наведеними в таблиці 3.4 даними можна зробити висновок, що серед громад з більшою чисельністю населення менша різниця між екстремальними показниками доходів на душу населення. У групі 5 середня чисельність населення в одній міській громаді становить 70 тис. осіб, різниця між максимальним і мінімальним значеннями показника доходів на душу населення становить 3,2 раза. У групі 1 середня чисельність населення в одній громаді становить 21,1 тис. осіб, різниця між максимальним і мінімальним

значеннями показника доходів на душу населення дорівнює 6,9 раза. У групах 2, 3, 4 (середня чисельність населення в групі – 12,2 тис. осіб, 7,0 тис. осіб, 3,4 тис. осіб відповідно) різниця між максимальним і мінімальними значеннями значно вища. У групі 4, до складу якої входять об'єднані територіальні громади з чисельністю населення менше 5 тис. осіб, різниця між максимальним і мінімальним значеннями доходів на душу населення становить 47,0 разів. Дані за 2019 рік характеризуються аналогічним трендом, який мав місце за підсумками 2018 року. Наведені дані засвідчують наявність одного із серйозних ризиків децентралізації, який був описаний вище, – зростання нерівномірності розподілу фінансових ресурсів між територіями.

На підставі викладеного можна говорити про те, що одним із критеріїв оптимального формування об'єднаних громад є їхня чисельність, що перевищує принаймні 5 тис. осіб. Однак, зважаючи на необхідність створення інституційно спроможних громад, доцільно здійснювати їхнє формування з огляду на середньо- та довгострокову перспективу. У такому разі, ураховуючи зазначені вище демографічні чинники, слід зазначити про те, що оптимальний рівень чисельності населення в об'єднаній територіальній громаді знаходиться на позначці 8-10 тис. осіб. У перспективі невеликі громади можуть зіштовхнутися з проблемами належного функціонування та відсутністю можливостей для якісного надання публічних послуг своїм жителям. Відсутність достатнього людського та трудового потенціалу, а також необхідної площі – стримувальний чинник для розміщення підприємницьких структур. Функціонування малого та середнього бізнесу також є проблематичним з огляду на невелику кількість потенційних споживачів тих товарів і послуг, які продукуються суб'єктами господарювання. З іншого боку, більша концентрація населення формується переважно в тих місцях, де наявні робочі місця та відповідна інфраструктура. Тому регіони з більшою чисельністю мають більший потенціал для свого існування та розвитку, на

відміну від населених пунктів із незначною кількістю жителів і невеликою площею⁴²⁵.

Одночасно із зазначеним вище слід наголосити, що існують невеликі за чисельністю й територіями громади, які мають досить високі показники доходів. Здебільшого це зумовлено розташуванням на територіях таких громад податкоємних суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з наявністю природних ресурсів, а також зручним географічним чи логістичним розташуванням громади та іншими чинниками, визначеними історичним або соціокультурним розвитком відповідної території⁴²⁶. Наприклад, населення Шахівської об'єднаної територіальної громади (Донецька область) становить 2,9 тис. жителів. На території громади функціонують підприємства, пов'язані з видобутком глини: ПрАТ «Глини Донбасу», ПрАТ «Веско»⁴²⁷. За 2019 рік доходи загального фонду громади становили 51,7 млн грн (без трансфертів з державного бюджету), відповідно доходи на душу населення – 18,1 тис грн, при середньому показникові у групі 4 (до якої належить громада) 4,8 тис. гривень. Сенчанська об'єднана територіальна громада (Полтавська область) характеризується тим, що вона є територією з найбільшим видобутком вуглеводнів у регіоні. Тут видобувають значну кількість нафти, газу та конденсату України. На території громади функціонує ГПУ «Полтавагазвидобування» філія найбільшої в Україні газовидобувної компанії АТ «Укргазвидобування»⁴²⁸. Населення Сенчанської громади становить лише 3 тисячі, доходи загального фонду бюджету за 2019 рік склали 87,6 млн грн (без трансфертів з державного бюджету), відповідно доходи на душу населення – 29,6 тис. грн при середньому показникові в групі 4 (до якої належить громада) 4,8 тис. грн (табл. 3.4). Троїцька об'єднана територіальна громада (Дніпропетровська область) вирізняється тим, що на її території

⁴²⁵ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

⁴²⁶ Там само.

⁴²⁷ Офіційний сайт Шахівської об'єднаної територіальної громади. URL : <https://shahivska-gromada.gov.ua/>

⁴²⁸ Офіційний сайт Сенчанської об'єднаної територіальної громади. URL : <http://senchanska.gromada.org.ua/>

ДВАТ Шахта «Павлоградська», яка входить до ПрАТ «ДТЕК Павлоградвугілля» (найбільше вуглевидобувне підприємство України, що за підсумками 2019 року сплатило до бюджету 4,1 млрд грн і зайняло 16 позицію в рейтингу найбільших платників України⁴²⁹). Населення громади 2,7 тис. жителів, доходи загального фонду бюджету за 2019 рік становили 95,2 млн грн (без трансфертів з державного бюджету), відповідно доходи на душу населення – 35,7 тис. грн при середньому показникові в групі 4 (до якої належить громада) 4,8 тис. гривень⁴³⁰.

Невелика громада зі значною фінансовою базою, з одного боку, є повністю самодостатньою й не потребує трансфертного вирівнювання з державного бюджету, а з іншого боку, породжує необхідність надання такого вирівнювання для інших громад, розташованих поруч з такими громадами. Отже, одне із завдань децентралізації – зменшення участі державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів – не досягнуто. Розвиток об'єднаних територіальних громад має відбуватися з урахуванням принципу оптимального розміру та інклюзивного зростання, щоб зменшити необхідність горизонтального вирівнювання доходів місцевих бюджетів. Також невеликі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління суспільними процесами. Незначна кількість жителів, серед них й учнів та дітей, що проживають у таких громадах, ставить під сумнів їхню перспективність⁴³¹.

Різні фінансові спроможності територій призводять до надання жителям публічних послуг різної якості. Виконання державою соціальної функції передбачає забезпечення громадян по всій території країни певним уніфікованим рівнем аналогічних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо). За умов суттєвих регіональних диспропорцій держава повинна застосовувати механізми горизонтального та вертикального вирівнювання

⁴²⁹ Журнал «Рейтинг». URL : <https://rating.zone/wp-content/uploads/2020/02/top-100.pdf>

⁴³⁰ Офіційний сайт Троїцької об'єднаної територіальної громади. URL : <https://troizka.otg.dp.gov.ua/ua>

⁴³¹ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

фінансової спроможності територій. Це один з елементів забезпечення виконання соціальної функції на регіональному рівні⁴³².

Зміни до законодавства

Важливим для проведення реформи децентралізації є формування якісного законодавчого поля. Сьогодні існує серйозна проблема в тому, що існує дублювання багатьох функцій, які належать до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тобто законодавство передбачає, що одні й ті ж самі функції виконують як органи виконавчої влади, так й органи місцевого самоврядування. За таких умов виникає конфліктність та невизначеність повноважень між різними гілками влади. Необхідно на законодавчому рівні врегулювати діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема визначити базову структуру органів місцевого самоврядування, урегулювати питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, установчих та регулювальних документів громад, документів, що регулюють взаємодію з громадськістю, проведення місцевих референдумів. Водночас необхідно формувати ефективну систему професійної підготовки кадрів. Зважаючи на нові повноваження та сучасні виклики, важливий елемент інституційного становлення місцевого самоврядування – належний рівень підготовки фахівців⁴³³.

Необхідно врегулювати питання здійснення державного нагляду за законністю рішень і дій органів місцевого самоврядування. Це – важливе питання, оскільки держава повинна забезпечити дотримання законності та прав територіальних громад і громадян. У контексті виконання наглядових і контрольних функцій держава повинна забезпечити належний рівень публічних та інших послуг для своїх громадян, тобто забезпечити виконання соціальної функції як однієї з основних функцій сучасної держави. Для України це вкрай актуально, оскільки лише зараз відбувається процес

⁴³² Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

⁴³³ Там само.

формування повноцінного місцевого самоврядування європейського зразка. Сьогодні існує багато проблем щодо інституційного становлення місцевого самоврядування, формування професійних органів управління, формування взаємовідносин органів управління з громадськістю⁴³⁴.

Проведення децентралізації в Україні – важливий чинник розвитку демократичної системи управління. Реформування місцевого самоврядування має сформувати новий тип відносин між громадянами, громадою та державою. Новий формат відносин повинен ґрунтуватися на спільному володінні та спільному управлінні справами громади. Максимальне залучення громадян до управління громадою має підвищити ефективність управління, посилити відповідальність за прийняті рішення та результати їх упровадження⁴³⁵.

Проведення фіскальної децентралізації стало одним із головних стимулів для об'єднання громад. Однак недосконалість законодавчої бази та недостатньо ефективне управління процесом децентралізації призвело до створення громад з дуже суттєвою різницею в ресурсах. Тому держава повинна здійснювати додаткові заходи фінансового вирівнювання, щоб забезпечити виконання гарантій громадянам у контексті виконання соціальної функції⁴³⁶.

Подальший прогрес і результативність реформи залежить від консолідованої позиції центральної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування нового устрою управління державою. Історичний досвід засвідчив, що Україні притаманна модель державного управління, яка ґрунтується на ефективному місцевому самоврядуванні⁴³⁷.

Необхідно звернути особливу увагу на підвищення інституційної спроможності об'єднаних громад. Серед важливих проблем – недостатність кваліфікованих працівників. Нові повноваження й компетенції потребують

⁴³⁴ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

⁴³⁵ Там само.

⁴³⁶ Там само.

⁴³⁷ Венцель В. Т. Історико-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування Української державності // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research, Issue 4(11). Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2018. pp. 84 – 89.

відповідних фахових знань, умінь та навичок. Сучасні об'єднані громади повинні забезпечувати своїх громадян необхідним рівнем соціальних та інших послуг і бути конкурентоспроможними на ринку залучення додаткових фінансових ресурсів⁴³⁸.

Головна умова успішного проведення реформи децентралізації в Україні – взаємодія та співпраця політичних еліт, органів влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Важливим аспектом є підтримка реформи з боку європейських інституцій, яка засвідчує інтеграцію України в європейський цивілізаційний простір⁴³⁹.

3.3. Фінансова спроможність громад – основа ефективної соціальної політики держави

Децентралізація – це системний процес, який здійснюється одночасно в усіх сферах життєдіяльності людини. На думку експертів ОЕСР, дієздатність громад базується як на матеріальних, так і на нематеріальних активах. Перші охоплюють послуги, інфраструктуру, природні ресурси та культурні надбання. Другі – місцеві навички, згуртованість, здатність до дії, адаптивність та відкритість для інших, зрештою – здатність працювати разом, приймати спільні рішення та втілювати спільне бачення майбутнього розвитку громади⁴⁴⁰. Тому поняття спроможності громади має не лише містити в собі забезпеченість відповідними ресурсами, але й характеризувати її здатність до розвитку, ураховуючи всі матеріальні та нематеріальні активи. Водночас для виконання покладених на органи місцевого самоврядування повноважень, вони повинні, крім нематеріальних активів, мати достатній потенціал для розвитку, а саме: економічний, трудовий, інфраструктурний та природно-ресурсний. Тільки за умови наявності певної ресурсної бази органи місцевого самоврядування матимуть можливість забезпечити якісне та своєчасне виконання власних та делегованих державою повноважень. Актуальне

⁴³⁸ Венцель В.Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Том 8. № 1. С. 18–29.

⁴³⁹ Там само.

⁴⁴⁰ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Київ : НІСД, 2018. С. 4.

URL : http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf

питання – формування системи індикаторів, за допомогою яких можна було б визначити рівень спроможності органів місцевого самоврядування, насамперед ОТГ. Вимоги та критерії щодо формування об'єднаних територіальних громад визначено Методикою формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), затвердженою постановою Уряду, яка визначила порядок розроблення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області та умови формування проектних спроможних територіальних громад⁴⁴¹. Зазначена Методика регламентує вимоги до формування територіальних громад, які повинні мати інституційну та фінансову спроможність забезпечити вирішення суспільних питань, що належать до їхньої компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць⁴⁴². Згідно з Методикою до критеріїв оцінки рівня спроможності належать такі⁴⁴³:

- чисельність населення, що постійно проживає на території територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території територіальної громади;
- площа території територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади.

Відповідно до встановлених оцінних критеріїв визначається рівень спроможності територіальної громади – низький, середній, високий⁴⁴⁴. Оцінка спроможності громади на етапі її створення (тобто об'єднання) стала важливим елементом формування дієздатних органів місцевого самоврядування, які повинні забезпечити на відповідній території вирішення

⁴⁴¹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/XdNtaXf>

⁴⁴² Там само.

⁴⁴³ Там само.

⁴⁴⁴ Там само.

всіх питань, пов'язаних зі створенням та підтриманням комфортного життєвого середовища для своїх жителів. Однак іншим не менш (а можливо й більш) важливим питанням є здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати належне виконання своїх повноважень у середньо- та довгостроковому періоді. Визначення рівня спроможності за Методикою Уряду здійснювалося лише на момент формування нової громади. Для оцінювання подальшого функціонування громад, а саме того, наскільки ефективно й повно вони здатні забезпечувати виконання своїх повноважень, у Методиці критеріїв не визначено. Зважаючи на це виникає обґрунтована доцільність для створення певної системи показників та критеріїв, які б характеризували найбільш вагомими показниками, необхідні для оцінки інституційної спроможності громад і їхніх територій.

Нижче наведено методичний підхід до визначення та оцінки фінансової спроможності ОТГ.

Оцінка фінансової спроможності здійснюється на підставі інтегрального показника, який містить рейтингові показники за вісьмома самостійними показниками, що розраховані на підставі даних про чисельність населення та показників виконання бюджету відповідної громади.

Інтегральний показник фінансової спроможності визначається за формулою:

$$I_i = X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 + X_6 + X_7 + X_8 , \quad (3.1)$$

де X_1 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає суму доходів загального фонду в розрахунку на 1-го жителя ($D_{zf(pc)}$);

X_2 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає суму видатків загального фонду в розрахунку на 1-го жителя ($V_{zf(pc)}$);

X_3 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає суму видатків на утримання апарату управління в розрахунку на 1-го жителя ($V_{y(pc)}$);

X_4 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає суму капітальних видатків в розрахунку на 1-го жителя ($V_{k(pc)}$);

X_5 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає рівень дотаційності бюджету (L_t);

X_6 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає співвідношення видатків на утримання апарату управління з обсягом доходів бюджету (H_y);

X_7 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає питому вагу заробітної плати у видатках загального фонду бюджету (P_{op});

X_8 – рейтингова позиція громади за показником, який визначає питому вагу капітальних видатків у загальному обсязі видатків (P_k).

Суму доходів загального фонду в розрахунку на 1 жителя розраховано як співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду (без урахування трансфертів) з кількістю жителя відповідної громади:

$$D_{zf(pc)} = \frac{D_{zf}}{N_i}, \quad (3.2)$$

де D_{zf} – доходи загального фонду бюджету громади (без урахування трансфертів з державного бюджету),

N_i – чисельність населення громади.

Показник відображає можливості й потенціал громади забезпечувати виконання своїх функцій та повноважень, використовуючи фінансові ресурси, які акумулюються на її території. Для цього показника критерієм оцінки є середня та медіанна величина в громадах. Відповідно до цих значень можна оцінити показник доходів на 1 жителя у відповідній громаді – як він співвідноситься із цими величинами.

Суму видатків загального фонду в розрахунку на 1 жителя визначено як співвідношення обсягу видатків загального фонду з кількістю жителя громади:

$$V_{zf(pc)} = \frac{V_{zf}}{N_i}, \quad (3.3)$$

де V_{zf} – обсяг видатків загального фонду громади.

Показник указує на фінансовий потенціал громади та її здатність забезпечувати достатній рівень фінансування видатків на утримання установ та закладів бюджетної сфери, реалізацію програм і заходів на території громади. Для цього показника, як і для показника доходів на 1 жителя, критерієм оцінки є середня та медіанна величина в громадах.

Суму видатків на утримання апарату управління в розрахунку на 1 жителя визначено як співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, з кількістю жителів громади:

$$V_{y(pc)} = \frac{V_y}{N_i}, \quad (3.4)$$

де V_y – обсяг видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду бюджету громади.

Зазначений показник указує на обсяг видатків, які витрачають платники податків на утримання управлінського апарату громади або, іншими словами – якою є «вартість» одного працівника управлінського апарату громади для кожного жителя громади⁴⁴⁵.

Суму капітальних видатків в розрахунку на 1 жителя визначено як співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету з кількістю жителів:

$$V_{k(pc)} = \frac{V_k}{N_i}, \quad (3.5)$$

де V_k – обсяг капітальних видатків, проведених з бюджету громади.

Обсяг капітальних видатків засвідчує можливості громади здійснювати витрати на розширене відтворення. Що вищий цей показник (щодо середнього в громадах), то більші фінансові можливості громади для інвестиційного та інфраструктурного розвитку, важливого для перспектив зростання громади.

Рівень дотаційності бюджетів розраховується:

⁴⁴⁵ Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

- для громад, які отримують базову дотацію – як співвідношення базової дотації із сумою доходів загального фонду з урахуванням базової дотації:

$$L_t = \frac{B_d}{D_{zf} + B_d}, \quad (3.6)$$

де B_d – сума базової дотації, що отримує бюджет громади з державного бюджету;

- для громад, які перераховують реверсну дотацію до державного бюджету – як співвідношення реверсної дотації із сумою доходів загального фонду бюджету громади:

$$L_t = \frac{R_d}{D_{zf}}, \quad (3.7)$$

де R_d – обсяг реверсної дотації, що перераховується громадою до державного бюджету.

Показник дотаційності громади прямо залежний від обсягу її доходів – що вищий рівень доходів, то нижчу питому вагу займає базова дотація. Слід зазначити, що оптимальним є самодостатність громади в частині відсутності залежності від надходжень базової дотації з державного бюджету. Водночас наявність базової дотації не критичне явище, а нормальний загальноприйнятий механізм горизонтального вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів. Важливим є лише показник дотаційності – якщо його значення становить, наприклад, 10–20%, то це абсолютно не критично для фінансового становища громади. Однак якщо його величина становить, наприклад, 50–60% і більше, то це означає, що місцевий бюджет великою мірою залежить від державної допомоги і його фінансова спроможність невисока.

Співвідношення видатків на утримання апарату управління з обсягом доходів бюджету визначається як співвідношення видатків на утримання апарату управління громади із сумою доходів загального фонду (без урахування трансфертів з державного бюджету):

$$H_y = \frac{V_y}{D_{zf}} \quad (3.8).$$

Обсяги будь-яких видатків бюджету залежать від його фінансової спроможності, тобто суми коштів, які в ньому акумулюються. За більшої фінансової спроможності бюджету частка видатків на утримання апарату управління буде меншою, оскільки такі витрати (без урахування витрат капітального характеру, пов'язаних з утриманням органів управління) мають відносно усталену величину й незначну волатильність. Тому в бюджетах з більшим ресурсом витрати на апарат управління у відсотковому вираженні є меншими. Через це, такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій. Емпіричні дані засвідчують, що оптимальна величина управлінських витрат повинна становити не більше 20% від обсягу доходів бюджету.

Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету визначається як частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету громади до інших бюджетів, оскільки такі кошти не спрямовуються на проведення видатків на території відповідної громади, а використовуються на утримання установ чи фінансування програм і заходів на території іншої громади (тобто, тієї, яка отримала такі кошти):

$$P_{op} = \frac{V_{op}}{V_{zf}}, \quad (3.9)$$

де V_{op} – видатки на заробітну плату з нарахуваннями, проведені із загального фонду бюджету громади.

Видатки на оплату праці – головна видаткова стаття бюджету. Якщо вони занадто високі, то відсутні можливості для розвитку територій та розвитку інституційної спроможності установ і закладів бюджетної сфери (придбання обладнання, будівництво, реконструкція тощо).

Питома вага капітальних видатків із загальним обсягом видатків визначається як співвідношення капітальних видатків до сукупного обсягу видатків загального та спеціального фонду бюджету громади:

$$P_k = \frac{V_k}{V_{zf} + V_{sf}}, \quad (3.10)$$

де V_k – обсяг капітальних видатків, проведених з бюджету громади;

V_{sf} – обсяг видатків спеціального фонду громади.

Обсяг капітальних видатків – важливий індикатор фінансових можливостей бюджету. Що вища фінансова спроможність бюджету, то більше коштів може бути спрямовано на витрати капітального характеру, на створення нової доданої вартості на території громади.

Наведені вище підходи було використано для проведення оцінювання об'єднаних територіальних громад щодо їхньої фінансової спроможності забезпечувати виконання своїх функцій та повноважень, а також здатності надавати жителям громади якісні публічні послуги.

У 2019 році в Україні налічувалося 806 об'єднаних територіальних громад, які утворилися відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴⁴⁶ і які мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом на підставі Бюджетного кодексу України⁴⁴⁷. Для проведення оцінки фінансових показників 806 ОТГ було згруповано за критерієм чисельності населення (табл. 3.5), про що вже йшлося в попередньому параграфі.

Таблиця 3.5

Розподіл ОТГ за чисельністю населення

Групи	Критерії групування	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ, тис. осіб	% від всього населення ОТГ
Група 1	Населення понад 15 тис. осіб	95	2 001,1	24,1%
Група 2	Населення від 10 до 15 тис. осіб	128	1 561,6	18,8%
Група 3	Населення від 5 до 10 тис. осіб	268	1 874,9	22,5%

⁴⁴⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁴⁴⁷ Бюджетний кодекс України // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Група 4	Населення до 5 тис. осіб	288	979,1	11,8%
Група 5	ОТГ- міста обласного значення	27	1 891,0	22,8%
Разом		806	8 307,7	100,0%

Джерело: Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ.

Рейтинг за 2019 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192>.

Із використанням формули (3.2) проведено розрахунки значень показника доходів загального фонду у розрахунку на 1 жителя (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Характеристика показників доходів ОТГ

Групи ОТГ за кількістю жителів	Середнє значення суми власних доходів на 1 жителя в групі, грн	Медіанне значення суми власних доходів на 1 жителя в групі, грн	Середнє квадратичне відхилення	Коефіцієнт варіації	Максимальне значення суми власних доходів на 1 жителя в групі, грн	Мінімальне значення суми власних доходів на 1 жителя в групі, грн	Різниця між максимальним і мінімальним показниками
Населення понад 15 тис. осіб	4 199,6	4 028,9	1 268,9	30,2%	7 695,0	1 108,6	6,9 разів
Населення від 10 до 15 тис. осіб	4 326,1	4 073,1	2 879,5	66,6%	23 702,4	905,2	26,2 рази
Населення від 5 до 10 тис. осіб	4 451,0	3 758,6	3 244,3	72,9%	21 239,2	792,0	26,8 рази
Населення до 5 тис. осіб	4 902,7	4 219,4	3 686,8	75,2%	35 748,0	760,6	47,0 разів
ОТГ- міста обласного значення	5 252,5	4 777,9	1 494,6	28,5%	9 813,0	3 098,8	3,2 рази

Джерело: сформовано автором за даними Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік.

URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>; Державного веб-порталу бюджету для громадян. URL : <https://openbudget.gov.ua/>.

Із 806 ОТГ у 266 громадах (33,0% від загальної кількості) показник доходів на одного жителя перевищує середній показник по всіх ОТГ. Зокрема, у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) їхня кількість становить 26 ОТГ із 96 ОТГ, у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 37 ОТГ зі 128, по Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 81 ОТГ з 268, у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 108 ОТГ із 288, по Групі 5 (ОТГ- міста обласного значення) – 14 ОТГ з 27⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

У середньому одна ОТГ у Групі 1 (з чисельністю населення понад 15 тис. осіб) отримала 87,2 млн грн власних доходів, у Групі 2 (з населенням від 10 до 15 тис. осіб) – 53,5 млн грн, у Групі 3 (з населенням від 5 до 10 тис. осіб) – 30,8 млн грн, у Групі 4 (з населенням менше 5 тис. осіб) – лише 16,2 млн грн, Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 418,5 млн грн⁴⁴⁹.

Середній показник доходів у розрахунку на 1 жителя становить: у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 4 199,6 грн (найвищий показник – 7 695,0 грн, найнижчий – 1 108,6 грн), у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 4 326,1 грн (найвищий показник – 23 702,4 грн, найнижчий – 905,2 грн), у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 4 451,0 грн (найвищий показник – 21 239,2 грн, найнижчий – 792,0 грн), у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 4 902,7 грн (найвищий показник – 35 748,0 грн, найнижчий – 760,6 грн), у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 5 252,5 грн (найвищий показник – 9 813,0 грн найнижчий – 3 098,8 грн)⁴⁵⁰. Проведені розрахунки показують, що найбільша різниця між екстремальними значеннями показників доходів існує серед громад з чисельністю населення менше 5 тис. осіб – 47 разів. У громадах із населенням 5–10 та 10–15 тис. осіб різниця між екстремальними показниками становить 26,8 та 26,2 раза відповідно. Найменша різниця між екстремальними показниками засвідчена в громадах з кількістю населення понад 15 тис. осіб та в громадах-містах обласного значення – 6,9 та 3,2 раза відповідно. Проведені розрахунки вказують на залежність рівня диференціації доходів громади від чисельності населення, що проживає на її території – серед громад з невеликою чисельністю населення різниця між «найбагатшою» і «найбіднішою» територіями значно більша, ніж у громадах з більшою чисельністю населення (див. параграф 3.2).

Додатковими аргументами є розраховані значення середнього квадратичного відхилення та коефіцієнтів варіації. Стандартне (середнє

⁴⁴⁹ Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

⁴⁵⁰ Там само.

квадратичне) відхилення – це ступінь відхилення всіх значень ознаки від свого середнього показника. Стандартне відхилення показує, на скільки в середньому відхиляються конкретні значення ознаки від їхнього середнього значення⁴⁵¹, тобто дає розуміння того, наскільки широким є діапазон зміни значень відносно середнього показника (що більше стандартне відхилення, то ширший діапазон змін значень цієї величини). Для розрахунків використано середовище Microsoft Excel, у якому функція стандартне відхилення розраховується за формулою: $\sigma = \sqrt{\frac{\sum(x-\bar{x})^2}{(n-1)}}$, де $(x - \bar{x})^2$ – сума квадратів усіх відхилень окремих значень від їхньої середньої величини; n – кількість результатів спостережень. Найбільше значення стандартного відхилення серед громад з чисельністю населення менше 5 тис. жителів та від 5 до 10 тис. жителів – 3686,8 та 3244,3 відповідно. Також необхідно звернути увагу на значення коефіцієнтів варіації. Варіацією називають коливання значень ознаки в окремих елементах сукупності⁴⁵². Що менша варіація, то більш однорідна сукупність досліджуваних ознак і навпаки. Коефіцієнт варіації характеризує рівень коливання ознаки. Коефіцієнт варіації – це відсоткове відношення середнього квадратичного відхилення до середнього рівня⁴⁵³, що обчислюється за формулою $V = \frac{\sigma}{\bar{x}}$, де V – коефіцієнт варіації; σ – середнє квадратичне відхилення; \bar{x} – середній розмір ознаки в статистичній сукупності. Показник коефіцієнта варіації використовується для оцінки однорідності сукупності. Існує оцінний критерій – сукупність однорідна й середня величина в ній є типовою, якщо коефіцієнт варіації не перевищує 33%⁴⁵⁴. У нашому випадку однорідною слід вважати сукупність показників доходів на 1 жителя в групі з населенням понад 15 тис. жителів та в групі міст обласного значення, у яких коефіцієнти варіації становлять 30,2 % та 28,5%

⁴⁵¹ Гусаров В. М. Статистика : учеб. пособ. для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 75.

⁴⁵² Правова статистика : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В. В. Голіни. Харків: Право, 2008. С. 119.

⁴⁵³ Там само. С. 121.

⁴⁵⁴ Там само. С. 121.

відповідно. В інших групах коефіцієнт значно вищий, що свідчить про суттєву неоднорідність показників. Отже, зазначені розрахунки також підтверджують гіпотезу про те, що серед громад з невеликою чисельністю населення існує більш суттєва диференціація фінансового потенціалу, ніж у громадах з більшою чисельністю жителів.

Видатки загального фонду на 1 жителя розраховано як співвідношення обсягу видатків загального фонду з кількістю жителів ОТГ за формулою (3.3).

За 2019 рік із загального фонду бюджетів ОТГ було проведено видатків на суму 57,0 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 806 ОТГ із розрахунку на одного мешканця склав 6 861,8 грн. У розрізі Груп ОТГ показники диференціюються, найвище значення середнього показника в містах обласного значення – 8 491,8 грн/1 жителя (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Характеристика показників видатків ОТГ

Групи ОТГ за кількістю жителів	Середнє значення суми видатків на 1 жителя в групі, грн	Медіанне значення суми видатків на 1 жителя в групі, грн	Середнє квадратичне відхилення	Коефіцієнт варіації	Максимальне значення суми видатків на 1 жителя в групі, грн	Мінімальне значення суми видатків на 1 жителя в групі, грн	Різниця між максимальним і мінімальним показниками
Населення понад 15 тис. осіб	6 233,3	6 263,3	1 262,5	20,3%	11 404,4	1 863,2	6,1 раза
Населення від 10 до 15 тис. осіб	6 075,0	5 910,4	1 845,1	30,4%	17 906,3	2 333,1	7,7 раза
Населення від 5 до 10 тис. осіб	6 198,9	5 931,7	2 181,9	35,2%	17 380,7	2 150,9	8,1 раза
Населення до 5 тис. осіб	6 459,1	6 226,3	2 400,0	37,2%	26 085,0	1 371,2	19,0 разів
ОТГ- міста обласного значення	8 491,8	8 577,1	1 773,1	20,9%	12 176,8	4 470,8	2,7 раза

Джерело: сформовано автором за даними Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік.

URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>; Державний веб-портал бюджету для громадян. URL : <https://openbudget.gov.ua/>

Із 806 ОТГ у 231 громаді (28,7% від загальної кількості) показник видатків на одного жителя перевищує середній показник по всіх ОТГ. Зокрема,

у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) їх кількість становить 24 ОТГ із 96 ОТГ, у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 31 ОТГ зі 128, у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 55 ОТГ із 268, у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 97 ОТГ із 288, у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 24 ОТГ із 27⁴⁵⁵.

У середньому з бюджету однієї ОТГ у Групі 1 (з чисельністю населення понад 15 тис. осіб) було проведено із загального фонду видатків на суму 131,4 млн грн, у Групі 2 (з населенням від 10 до 15 тис. осіб) – 74,6 млн грн, у Групі 3 (з населенням від 5 до 10 тис. осіб) – 43,2 млн грн, у Групі 4 (з населенням менше 5 тис. осіб) – лише 21,7 млн грн, у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 635,0 млн грн⁴⁵⁶.

Середній показник видатків у розрахунку на 1 жителя становить: у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 6 233,3 грн (найвищий показник – 11 404,4 грн, найнижчий – 1 863,2 грн), у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 6 075,0 грн (найвищий показник – 17 906,3 грн, найнижчий – 2 333,1 грн), у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 6 198,9 грн (найвищий показник – 17 380,7 грн, найнижчий – 2 150,9 грн), у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 6 459,1 грн (найвищий показник – 26 085,0 грн, найнижчий – 1 371,2 грн), у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 8 941,8 грн (найвищий показник – 12 176,8 грн, найнижчий – 4 470,8 грн).

Найбільша різниця між екстремальними показниками видатків (найбільшим і найменшим) існує серед громад із чисельністю менше 5 тис. осіб – 19 разів, найменша різниця серед міст обласного значення – 2,7 раза (табл. 3.7). Найбільші показники середнього квадратичного відхилення в Групах із чисельністю населення від 5 до 10 тис. осіб та менше 5 тис. осіб – 2 181,9 та 2 400,0 (табл. 3.7). Коефіцієнти варіації також найвищі в зазначених Групах (табл. 3.17).

⁴⁵⁵ Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

⁴⁵⁶ Там само.

Видатки на утримання апарату управління в розрахунку на 1 жителя визначено як співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, з кількістю жителів відповідної ОТГ за формулою (3.4). Показник указує на те, скільки «сплачує» кожен житель громади на утримання одного працівника управлінського апарату ОТГ у розрахунку на рік.

У середньому по 806 ОТГ середній рівень видатків на утримання апарату управління в розрахунку на 1 жителя становить 943,9 гривень.

Середній показник видатків на утримання апарату управління в розрахунку на 1 жителя становить: у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 782,4 грн (найвищий показник – 1 603,7 грн, найнижчий – 362,5 грн), у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 945,3 грн (найвищий показник – 2 542,5 грн, найнижчий – 378,8 грн), у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 1 075,1 грн (найвищий показник – 3 816,0 грн, найнижчий – 425,1 грн), у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 1 389,8 грн (найвищий показник – 4 927,4 грн, найнижчий – 322,9 грн), у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 752,7 грн (найвищий показник – 1 439,2 грн, найнижчий – 483,2 грн).

Капітальні видатки в розрахунку на 1 жителя визначено як співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету з кількістю жителів ОТГ відповідно до формули (3.5). Протягом 2019 року з бюджетів 806 ОТГ було проведено капітальних видатків на загальну суму 12,8 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 806 ОТГ із розрахунку на одного жителя склав 1 546,6 грн.

Середній показник капітальних видатків у розрахунку на 1 жителя становить: у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 1 249,7 грн (найвищий показник – 3 906,4 грн, найнижчий – 210,9 грн), у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 1 461,7 грн (найвищий показник – 8 487,0 грн, найнижчий – 278,3 грн), у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 1 645,1 грн (найвищий показник – 16 626,4 грн, найнижчий – 175,9 грн), у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 1 741,6 грн (найвищий показник – 15 398,1 грн, найнижчий – 242,7 грн), у Групі 5 (ОТГ-міста обласного

значення) – 1 732,6 грн (найвищий показник – 3 438,3 грн, найнижчий – 215,5 грн). Обсяг проведених капітальних видатків указує на наявний потенціал щодо розширеного відтворення громади.

Рівень дотаційності бюджетів розраховано як співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації з обсягом доходів загального фонду ОТГ (без урахування субвенцій з державного бюджету) за формулами (3.6, 3.7).

Дотаційність бюджетів розраховано:

- для ОТГ, які отримують базову дотацію – як співвідношення базової дотації із сумою доходів загального фонду з урахуванням базової дотації (формула 3.6);

- для ОТГ, які перераховують реверсну дотацію – як співвідношення реверсної дотації із сумою доходів загального фонду (формула 3.7).

Рівень дотаційності вказує на наявність чи відсутність можливостей громади забезпечувати фінансування бюджетних видатків завдяки грошовим ресурсам, які мобілізуються на відповідній території. Рівень дотаційності визначає, наскільки місцевий бюджет у здійсненні видатків залежить від трансфертів з державного бюджету. Найменш залежні від дотаційних ресурсів з державного бюджету громади-міста обласного значення з Групи 5. Тут з 27 ОТГ найвищий рівень дотаційності становить лише 9,1%. У Групі 1 найвищий рівень дотаційності – 49,7%. Серед ОТГ Групи 2 – у 5 громадах показник дотаційності перевищує 50% (3,9% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 57,5%. У Групі 3 в 9 громадах показник дотаційності перевищує 50% (3,4% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 63,5%. У Групі 4 лише в 3 громадах показник дотаційності перевищує 50% (1,0% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 62,6%.

Співвідношення видатків на утримання апарату управління з обсягом доходів бюджету визначається як відсоткова частка видатків на утримання апарату управління громади в сумі доходів загального фонду (без урахування трансфертів з державного бюджету) за формулою (3.8). У всіх 806 ОТГ,

середній рівень видатків на утримання апарату управління у 2019 році становив 19,9%. Зазначена величина відповідає емпіричному показникові оптимального рівня витрат на управління, який становить 20%^{457,458,459}. Серед 806 громад у 182 громадах (22,6% від загальної кількості) показник видатків на утримання органів управління – менше 20% від обсягу доходів. Середній показник видатків на утримання апарату управління у розрізі Груп становить:

- у Групі 1 (населення більше 15 тис. осіб) – 18,9%;
- у Групі 2 (населення від 10 до 15 тис. осіб) – 21,5%;
- у Групі 3 (населення від 5 до 10 тис. осіб) – 24,4%;
- у Групі 4 (населення до 5 тис. осіб) – 29,2%;
- у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 12,6%.

Тобто загальна тенденція вказує на те, що частка видатків на управління є вищою в ОТГ з меншою чисельністю населення. Серед ОТГ Групи 1 налічується 44 ОТГ (46,3% від загальної кількості ОТГ у групі), у яких видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів. Найбільша питома вага управлінських видатків становить 55,2%, а найменша – 9,5%. Серед ОТГ Групи 2 у 88 громадах показник видатків на управління перевищує 20% (68,8% від загальної кількості ОТГ у групі), серед них у 6 ОТГ показник становить понад 50%. Найбільша питома вага управлінських видатків – 87,4%, а найменша – 7,3%. У Групі 3 у 218 громадах видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів (81,3% від загальної кількості ОТГ в групі), зокрема у 18 ОТГ показник становить понад 50%. Найбільша питома вага управлінських видатків – 87,1%, а найменша – 8,8%. У Групі 4 у 264 ОТГ видатки на управління перевищують 20% обсягу фінансових ресурсів (91,7% від загальної кількості ОТГ у групі), серед них у 26 ОТГ показник перевищує 50%. Найбільша питома вага управлінських

⁴⁵⁷ Венцель В., Герасимчук І. Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

⁴⁵⁸ Венцель В., Герасимчук І. Бюджети 806 ОТГ. Рейтинг за 9 місяців 2019 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11877>

⁴⁵⁹ Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

видатків – 86,1%, а найменша – 10,0%. У Групі 5 кількість ОТГ-міст обласного значення, у яких видатки на управління перевищують 20% обсягу власних доходів, становить 10 (37,0% від загальної кількості ОТГ в групі). Найбільша питома вага управлінських видатків – 31,6%, а найменша – 8,2%.

Обсяги будь-яких видатків бюджету залежать від його фінансової спроможності, тобто суми коштів, які в ньому акумулюються. При більшій фінансовій спроможності бюджету частка видатків на утримання апарату управління буде меншою, оскільки такі витрати мають відносно усталену величину й незначну волатильність. Тобто у бюджетах із більшим ресурсом витрати на апарат управління у відсотковому вираженні є меншими. Тому такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій. Що вища частка видатків на утримання апарату управління громади, то менше коштів спрямовується на фінансування установ та закладів соціально-культурної сфери та реалізацію програм соціально-економічного розвитку. Мета створення та функціонування територіальної громади – забезпечення населення належним рівнем публічних послуг. При спрямуванні значної частини коштів на управлінську діяльність пропорційно зменшується частка коштів, які витрачаються на надання публічних послуг населенню та соціально-економічний розвиток території. Витрачання значної суми коштів на управлінську діяльність нівелює ідею формування спроможного місцевого самоврядування, яке здатне найкращим чином забезпечувати життєдіяльність населення та створювати умови для розвитку територій за принципом субсидіарності.

Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду визначена як відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету за формулою (3.9). За підсумками 2019 року, із загального фонду бюджетів 806 ОТГ було проведено видатків на фінансування заробітної плати з нарахуваннями 35,7 млрд грн, що становить 62,7% від обсягу видатків загального фонду бюджетів ОТГ. Середній показник видатків на оплату праці

в розрахунку на одну ОТГ становить: у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 71,4% (найвищий показник видатків на оплату праці – 86,0%, найнижчий – 46,5%), у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 71,0% (найвищий показник видатків на оплату праці – 89,4%, найнижчий – 34,8%), у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 70,9% (найвищий показник видатків на оплату праці – 93,3%, найнижчий – 33,5%), у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 73,3% (найвищий показник видатків на оплату праці – 91,8%, найнижчий – 25,7%), у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 42,4% (найвищий показник видатків на оплату праці – 75,5%, найнижчий – 34,9%). Обсяг видатків, спрямований на фінансування заробітної плати, – ще один індикатор фінансової спроможності громади. Спрямування суттєвої частки видатків бюджету на заробітну плату працівникам бюджетної сфери вказує на обмежені можливості для проведення витрат за іншими напрямками. Відповідно, зменшуються можливості для спрямування бюджетних інвестицій на соціально-економічний розвиток території.

Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків визначена як співвідношення капітальних видатків із сумарним обсягом видатків загального та спеціального фонду бюджету за формулою (3.10). Обсяги капітальних видатків відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту.

У середньому, по всіх 806 ОТГ, середній рівень капітальних видатків становить 18,0%. Середній показник капітальних видатків у розрізі Груп ОТГ становить: у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 16,3% (найвищий показник – 41,9%, найнижчий – 3,1%), у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 18,9% (найвищий показник – 57,2%, найнижчий – 4,2%), у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 20,7% (найвищий показник – 55,0%, найнижчий – 3,9%), у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 21,0% (найвищий показник – 63,1%, найнижчий – 4,3%), у Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 15,7% (найвищий показник – 25,7%, найнижчий – 3,4%). Обсяг бюджетних капітальних видатків прямо залежить від видатків на

оплату праці – збільшення видатків на оплату праці означає менші можливості для фінансування капітальних видатків.

Наведений підхід до оцінювання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування дає можливість здійснювати загальну оцінку рівня забезпеченості територіальних громад ресурсами для виконання своїх функцій та повноважень, оцінити рівень управлінської спроможності керівництва громади та ефективність прийнятих управлінських рішень щодо використання бюджетних ресурсів громади. Щорічний моніторинг наведених індикаторів дасть змогу аналізувати тенденції у сфері використання бюджетних коштів громади та у сфері ефективності управлінських рішень.

РОЗДІЛ 4. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ Й МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

4.1. Система фінансового вирівнювання як складова державної соціальної політики

З огляду на нерівномірність розміщення підприємницьких структур, розвиток промислової та соціальної інфраструктури, географічні, історичні, культурні та інші чинники об'єктивним явищем є різний рівень розвитку територій і різний рівень їхньої фінансової спроможності. Держава як гарант соціальних та економічних прав повинна забезпечувати відповідний життєвий рівень для своїх громадян незалежно від місця їх проживання. Один з інструментів зменшення міжтериторіальних економічних та соціальних диспропорцій – вирівнювання фінансової (бюджетної) спроможності регіонів. За допомогою фінансового вирівнювання держава має можливості забезпечувати фінансування публічних послуг (згідно з певними стандартами) на всій території незалежно від місця проживання громадянина.

Як уже зазначалося, протягом останніх 70 років національні уряди багатьох країн світу проводили політику децентралізації, яка передбачала передання значної частини повноважень щодо надання публічних послуг демократично обраним органам місцевого самоврядування. Головна ідея процесів децентралізації полягає в тому, що в багатьох випадках органи місцевого самоврядування можуть надавати своїм жителям публічні послуги більш ефективно та якісно, ніж центральні органи влади. Водночас виникає проблема щодо недостатності наявних в органах місцевого самоврядування ресурсів для надання всього спектру публічних послуг, які внаслідок децентралізації були їм передані. Через це виникає так званий парадокс децентралізації⁴⁶⁰. Він полягає в тому, що чим більше функцій з фінансування соціальних галузей (освіта, охорона здоров'я тощо) передано органам місцевого самоврядування, тим більше трансфертів з державного бюджету надходить до місцевих бюджетів і тим меншою є частка власних доходів у

⁴⁶⁰ Blöchliger H., King, D. Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. OECD Economic Studies. 2006. № 43, pp. 155–188. URL : <https://cutt.ly/fdNtZd0>

їхніх загальних бюджетах. Або, іншими словами, що більше функцій передано (доручено) органам місцевого самоврядування, то менше можна розраховувати на те, що вони будуть покривати це з доходів, які формують самостійно⁴⁶¹. Отже, виникає необхідність у державному регулюванні фінансової спроможності органів місцевого самоврядування задля забезпечення їх достатнім ресурсом для надання гарантованих державою публічних послуг визначеної якості та кількості. Найбільш дієвим інструментом такого регулювання виступає фінансове (бюджетне) вирівнювання.

Проблема фінансового вирівнювання територіальних дисбалансів є актуальною й постійно досліджується. Розвиток суспільних відносин, трансформації економічної та політичної сфер, а також необхідність збалансованого розвитку країн вимагають перманентного пошуку нових методів усунення фінансових дисбалансів між регіонами та нових інструментів державного впливу на ці процеси. На сьогодні існує значна кількість досліджень різноманітних аспектів, що стосуються фінансового вирівнювання, але з огляду на те, що ця проблема специфічна для кожного регіону, вона не втрачає своєї актуальності.

Georg Anetsberger & Volker Arnold⁴⁶² провели аналіз моделі, згідно з якою центральний уряд може встановити систему вертикального вирівнювання, тоді як регіональна влада може застосовувати систему горизонтального вирівнювання. Центральна й місцева влада приймають рішення щодо вирівнювання не одночасно, а в різному хронологічному порядку. Дослідження показало, що незалежно від термінів прийняття рішень завжди переважає центральний уряд і горизонтальне вирівнювання не відбувається. Однак рівновага є Парето-ефективною лише у випадку, якщо

⁴⁶¹ Levitas T., Djikic J. Caught Mid-Stream: «Decentralization», Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016. Report «Support to Decentralization Project» Swedish Association of Local and Regional Authorities (SKL). 2017. URL: <https://cutt.ly/VdNt3m1>

⁴⁶² Anetsberger G., Arnold V. Horizontal versus vertical fiscal equalization: the assignment problem // Int Tax Public Finance. 2019. № 26. pp. 357–380. URL: <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9499-y>

центральний уряд відіграє роль лідера в цьому процесі (Stackelberg leader). Причому, якщо переслідується мета досягнення рівних умов життя в регіонах, то єдиний оптимальний варіант досягнення цієї мети – вертикальне вирівнювання.

У монографії «Intergovernmental Transfers in Federations»⁴⁶³ представлено узагальнені висновки міжнародного досвіду у вирішенні найбільш фундаментальних проблем у сфері горизонтальних і вертикальних дисбалансів через призму міжурядових трансфертів. Автори цієї праці вивчають різноманітні аспекти формування політики, спрямованої на підвищення ефективності міжбюджетних трансфертів як інструменту досягнення структури та обсягів видатків, що сприяє покращенню якості надання публічних послуг населенню. У книзі продемонстровано, що як і в багатьох інших політичних питаннях, найоптимальніші (найкращі) рішення щодо системи та обсягів міжбюджетних трансфертів майже завжди є конкретними й у край рідко узагальненими, тобто рішення для відповідної країни необхідно приймати зважаючи на конкретну ситуацію, що склалася в цій країні. Щоб зрозуміти систему міжбюджетних трансфертів будь-якої країни, передовсім потрібно проаналізувати складні та часто змінні умови й інституції, що формують систему оподаткування, види та обсяги витрат і міжбюджетні фіскальні відносини загалом. Зважаючи на те, що кожна країна має свою історію, політичні та економічні умови, кожна система трансфертів є специфічною, а реформування трансфертної політики завжди вимагає, з одного боку, розуміння значних технічних труднощів, необхідних для створення ефективною системи трансфертів, а з іншого – чутливості та врахування реалій відповідного політичного, інституційного та економічного контексту. Дуже рідко існує універсальний спосіб міжбюджетних відносин. Основні проблеми, такі як вертикальні та горизонтальні дисбаланси, регіональна відмінність у ресурсах та інфраструктурі, справедливість у

⁴⁶³ Yilmaz S., Zahir, F. Intergovernmental Transfers in Federations. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing. 2020. URL : <https://doi.org/10.4337/9781789900859>

наданні основних соціальних послуг, – певною мірою існують у кожній країні. Але методи та способи здійснення передання ресурсів, зазвичай, досить суттєво залежать від конкретних місцевих особливостей і тому важко визначити певну універсальну систему, яка б враховувала всі особливості всіх країн. Отже, реформи трансфертних відносин будуть продовжуватися й розроблятися на основі відповідного місцевого контексту, а не орієнтуватися на якісь приклади чи кращі практики.

Yasemin İreçoğlu Carreras⁴⁶⁴ розглядає питання про те, чи великою мірою наявність регіонів із більш широкими податковими повноваженнями пов'язана з більш високим рівнем економічної нерівності в країні. У джерелах уже давно встановлено позитивний зв'язок між децентралізованим управлінням та різними рівнями перерозподілу ресурсів у середині країни. Перерозподіл – інструмент, за допомогою якого уряди ведуть боротьбу з нерівністю, і якщо перерозподіл асиметричний між регіонами, то це посилює нерівність. Зазвичай, у дослідженнях децентралізоване управління, перерозподіл і економічну нерівність завжди пов'язують між собою. У наведеному дослідженні зосереджено увагу на фіскальному аспекті децентралізації й презентовано теорію для розуміння того, чому рівні децентралізації управління в країні відіграють важливе значення для нерівності доходів. Використовуючи певний масив даних і вимірювань у сфері фіскальної автономії та фіскального контролю автор пояснює, чому фіскальна децентралізація посилює нерівність і водночас робить припущення, що спільний розподіл фіскальних повноважень між регіонами та центром може призвести до зниження нерівності.

Johannes Becker & Michael Kriebel⁴⁶⁵ розглядали питання оптимального вирівнювання податків на території федеральної землі, яка конкурує з іншою федеральною землею. За певних обставин федерація зацікавлена в

⁴⁶⁴ Carreras Y. İ. Fiscal decentralization and inequality: the case of Spain // *Regional Studies, Regional Science*. 2016. vol. 3 issue 1. pp. 295–302. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1183513>

⁴⁶⁵ Becker J., Kriebel M. Fiscal equalisation schemes under competition // *Int Tax Public Finance*. 2017. № 24. pp. 800–816. URL : <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9437-9>

стимулюванні податкової конкуренції для залучення податкової бази з інших федеральних земель. Автори зазначають, що оптимальне бюджетне вирівнювання допомагає перерозподіляти доходи від багатих регіонів до бідних і вибрати оптимальний рівень податкової конкуренції. Оптимальний рівень податкової конкуренції – компроміс між трьома цілями. По-перше, децентралізоване встановлення податкових ставок має позитивні фіскальні зовнішні явища в межах федерації з огляду на залучення інвестицій. У такому разі податкові ставки є неефективно низькими. По-друге, неефективно високі ставки – причина стримування інвестицій. По-третє, щедре фіскальне вирівнювання в середині федерації дає змогу проводити політику не агресивної конкуренції з іншими федераціями за податкову базу. Тому при оптимальному вирівнюванні рівноважні податкові ставки вищі в межах федерації та поза нею і навіть вищі, ніж у випадку централізованого (тобто федерального рівня) встановлення податкових ставок.

Проблема фінансового вирівнювання міжрегіональних диспропорцій є актуальною для всіх регіонів світу. Досить часто її розглядають у комплексі з децентралізацією влади як панівною тенденцією в розвитку суспільних і політичних відносин впродовж останніх 30–40 років. Наявну в Китаї систему асиметричної фіскальної децентралізації часто піддають критиці. Водночас було проведено мало досліджень, які прямо підтверджують її негативний ефект щодо політики витрат місцевих органів влади. Y. Li провів дослідження асиметричної системи децентралізації в Китаї⁴⁶⁶ з погляду стимулювального впливу асиметричної децентралізації й фіскальних трансфертів на політику витрат місцевих органів влади, використавши дані провінційної панелі для проведення емпіричного тесту. Учений дійшов висновку, що асиметрична децентралізація значно послаблює стимули місцевого самоврядування до збільшення соціальних витрат, а фіскальні трансферти, як вирішення

⁴⁶⁶ Li Y. Asymmetric Decentralization, Intergovernmental Transfers, and Expenditure Policies of Local Governments // *Frontiers of Economics in China*. 2018. vol. 13 issue 2. pp. 223–248. URL : <https://doi.org/10.3868/s060-007-018-0014-1>

проблеми асиметричної децентралізації, не виконують належної ролі⁴⁶⁷. Через відносно великий ефект доходу механізм фінансування фіскальних трансфертів не лише значно зменшує стимули місцевого самоврядування до надання соціальних суспільних благ, але й послаблює обмежувальний ефект фіскальної конкуренції у видатковій політиці органів місцевого самоврядування через збільшення їх відносної вартості. Хоча механізм розподілу фіскальних трансфертів має значний позитивний стимул для місцевого самоврядування в регіонах, де чистий дохід фіскальних ресурсів перевищує нуль, усебічні ефекти фіскальних трансфертів при розподілі стимулів місцевих органів влади для забезпечення суспільних благ є негативними у всіх регіонах⁴⁶⁸. Отже, підтверджено думку про те, що механізми фіскального вирівнювання мають різнонаправлений вплив на розвиток регіонів і неможливо забезпечити абсолютне вирівнювання фінансових дисбалансів.

Дослідженню механізму вирівнювання муніципальних бюджетів, який застосовується в Польщі, присвячена робота S. Kańduła⁴⁶⁹. Автор розглядає гіпотезу, згідно з якою механізм вирівнювання бюджету для муніципалітетів, застосовуваний у Польщі, складається з трьох частин загальної субсидії. Зазначено, що такий механізм зменшує розбіжності між муніципалітетами щодо їх доходів на душу населення, але ефективність конкретних трансфертів змінюється. Різниці в доходах між муніципалітетами вивчено з використанням співвідношення мінімальних і максимальних значень із середнім показником та коефіцієнтом варіації. Визначено, що найефективніший трансферт – це вирівнювальна частина загальної субсидії. Інструменти горизонтального вирівнювання мають обмежений вплив на зменшення розбіжностей між

⁴⁶⁷ Li Y. Asymmetric Decentralization, Intergovernmental Transfers, and Expenditure Policies of Local Governments // *Frontiers of Economics in China*. 2018. vol. 13 issue 2. pp. 223–248. URL : <https://doi.org/10.3868/s060-007-018-0014-1>

⁴⁶⁸ Ibid.

⁴⁶⁹ Kańduła S. The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland // *Lex localis – Journal of Local Self-Government*. 2017. vol. 15 № 4. pp. 803–825. DOI : [https://doi.org/10.4335/15.4.803-825\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.4.803-825(2017))

доходами муніципалітетів. Ці невідповідності можуть бути згладжені за допомогою перерозподілу трансфертів⁴⁷⁰.

Уважається, що на відміну від вертикального фіскального дисбалансу система горизонтального фіскального дисбалансу та нерівності між органами місцевого самоврядування через різну фіскальну спроможність досліджено меншою мірою. Італійські дослідники (G. Di Liddo, E. Longobardi, F. Porcelli)⁴⁷¹ запропонували новий метод обчислення фіскальної спроможності на основі регресійного аналізу, який може подолати окремі недоліки традиційних методів, таких як репрезентативна (типова) податкова система.

На прикладі Канади D. Albouy⁴⁷² відзначає, що федеральні трансферти повинні ігнорувати різниці в регіональних витратах і компенсувати різницю у федеральних податкових платежах та місцевих податках. Трансферти, які справедливо розподіляють між регіонами, імовірно, повинні бути спрямовані на регіони, де проживає населення з низькими реальними доходами. Автор зазначає, що канадська політика вирівнювання не є ефективною та справедливою. Локальна неефективність коштує Канаді 0,41% доходу щорічно й призводить до того, що надмірно профінансовані провінції мають населення, що на 30% перевищує їхні ефективні довгострокові рівні⁴⁷³.

Дослідження проблематики, пов'язаної з бюджетним процесом, фінансовим вирівнюванням і вдосконаленням міжбюджетних відносин здійснювали вітчизняні науковці, зокрема О. Василик, В. Геєць, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, В. Федосов, С. Юрій та багато інших. Вітчизняні вчені здебільшого вивчали бюджетний процес і не приділяли належної уваги питанням ефективності системи фінансового вирівнювання та

⁴⁷⁰ Kańduła S. The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland // *Lex localis – Journal of Local Self-Government*. 2017. vol. 15 № 4. pp. 803–825. DOI : [https://doi.org/10.4335/15.4.803-825\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.4.803-825(2017))

⁴⁷¹ Di Liddo G., Longobardi E., Porcelli F. Measuring horizontal fiscal imbalance: the case of Italian municipalities // *Local Government Studies*. 2016. vol. 42 issue 3. pp. 385–419. DOI : <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1150836>

⁴⁷² Albouy D. Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization // *Journal of Public Economics*. 2012. vol. 96 issue 9–10. pp. 824–839. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>

⁴⁷³ Ibid.

її впливу на зменшення фінансових диспропорцій між регіонами за допомогою відповідної бюджетної політики держави. Однак цей аспект має важливе значення для ефективного розподілу національних ресурсів та додержання принципів соціальної справедливості.

Незважаючи на проведені дослідження системи міжбюджетних відносин і бюджетного вирівнювання, ця тематика залишається актуальною з огляду на перманентний розвиток суспільних відносин, удосконалення та зміни бюджетної політики, які спрямовані на забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг.

Загальні принципи і підходи до фінансового вирівнювання.

Об'єктивним явищем є те, що в будь-якій країні фіскальна база органів місцевого самоврядування завжди суттєво відрізняється від фіскальної бази інших країн. Зважаючи на це, децентралізація повноважень призводить до необхідності спрямування трансфертів місцевим бюджетам для забезпечення надання публічних послуг на рівні певного уніфікованого стандарту. Європейською хартією місцевого самоврядування визначено, що захист фінансово слабших місцевих органів влади вимагає створення інституту процедур фінансового вирівнювання або еквівалентні заходи, призначені для усунення наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягаря, який вони несуть у зв'язку з виконанням своїх повноважень⁴⁷⁴. Такі процедури чи заходи не повинні зменшувати свободу дій місцевих органів влади щодо здійснення повноважень в межах власної сфери відповідальності. Зазначений аспект стосується виконання державою своїх функцій і конституційних зобов'язань щодо гарантування громадянам доступу до публічних послуг принаймні на рівні мінімально визначених стандартів. Розглядаючи питання вирівнювання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, слід зважати на той факт, що системи бюджетного вирівнювання суттєво відрізняються в різних країнах, що

⁴⁷⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 № 994_036 // Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

зумовлено різними податковими системами, на базі яких вони формуються. Ще одним важливим чинником є те, що фінансове (бюджетне) вирівнювання має політичне підґрунтя, оскільки воно пов'язане з перерозподілом певної частини публічних коштів. Тому не існує варіанта фінансового вирівнювання, який можна було б вважати оптимальним або універсальним. Можна говорити лише про те, наскільки та чи та система вирівнювання досягає цілей зменшення фінансових диспропорцій між адміністративними одиницями⁴⁷⁵.

Розробляючи політику фінансового вирівнювання, уряди загалом використовують ідентичні методологічні підходи. Відмінності полягають лише у вирішенні питань стосовно того, що саме вирівнюється (доходи видатки), ступінь вирівнювання, визначення фінансових інструментів, за допомогою яких заплановано забезпечити вирівнювання. Фінансове вирівнювання – перерозподільний механізм, який завжди викликає суперечки та дискусії. Однак забезпечення загального балансу як необхідна умова виконання державою своїх соціальних зобов'язань, переважає над іншими аспектами, хоча політичний чинник у процесі прийняття остаточного рішення щодо фінансового вирівнювання є досить вагомим.

Фінансове вирівнювання виконує декілька основних функцій. Головна мета – це досягнення горизонтальної справедливості серед жителів різних територій, тобто надання порівняльного рівня публічних послуг при порівняльних рівнях ставок оподаткування⁴⁷⁶. Слід зазначити, що вирівнювання – пасивна коригувальна фінансова політика, яка не має на меті й не може забезпечити економічного зростання регіонів. Фінансове вирівнювання спрямоване на вирівнювання регіональних бюджетних доходів, а не на зростання регіонального ВВП чи зростання індивідуальних доходів громадян⁴⁷⁷. Важливе завдання вирівнювання – зменшити (в ідеальному

⁴⁷⁵ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁷⁶ Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L. Fiscal equalisation in OECD countries // Working Paper № 4. 2007. URL : <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>

⁴⁷⁷ Ibid.

варіанті повністю вирівняти) диспропорції в доходах на душу населення та витратах на надання публічних послуг на одного споживача на різних територіях. Податковий потенціал різних територій неоднаковий з огляду на соціально-економічні, географічні та інші чинники, тому мета вирівнювання – забезпечити надання громадянам публічних послуг певних стандартів при зіставному рівні податкових ставок. Зменшення перерозподілу робочої сили до регіонів з більшим податковим потенціалом – ще одне із завдань фінансового вирівнювання.

Друга значуща ціль фінансового вирівнювання – забезпечення громадянам доступу до публічних послуг, які повинні бути приблизно однакової якості в усіх регіонах. Одна з причин, які впливають на диференціацію вартості послуг, – величина регіону та щільність населення. Регіони з більшою концентрацією населення зазвичай користуються перевагами від агломерованого ефекту економії, коли є більша кількість соціальної інфраструктури і вона розташована досить компактно. Крім того, такі послуги можуть надаватися більш ефективно за наявності більшої кількості споживачів (школи, лікарні, дитячі заклади). Тому вартість публічних послуг у віддалених або малонаселених регіонах загалом є вищою. Вартість послуг також залежить і від демографічної структури населення. Сучасна демографічна ситуація характеризується наявністю значної кількості осіб похилого віку. Цим громадянам необхідно забезпечувати відповідний рівень медичного забезпечення, адаптувати соціальну інфраструктуру під їхні потреби, що також впливає на загальну вартість публічних послуг регіону.

На сьогодні існує два основних стратегічних підходи до вирівнювання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Перший полягає в тому, що органи місцевого самоврядування забезпечуються частиною від загального обсягу доходів держави через загальний (безумовний) грант, яким вони мають право вільно розпоряджатися (у межах бюджетного законодавства). Другий підхід передбачає надання державою додаткових коштів лише тим органам місцевого самоврядування, чий надходження в

розрахунку на одного жителя (у межах конкретного переліку доходів) є нижчими від середнього показника по країні. Саме в межах зазначених систем здійснюється вирівнювання в більшості країн. Наприклад, Україна та Польща використовують лише першу стратегію, Чехія та Албанія лише другу, у Німеччині застосовують обидві стратегії⁴⁷⁸.

Перевага системи загальних грантів у тому, що їх використання загалом простіше. Однак серед недоліків цієї системи є потенційний ризик появи тенденції щодо зменшення зусиль у напрямку мобілізації доходів з власних джерел муніципалітетів, і основний акцент зміщується на вишукування можливостей для отримання максимально можливої суми коштів від держави. Тому система вирівнювання повинна будуватися таким чином, щоб органи місцевого самоврядування не мали можливостей впливати на збільшення урядових грантів, зменшуючи зусилля з адміністрування податків на власній території. Також важливе питання переліку доходів, на основі яких здійснюються розрахунки загального обсягу урядових грантів. Що більша кількість джерел доходів місцевих бюджетів буде включена до розрахунку урядових грантів, то більш ефективно буде здійснюватися вирівнювання й тим більша ймовірність того, що диспропорції між бюджетами будуть максимально згладжуватися. Проте слід зважати на те, що для вирівнювання необхідно застосовувати лише ті податки, за якими ставки встановлюються на державному рівні, щоб уникнути маніпуляцій з боку органів місцевого самоврядування. Тому місцеві податки не варто включати до розрахунків, на основі яких здійснюється визначення обсягів урядових трансфертів (грантів) для органів місцевого самоврядування⁴⁷⁹.

Другий варіант – вирівнювання видатків, що передбачає врахування відмінностей органів місцевого самоврядування у вартості надання публічних послуг. Тією чи іншою мірою вирівнювання видатків здійснюється в більшості

⁴⁷⁸ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁷⁹ Ibid.

країн. Однак така система потребує достовірних статистичних даних про витрати та кількість споживачів відповідних послуг, а також складних формульних розрахунків. Найчастіше вирівнювання видатків застосовується щодо конкретних галузей, наприклад щодо освіти, медицини⁴⁸⁰.

Проблема фінансового вирівнювання – динамічна сфера, що постійно змінюється залежно від поточної ситуації, зумовленою фінансово-економічними та політичними чинниками⁴⁸¹.

4.2. Український контекст фінансового вирівнювання та міжбюджетних відносин

Відмінності у соціально-економічному розвитку територій України призводять до формування різної фінансової та бюджетної спроможності територій. Відповідно, нерівномірність у формуванні й використанні ресурсної бази породжує різну спроможність місцевих органів влади забезпечувати повноту надання публічних послуг своїм громадянам. Тому виникають фіскальні дисбаланси. Серед чинників, які впливають на формування ресурсної бази відповідних територій, можна виокремити такі: різний рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що склався внаслідок нерівномірності територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів; різноманітність природно-кліматичних умов; різний екологічний стан територій; особливості географічного розташування населених пунктів; насиченість шляхами сполучення; кількість населення та його гендерна структура; сформована мережа об'єктів соціальної та побутової інфраструктури і її стан⁴⁸².

Усунення територіальних фіскальних дисбалансів – одне з головних завдань державної бюджетної та регіональної політики. Серед інструментів усунення (або принаймні суттєвого зменшення) фіскальних дисбалансів слід

⁴⁸⁰ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² Ibid.

виокремити фінансово-бюджетне регулювання, яке здійснюється за допомогою системи міжбюджетного фінансового вирівнювання. Фінансове вирівнювання – це система інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи⁴⁸³.

Міжбюджетні відносини уособлюють відносини між державою та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією, законодавчими та нормативно-правовими актами України. Мета регулювання міжбюджетних відносин – забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавством за бюджетами, і фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Зважаючи на це, можна сформулювати основні завдання міжбюджетних відносин, а саме: відповідність розміру державних зобов'язань за видатками з обсягами їхнього фінансування; створення стимулів для місцевих органів влади до збільшення обсягу надходжень до місцевих бюджетів завдяки поліпшенню управління наявними ресурсами; стабільність і передбачуваність міжбюджетних відносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами для забезпечення належного рівня прогнозування й управління ресурсами місцевих органів влади; запровадження інвестиційних трансфертів для поліпшення якості суспільних послуг та забезпечення розвитку соціальної інфраструктури; закріплення за центральним рівнем фіскальної відповідальності за фінансування в повному обсязі делегованих державою повноважень та державних соціальних програм тощо⁴⁸⁴.

Система міжбюджетних відносин будується на основі певних принципів, зокрема це: формульний підхід; справедливість розподілу; передбачуваність; жорсткі бюджетні обмеження; безумовність. Формульний

⁴⁸³ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁸⁴ Ibid.

підхід передбачає застосування певного уніфікованого розрахунку для визначеної сукупності бюджетів. У такому контексті необхідно зазначити, що формула для розрахунків не завжди може й повинна бути простою, щоб бути зрозумілою для широкого кола стейкхолдерів. Для забезпечення ефективного впливу системи бюджетного вирівнювання на зменшення фіскальних дисбалансів необхідним є врахування багатьох чинників, параметрів, взаємозв'язків, проведення відповідних математичних операцій, що не завжди можуть мати спрощений вигляд. Тому може виникнути своєрідна дилема, коли формула, за допомогою якої можна забезпечити більший ступінь справедливості, може виявитися складнішою, а більш проста формула не задовольнить вимоги щодо забезпечення справедливості. Принцип справедливості передбачає наявність однакових методологічних підходів до визначеної сукупності місцевих бюджетів, які згруповані за аналогічними критеріями (кількість населення, перелік виконуваних повноважень, соціально-культурна бюджетна інфраструктура, податковий потенціал тощо). Місцеві бюджети з аналогічним рівнем видаткових потреб, але з різними за обсягом податковими базами повинні отримувати трансферти в обсягах, що допоможуть їм забезпечувати фінансування ідентичних публічних послуг. Принцип передбачуваності означає можливість для середньострокового планування місцевих бюджетів і відсутність значних коливань у трансфертній політиці держави. Жорсткі бюджетні обмеження стосуються визначення правил і процедур, які б унеможливили маніпулювання місцевих органів влади задля отримання більшої кількості чи більших обсягів трансфертів. Показники, що впливають на визначення обсягів трансфертів, повинні перебувати поза впливом з боку місцевих органів влади. Ці органи не повинні мати можливостей збільшувати обсяг отримуваних трансфертів, змінюючи свої рішення, які призводять до зниження рівня податкової спроможності території або збільшення кількості мережі та/або працівників бюджетних установ. Безумовність означає, що трансферти надаються на фінансування публічних послуг без чітко встановлених напрямків використання. Тобто

трансфери не повинні супроводжуватися жодними вимогами, здатними обмежувати рішення місцевих органів влади щодо їх використання. Однак слід зазначити, що безумовність трансфертів загалом забезпечується при здійсненні вирівнювання фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Зважаючи на вектор бюджетної політики та бюджетну систему держави, міжбюджетні трансфери можуть використовуватися на фінансування певних цільових програм чи галузей. У такому разі вони будуть мати характер цільових коштів, які необхідно використати за напрямками, визначеними тим органом, який їх надає. В Україні до таких трансфертів можна зарахувати освітню та медичну субвенції, субвенцію на фінансове забезпечення будівництва, ремонту та утримання доріг та ін⁴⁸⁵.

Відповідно до наведеного вище, виокремлюють два види міжбюджетних трансфертів: дотація та субвенція. Дотація – обсяг грошової допомоги, що на безоплатній і безповоротній основі надається з державного бюджету місцевим бюджетам для їх збалансування та забезпечення виконання ними своїх функцій без визначення напрямів чи умов її використання. Субвенція – міжбюджетний трансферт, який використовується на конкретну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції⁴⁸⁶.

Фінансове вирівнювання може мати характер вертикального або горизонтального вирівнювання. Вертикальне вирівнювання має на меті досягнення збалансованості між обсягом видаткових зобов'язань (повноважень) кожного рівня влади з потенціалом дохідних джерел відповідного бюджету. При вертикальному вирівнюванні забезпечується вирівнювання видатків (потреб) і міжбюджетні трансфери спрямовуються на забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на певному уніфікованому рівні, який гарантується законодавством

⁴⁸⁵ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁸⁶ Ibid.

країни. Горизонтальне вирівнювання – це забезпечення певного рівня податкоспроможності місцевих бюджетів для усунення або зниження нерівності в податковому потенціалі територій. Горизонтальне вирівнювання передбачає вирівнювання доходів (ресурсів), за якого міжбюджетні трансферти спрямовуються на вирівнювання податкоспроможності територіальних бюджетів, тобто на забезпечення горизонтального вирівнювання фіскальних ресурсів⁴⁸⁷. Уважається, що горизонтальне вирівнювання є більш прозорим ніж вертикальне, оскільки в горизонтальній системі не суміщаються фінансування й вирівнювання⁴⁸⁸. Також при горизонтальному вирівнюванні чітко видно, скільки який бюджет перераховує власних коштів у систему вирівнювання, тоді як при вертикальному вирівнювання досить складно визначити цю величину. Горизонтальне вирівнювання простіше, ніж вертикальне з погляду здійснення розрахунків: обирається база для розрахунків та показник, який слугує критерієм для вирівнювання. При вертикальному вирівнюванні (вирівнюванні за витратами) необхідно обрати критерії, які об'єктивно визначають вартість публічної послуги й пояснюють її відмінності в регіональному розрізі⁴⁸⁹. За таких умов критерії та показники для системи вирівнювання за видатками будуть переглядатися частіше, ніж для вирівнювання за доходами. Також при вирівнюванні за видатками місцеві органи влади будуть частіше намагатися чинити політичний тиск на центральні органи влади та впливати на процес вирівнювання з тих причин, які були щойно наведені, а саме внаслідок можливостей різної інтерпретації вартісних та кількісних величин, узятих за основу при розрахунках.

Залежно від системи державного управління, розподілу повноважень між державою та місцевими органами влади існують різні моделі взаємодії

⁴⁸⁷ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁸⁸ Bergvall D., Charbit C., Kraan D-J., Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // OECD Journal on Budgeting. 2006. vol. 5/4. pp. 111–158. DOI : <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art24-en>

⁴⁸⁹ Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L. Fiscal equalisation in OECD countries // Working Paper № 4. 2007. URL : <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>

між державним і місцевими бюджетами. Ефективність функціонування системи міжбюджетного регулювання зумовлена наявністю таких умов: чітке розмежування видаткових повноважень між усіма рівнями влади; забезпечення кожного рівня влади достатніми фінансовими ресурсами для належного виконання своїх повноважень; вирівнювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою міжбюджетних трансфертів задля забезпечення надання стандартизованого рівня публічних послуг по всій території держави. Для кожної країни притаманна певна система взаємодії між центральним та місцевими бюджетами⁴⁹⁰. Відомі в цій галузі дослідники Г. Хьюз та С. Сміт (G. Hughes, S. Smith) запропонували класифікацію країн ОЕСР^{491,492}, яка базується на подібності методів регулювання міжбюджетних відносин, взаємодії між центральною й місцевими владами (табл. 4.1).

Таблиця 4.1.

Групування країн за системою регулювання міжбюджетних відносин

Критерії	Країни
Наявність значної самостійності сукупно з широкими повноваженнями у сфері адміністрування податків регіональній та місцевій владі	Австралія, Канада, США, Великобританія, Японія
Суттєва роль регіональних та місцевих органів влади у фінансуванні витрат на соціальні потреби	Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція
Відносна самостійність у поєднанні з ефективною співпрацею між бюджетами різних рівнів	Австрія, Німеччина, Швейцарія

⁴⁹⁰ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁴⁹¹ Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: structure, functions and finance // Economic Policy. 1991. vol. 6, issue 13. pp. 425–459. DOI : <https://doi.org/10.2307/1344632>

⁴⁹² Капицкая О. В. Опыт зарубежного бюджетного федерализма и применение его в России // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2012. № 3. С.33–38.

Значний рівень залежності регіонів від центральної влади	Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Нідерланди, Португалія, Франція
--	---

Джерело: Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: structure, functions and finance // Economic Policy. 1991. vol. 6, issue 13. pp. 425–459. DOI : <https://doi.org/10.2307/1344632>; Капицкая О. В. Опыт зарубежного бюджетного федерализма и применение его в России // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2012. № 3. С. 33–38.

Українська модель міжбюджетних відносин не може бути беззастережно віднесена до жодного з наведених критеріїв. В Україні наявна відносна самостійність бюджетів у частині їх формування та виконання, однак зберігається значний рівень залежності від рішень центрального уряду й трансфертів з державного бюджету (табл. 4.2), хоча помітна тенденція до поступового зменшення частки державних трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів⁴⁹³.

Таблиця 4.2

Співвідношення трансфертів до обсягу доходів місцевих бюджетів України

№	Показники	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
1	Доходи загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету), млрд грн	101,6	146,7	192,7	234,1	275,2
2	Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам (загальний фонд), млрд грн	173,2	194,7	261,3	285,0	244,3
3	Загальна сума доходів місцевих бюджетів (р.1 + р.2), млрд грн	274,8	341,4	454,0	519,1	519,5

⁴⁹³ Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

4	Частка трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів (р.2/р.3)	63,0%	57,0%	57,6%	54,9%	47,0%
---	---	-------	-------	-------	-------	-------

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Значне зменшення частки трансфертів засвідчує нестабільність державної фінансової політики щодо місцевих бюджетів. За 5 років (з 2015 по 2019 роки) частка державних трансфертів у структурі місцевих бюджетів зменшилася на 16%. Найбільше зменшення відбулося у 2019 році – на 7,9%. Поряд з іншими чинниками, це зумовлено суттєвим зменшенням фінансування державних соціальних програм у частині надання пільг та субсидій окремим категоріям громадян. У 2018 році на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг з місцевих бюджетів було спрямовано 72,7 млрд грн, тоді як у 2019 – 23,4 млрд грн, або на 49,3 млрд грн менше (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Порівняльна характеристика трансфертів, отриманих місцевими бюджетами з державного бюджету у 2018 та 2019 роках (млн грн)

Види трансфертів	2019 рік	2018 рік	Відхилення показників 2019 року від 2018 року
Дотації, усього <i>з них:</i>	25 857,5	25 166,0	691,5
Базова дотація	10 367,3	8 182,7	2 184,7
Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я	14 900,0	16 500,0	-1 600,0
Субвенції, усього <i>з них:</i>	218 497,8	259 866,6	-41 368,9
Субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, та іншим категоріям населення	54 897,4	51 753,2	3 144,2
Субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносіїв, твердого палива і скрапленого газу	23 381,2	72 671,0	-49 289,8

Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	2 060,1	1 861,3	198,8
Субвенція на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	1 000,0	1 000,0	0,0
Освітня субвенція місцевим бюджетам	70 355,7	60 423,8	9 931,9
Медична субвенція місцевим бюджетам	56 108,1	61 650,2	-5 542,1
Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	2 978,9	4 998,6	-2 019,8
Субвенція на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»	1 023,4	1 083,3	-59,9
Інші види субвенцій	6 693,0	4 425,2	2 267,8

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Однак це не означає, що на цю суму зменшилося фінансування соціальної підтримки громадян. Змінився лише механізм фінансування видатків на фінансування пільг та субсидій. У 2019 році частина видатків на початку року фінансувалася з місцевих бюджетів за рахунок субвенції з державного бюджету, а потім поступово фінансування пільг та субсидій переформатовалося в грошову форму (надання адресної грошової допомоги), і такі видатки вже здійснювалися безпосередньо з державного бюджету через місцеві органи виконавчої влади, які входять до системи Міністерства соціальної політики України. Починаючи з 2020 року фінансування видатків, пов'язаних із виконанням державних соціальних програм, таких як надання пільг і субсидій населенню та виплата допомог сім'ям з дітьми й малозабезпеченим сім'ям, здійснюється безпосередньо з державного бюджету. Відповідно, зазначені суми не передбачені в місцевих бюджетах. Загалом у 2018 році місцеві бюджети отримували з державного бюджету 30 різних видів субвенцій, у 2019 році – 37, при затвердженні державного бюджету на 2020 рік місцевим бюджетам було передбачено 26 різних видів субвенцій. Постійні значні зміни кількості та видів субвенцій з державного бюджету підтверджують непослідовність державної фінансово-бюджетної політики, перешкоджають можливості забезпечити повноцінне та ефективне середньострокове планування місцевих бюджетів і не дають змоги формувати

стратегічні плани соціально-економічного розвитку регіонів. Трансфертна політика держави повинна бути більш передбачувана й стабільна, формуватися на основі обґрунтованих даних та розрахунків, мати характер середньострокової стабільності.

У регіонах України спостерігається досить неоднорідна ситуація з надходженнями трансфертів з державного бюджету. У 2018 році серед регіонів України найвища частка трансфертів у загальній структурі доходів була зафіксована в Чернівецькій області – 72,7%, найменша частка – у м. Києві – 26,8%, а серед областей – у Дніпропетровській області – 45,7% (табл. 4.4, рис. 4.1).

Таблиця 4.4

Частка трансфертів з державного бюджету в структурі доходів зведених бюджетів областей і м. Києва (2018 рік)

Адміністративно-територіальні одиниці	Доходи загального фонду	Трансферти з державного бюджету	Разом	Частка трансфертів
Вінницька область	8 091,4	12 676,6	20 768,0	61,0%
Волинська область	4 290,6	9 497,6	13 788,2	68,9%
Дніпропетровська область	24 822,0	20 867,1	45 689,1	45,7%
Донецька область	11 176,1	12 830,3	24 006,4	53,4%
Житомирська область	5 950,8	10 396,5	16 347,3	63,6%
Закарпатська область	4 453,4	10 633,6	15 087,0	70,5%
Запорізька область	11 071,4	11 724,4	22 795,9	51,4%
Івано-Франківська область	5 090,1	12 648,4	17 738,5	71,3%
Київська область	13 070,0	13 031,6	26 101,6	49,9%
Кіровоградська область	5 217,2	7 678,5	12 895,7	59,5%
Луганська область	2 966,7	5 415,0	8 381,6	64,6%
Львівська область	13 499,0	19 139,6	32 638,7	58,6%
Миколаївська область	5 939,6	7 995,4	13 935,1	57,4%
Одеська область	14 636,1	14 533,4	29 169,5	49,8%
Полтавська область	10 459,5	10 892,9	21 352,4	51,0%
Рівненська область	4 571,1	10 805,5	15 376,6	70,3%
Сумська область	5 794,3	8 784,6	14 578,9	60,3%
Тернопільська область	3 916,4	9 359,6	13 276,0	70,5%
Харківська область	16 842,6	17 366,0	34 208,6	50,8%
Херсонська область	4 571,1	7 937,4	12 508,6	63,5%
Хмельницька область	5 952,0	10 630,4	16 582,3	64,1%
Черкаська область	6 520,7	10 009,5	16 530,2	60,6%
Чернівецька область	2 992,7	7 956,4	10 949,0	72,7%

Чернігівська область	5 276,1	8 708,6	13 984,7	62,3%
місто Київ область	36 934,0	13 513,8	50 447,8	26,8%
Разом по Україні	234 105,05	285 032,67	519 137,72	54,9%

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

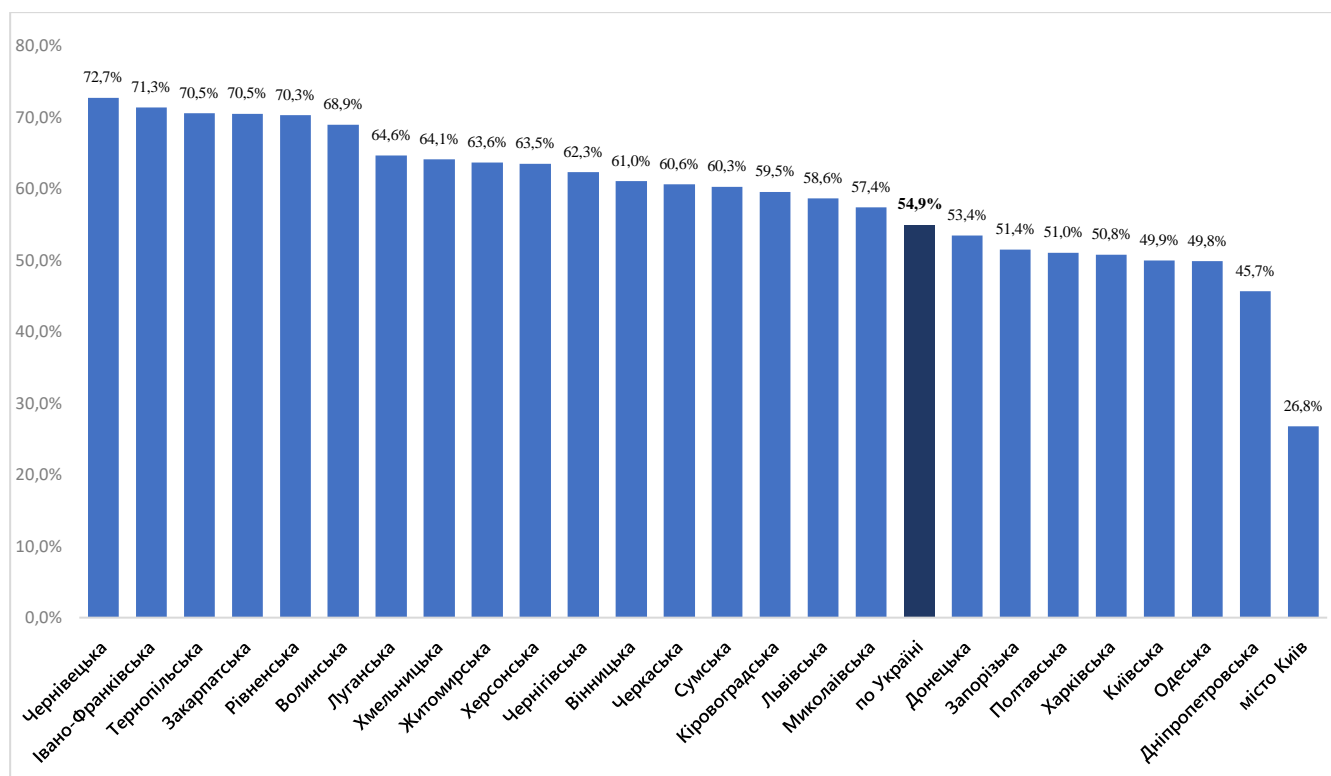


Рис. 4.1. Частка трансфертів з державного бюджету в структурі доходів зведених бюджетів областей і м. Києва у 2018 році

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Окрім міста Києва та Дніпропетровської області, у 2018 році обсяг трансфертів з державного бюджету в розмірі менше 50% від загальної суми доходів було зафіксовано в Одеській (49,8%) та Київській (49,9%) областях.

У 2019 році найвища частка трансфертів у структурі доходів також зафіксована в Чернівецькій області 67,4%, а найменша в м. Києві – 21,5% та Дніпропетровській області – 37,7% (табл. 4.5, рис. 4.2).

Таблиця 4.5

Частка трансфертів з державного бюджету в структурі доходів зведених бюджетів областей і м. Києва (2019 рік)

Адміністративно-територіальні одиниці	Доходи загального фонду, млн грн	Трансферти з державного бюджету, млн грн	Разом, млн грн	Частка трансфертів
Вінницька область	9 465,54	10 363,8	19 829,34	52,3%
Волинська область	4 974,13	8 494,5	13 468,62	63,1%
Дніпропетровська область	29 445,46	17 782,1	47 227,57	37,7%
Донецька область	13 184,15	11 072,5	24 256,62	45,6%
Житомирська область	7 000,44	8 778,4	15 778,82	55,6%
Закарпатська область	5 127,35	9 987,0	15 114,37	66,1%
Запорізька область	12 499,28	10 058,4	22 557,67	44,6%
Івано-Франківська область	5 976,29	11 179,1	17 155,42	65,2%
Київська область	15 635,23	11 319,8	26 955,04	42,0%
Кіровоградська область	6 009,73	6 473,6	12 483,28	51,9%
Луганська область	3 465,27	4 795,1	8 260,36	58,0%
Львівська область	16 072,68	16 110,5	32 183,19	50,1%
Миколаївська область	6 979,06	7 237,7	14 216,72	50,9%
Одеська область	17 027,76	14 361,4	31 389,19	45,8%
Полтавська область	12 073,99	7 521,7	19 595,73	38,4%
Рівненська область	5 381,75	9 806,9	15 188,67	64,6%
Сумська область	6 605,96	6 686,6	13 292,54	50,3%
Тернопільська область	4 613,71	7 763,9	12 377,66	62,7%
Харківська область	19 758,31	14 583,4	34 341,76	42,5%
Херсонська область	5 191,01	6 978,4	12 169,45	57,3%
Хмельницька область	6 982,66	8 707,5	15 690,13	55,5%
Черкаська область	7 404,98	8 136,0	15 540,95	52,4%
Чернівецька область	3 443,05	7 120,1	10 563,15	67,4%
Чернігівська область	6 168,29	6 819,3	12 987,57	52,5%
місто Київ	44 683,71	12 217,6	56 901,26	21,5%
Разом по Україні	275 169,78	244 355,30	519 525,07	47,0%

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

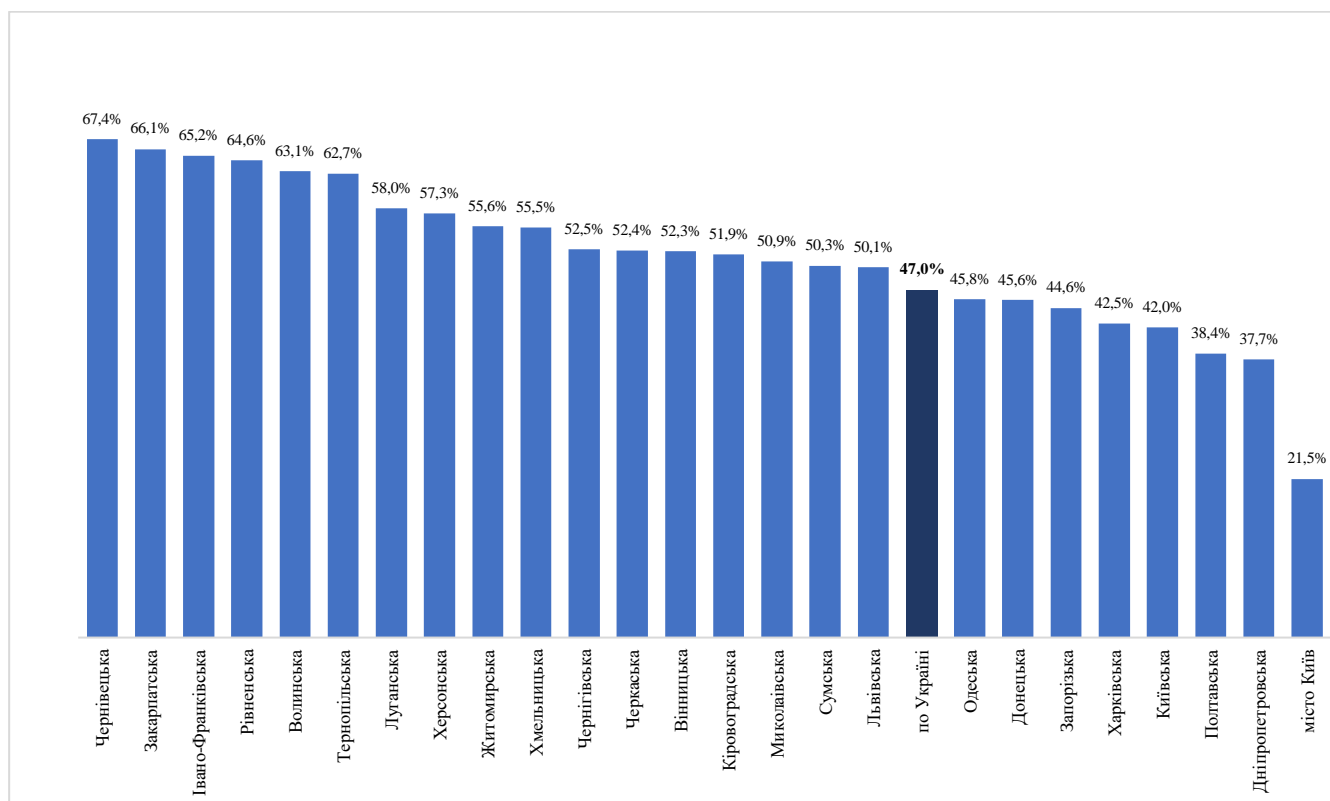


Рис. 4.2. Частка трансфертів з державного бюджету в структурі доходів зведених бюджетів областей і м. Києва у 2019 році

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України.

Окрім міста Києва та Дніпропетровської області, за підсумками 2019 року обсяг трансфертів з державного бюджету в розмірі менше 50% від загальної суми доходів було зафіксовано в Полтавській (38,4%), Київській (42,0%), Харківській (42,5%), Запорізькій (44,6%), Донецькій (45,6%) та Одеській (45,8%) областях. Отже, у 2019 році у восьми бюджетів (бюджет міста Києва та сім зведених бюджетів областей) частка трансфертів у доходах була меншою 50%, тоді як у 2018 році таких бюджетів було вдвічі менше – чотири (бюджет міста Києва та три зведених бюджети областей). У 2019 році порівняно з 2018 роком загальний обсяг місцевих бюджетів залишився майже незмінним – 519,5 млрд грн та 519,1 млрд грн відповідно, однак обсяг трансфертів у 2019 році зменшився на 14,3%, а обсяг власних доходів місцевих бюджетів зріс на 17,5% (табл. 4.4, 4.5). Як було зазначено вище, основне

зменшення трансфертних платежів відбулося через зміну механізму фінансування державних соціальних програм.

Для більш комплексної характеристики розглянемо ще один аспект, який характеризує трансфертну політику держави, а саме співвідношення обсягу трансфертів на одного мешканця. Співвідношення обсягу трансфертів на одного жителя у порівнянні зі співвідношення обсягу власних доходів дає змогу оцінити рівень рівномірності розподілу ресурсів між різними регіонами держави, а також визначити, наскільки трансфертна політика держави дає можливість зменшувати міжтериторіальні диспропорції в розподілі фінансових ресурсів.

2018 року середній обсяг трансфертів з державного бюджету на 1 жителя становив 7 136,5 грн, а середній обсяг доходів, що мобілізувалися у відповідному регіоні, – 5 861,4 грн (табл. 4.6). Тобто співвідношення середнього показника доходів із середнім показником трансфертів становило 82,1%. 2019 року середній обсяг трансфертів з державного бюджету на 1 жителя становив 6 118,0 грн, а середній обсяг доходів, що мобілізувалися у відповідному регіоні, – 6 889,5 грн (табл. 4.6). Отже, співвідношення середнього показника доходів із середнім показником трансфертів становило 112,6%.

Наведені дані засвідчують те, що 2019 року значно зменшилася залежність регіонів від трансфертів з державного бюджету й більшість бюджетних видатків здійснювалася коштом власних дохідних джерел.

2019 року найбільші обсяги трансфертів у розрахунку на 1 особу зафіксовано в Рівненській, Волинській та Івано-Франківській областях (табл. 4.6), найменші – у м. Києві, Донецькій та Луганській областях. Різниця між найбільшим і найменшим значеннями обсягу трансфертів на 1 особу, тобто між Рівненською областю (8 180,1 грн) і м. Києвом (3 908,8 грн), становить 2,1 рази. Якщо не враховувати м. Києва (з огляду на специфічний статус столиці та значно вищий економічний і фінансовий потенціал), то найменший показник трансфертів на 1 особу становитиме 4 524,0 грн у Донецькій області.

У такому разі різниця між Рівненською і Донецькою областями становитиме 1,8 раза. Щодо показника доходів на 1 особу, то найвищі показники 2019 року зафіксовано у м. Києві, Дніпропетровській та Київській областях, найменші – у Луганській, Чернівецькій та Закарпатській областях. Різниця між найбільшим і найменшим значеннями показника обсягу доходів на 1 особу, тобто між м. Києвом (14 295,8 грн) і Луганською областю (3 796,8 грн) становить майже 4 рази. Без урахування м. Києва різниця між Дніпропетровською (8 971,4 грн) і Луганською областями (3 796,8 грн) областями – 2,4 раза. Тобто різниця між екстремальними показниками доходів на 1 особу набагато вища, ніж між аналогічними показниками обсягу трансфертів на 1 особу. У цьому контексті завдання державної бюджетної та регіональної політики – проводити детальні дослідження чинників, які впливають на обсяги доходів і трансфертів, задля формування стратегічних планів щодо зменшення фінансових міжтериторіальних диспропорцій та забезпечення рівного й справедливого розподілу ресурсів по території всієї держави.

Таблиця 4.6

**Дані про обсяги трансфертів та обсяги доходів у розрахунку на 1 жителя
у 2018 та 2019 роках**

Адміністративно-територіальні одиниці	2018 рік		2019 рік	
	Обсяг трансфертів у розрахунку на 1 жителя, гривень/особу	Обсяг доходів бюджету в розрахунку на 1 жителя, гривень/особу	Обсяг трансфертів у розрахунку на 1 жителя, гривень/особу	Обсяг доходів бюджету в розрахунку на 1 жителя, гривень/особу
Вінницька	8 065,4	5 148,1	6 593,9	6 022,4
Волинська	9 146,1	4 131,8	8 180,1	4 790,0
Дніпропетровська	6 357,8	7 562,7	5 417,8	8 971,4
Донецька	5 242,2	4 566,4	4 524,0	5 386,8
Житомирська	8 469,9	4 848,1	7 151,7	5 703,2
Закарпатська	8 435,7	3 532,9	7 922,7	4 067,5
Запорізька	6 652,1	6 281,6	5 706,9	7 091,8
Івано-Франківська	9 186,7	3 697,1	8 119,6	4 340,7
Київська	7 093,0	7 113,8	6 161,3	8 510,1
Кіровоградська	8 063,8	5 479,0	6 798,4	6 311,3
Луганська	5 614,2	3 075,8	4 971,5	3 592,8

Львівська	7 555,1	5 328,6	6 359,4	6 344,5
Миколаївська	7 014,1	5 210,7	6 349,4	6 122,5
Одеська	5 995,3	6 037,7	5 924,4	7 024,3
Полтавська	7 640,8	7 336,8	5 276,1	8 469,3
Рівненська	9 311,1	3 938,9	8 450,6	4 637,4
Сумська	8 039,7	5 303,0	6 119,6	6 045,8
Тернопільська	8 930,8	3 737,0	7 408,2	4 402,3
Харківська	6 186,3	5 999,9	5 195,1	7 038,5
Херсонська	7 541,0	4 342,9	6 629,9	4 931,8
Хмельницька	8 362,1	4 682,0	6 849,5	5 492,7
Черкаська	8 221,7	5 356,1	6 682,8	6 082,4
Чернівецька	8 773,9	3 300,2	7 851,7	3 796,8
Чернігівська	8 586,9	5 202,4	6 724,0	6 082,1
місто Київ	4 323,5	11 816,4	3 908,8	14 295,8
В середньому по Україні	7 136,5	5 861,4	6 118,0	6 889,5

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

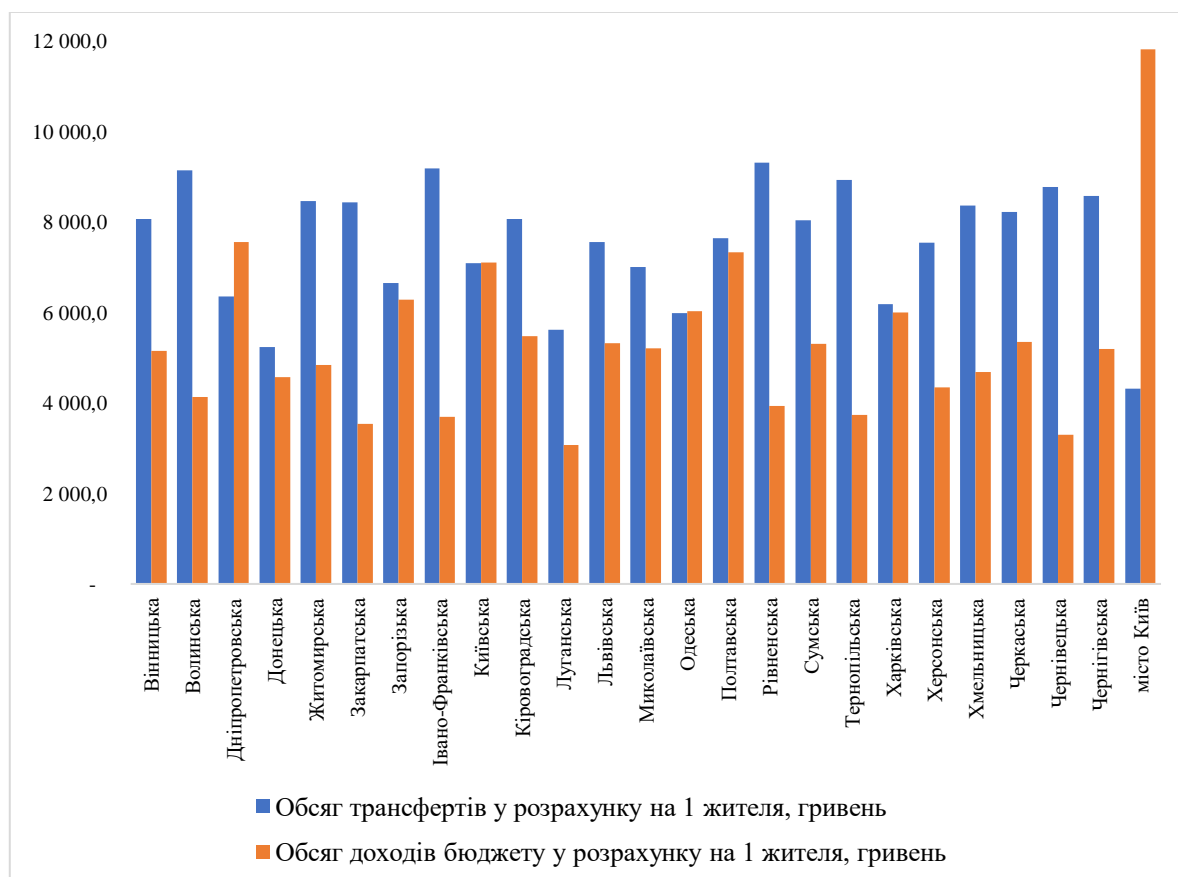


Рис. 4.3. Порівняльні дані доходів та трансфертів у розрахунку на 1 жителя у 2018 році (гривень на 1 жителя)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

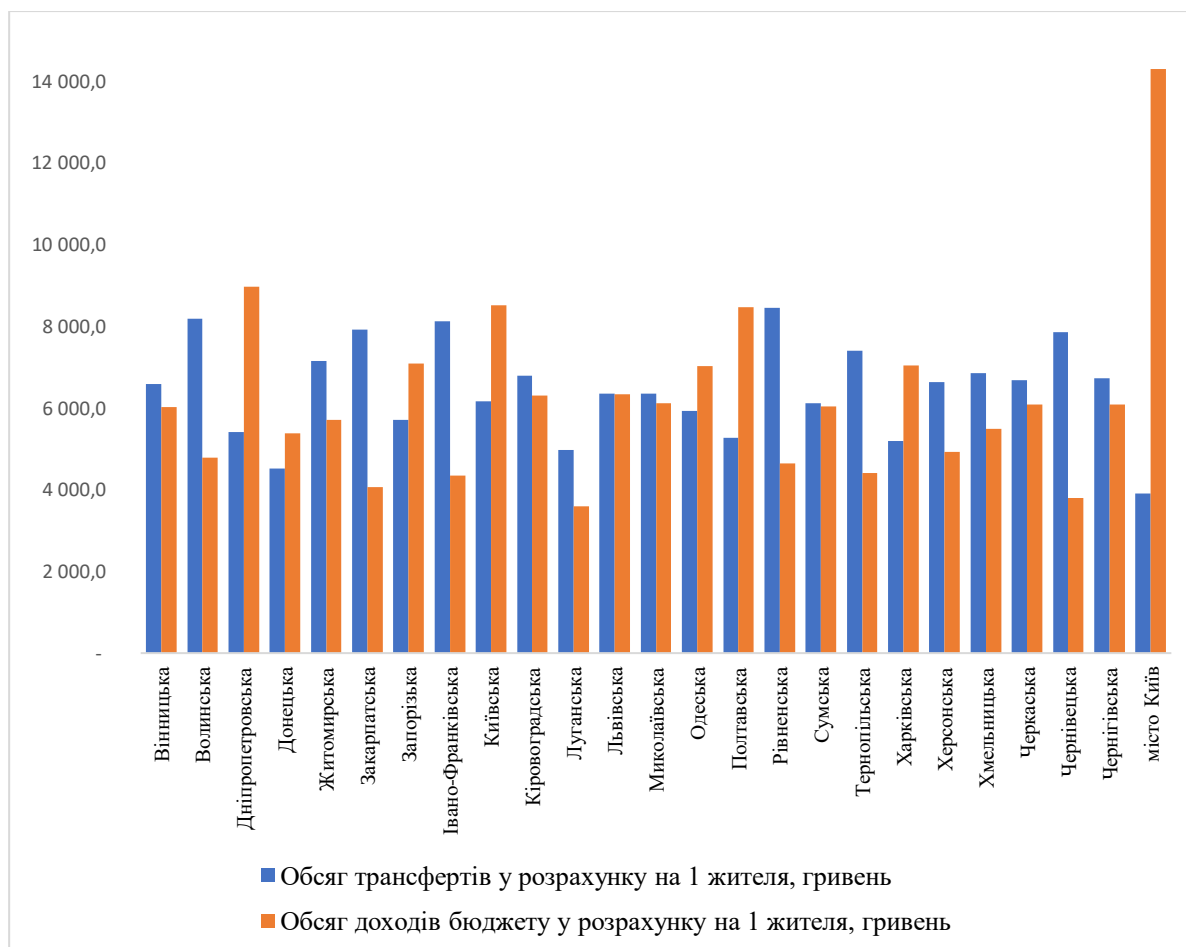


Рис. 4.4. Порівняльні дані доходів та трансфертів у розрахунку на 1 жителя у 2019 році (гривень на 1 жителя)

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Формуючи трансфертну політику, держава має враховувати ще один з аспектів, викладених у Європейській хартії місцевого самоврядування. У пункті 7 статті 9 цього документа зазначено, що по можливості трансфери (дотації, субвенції) органам місцевого самоврядування надаються не для фінансування конкретних проектів⁴⁹⁴. І надання трансфертів не повинно обмежувати свободу місцевого самоврядування щодо впровадження власної політики в межах наданих компетенцій.

⁴⁹⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/CdNpVPq>

2018 року місцеві бюджети України отримали з державного бюджету трансфертів на загальну суму 285,0 млрд грн⁴⁹⁵. Із цієї суми загальний і нецільовий характер мали лише дотації, загальний обсяг яких становив 25,9 млрд грн. Однак 16,5 млрд грн із цієї суми являла дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, тобто її також можна вважати цільовим трансфертом, оскільки чітко визначено її конкретне спрямування. Отже, лише 8,7 млрд грн дотацій мали нецільовий характер використання, з яких 8,2 млрд грн становила базова дотація (як трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій)⁴⁹⁶. Усі інші трансферти мали характер субвенцій, тобто мали чітко визначені мету та спрямування. Отож із 285,0 млрд грн трансфертів лише 8,7 млрд грн, або 3,1%, мали нецільовий характер використання, тобто могли використовуватися органами місцевого самоврядування на власний розсуд на основі норм чинного бюджетного законодавства.

2019 року загальний обсяг отриманих місцевими бюджетами з державного бюджету трансфертів становив 244,4 млрд грн⁴⁹⁷. Обсяг дотацій склав 25,9 млрд грн, з яких 14,9 млрд грн становила дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Тобто лише 11,0 млрд грн дотацій мали нецільовий характер використання, з яких 10,4 млрд грн становила базова дотація. Отож із 244,4 млрд грн усіх трансфертів тільки 11,0 млрд грн або 4,5% не мали чітко визначеного цільового призначення. У такому контексті доцільно провести аналіз і переглянути систему надання трансфертів з державного бюджету місцевим з тим, щоб якомога менша їх частка мала цільовий характер. Органи місцевого самоврядування в межах наданих їм повноважень повинні мати

⁴⁹⁵ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік // Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/odNp3Tu>

⁴⁹⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>

⁴⁹⁷ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2019 рік // Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/GdNp60s>

більшу свободу дій у використанні бюджетних коштів. Лише за таких умов можна говорити про формування дієвого й відповідального місцевого самоврядування та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Відразу слід зазначити, що небезпека зростання фінансових порушень при збільшенні свободи дій щодо використання бюджетних коштів нівелюється системою казначейського обслуговування бюджетних коштів. Досвід функціонування казначейської системи касового виконання бюджету показав свою ефективність у частині контролю за цільовим використанням коштів, незважаючи на певну забюрократизованість та громіздкість процедур.

Попри немалу частку трансфертів у структурі місцевих бюджетів, обсяг коштів, залучених безпосередньо до системи вирівнювання в Україні, досить низький. Для вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів в Україні використовують базову та реверсну дотації. Базова дотація – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій⁴⁹⁸. Реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій⁴⁹⁹. Для обрахунку базової та реверсної дотацій використовують кількість населення, надходження податку на доходи фізичних осіб за звітний період та індекс податкоспроможності, що є коефіцієнтом, який визначає рівень податкоспроможності відповідного місцевого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником усіх зведених місцевих бюджетів України в розрахунку на одну людину⁵⁰⁰.

У країнах ОЕСР у систему вирівнювання в середньому спрямовують 2,3% від ВВП⁵⁰¹. В Україні цей показник майже в 10 разів менший (табл. 4.7).

⁴⁹⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Законодавство України.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>

⁴⁹⁹ Там само.

⁵⁰⁰ Там само.

⁵⁰¹ Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L. Fiscal equalisation in OECD countries // Working Paper № 4. 2007.

URL : <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>

Протягом 2015–2019 років цей показник коливався в межах від 0,19% до 0,26%.

Таблиця 4.7

Обсяги фінансового вирівнювання в Україні

№	Показники	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
1	Базова дотація, млрд грн	5,3	4,7	5,8	8,2	10,4
2	Доходи місцевих бюджетів, млрд грн	101,6	146,6	192,7	234,1	275,2
3	ВВП, млрд грн	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 358,7	3 974,6
4	Частка базової дотації у ВВП (<i>p.1 / p.3</i>)	0,26%	0,20%	0,19%	0,24%	0,26

Джерело: розроблено автором за даними звітності Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

У процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, важливим є розроблення ефективного механізму фінансового вирівнювання регіональних диспропорцій. Один із шляхів поліпшення наявної системи горизонтального вирівнювання – розширення переліку платежів, уміщених у розрахунках базової та реверсної дотацій. Щоб максимально зменшити міжтериторіальні диспропорції, необхідно розширити фінансову базу для фінансового вирівнювання, а саме: здійснювати визначення індексу податкоспроможності, зважаючи на податок на доходи фізичних осіб та інші загальнодержавні платежі, що надходять до місцевих бюджетів. Це дасть змогу більш об'єктивно здійснювати розрахунки та враховувати більшу кількість чинників, що впливають на податковий потенціал відповідної території⁵⁰².

Ще одним важливим аспектом є необхідність поступового збільшення ресурсу, залученого до системи вирівнювання. Більший обсяг ресурсів дасть можливість підвищити дієвість фінансового вирівнювання та більш ефективно нівелювати міжтериторіальні диспропорції податкової спроможності⁵⁰³.

⁵⁰² Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). pp. 69–74.

⁵⁰³ Ibid.

Отже, основна мета системи вирівнювання – забезпечення державою рівного доступу своїм громадянам до публічних послуг стандартизованої якості та кількості. У цьому контексті актуальне формування справедливої системи розподілу ресурсів і компромісного вирішення питань співвідношення приватних інтересів окремих громадян чи соціальних груп з інтересами всього суспільства⁵⁰⁴. Тому це питання важливе з огляду на виконання державою соціальної функції й забезпечення належного життєвого рівня громадянам на всій території країни.

4.3. Особливості системи фінансового вирівнювання в Україні

Основа для формування дохідної бази місцевих бюджетів – платники податків та база оподаткування, розташована на відповідній території. Залежно від податкової системи базовим джерелом доходів місцевих бюджетів можуть бути надходження від оподаткування нерухомості, земельних ділянок, доходів громадян, рідше – доходи юридичних осіб. Однак, незважаючи на інструменти та принципи формування доходів місцевих бюджетів, кожна держава зіштовхується з проблемою необхідності фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

Для усунення фіскальних диспропорцій різних територій центральний уряд здійснює розроблення та впровадження заходів міжбюджетного регулювання, тобто вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів шляхом надання місцевим органам влади відповідних трансфертів. Такі міжбюджетні трансферти призначені для вирівнювання та пом'якшення наявних або потенційних негативних умов у функціонуванні певної території та забезпечення життєдіяльності її мешканців. Іншими словами, головне призначення фінансового вирівнювання та міжбюджетних трансфертів полягає в тому, щоб за наявності різних фіскальних можливостей місцеві

⁵⁰⁴ Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів. 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

органи влади мали змогу надавати населенню, що проживає на відповідній території, приблизно однакові обсяги бюджетних послуг.

Система бюджетного вирівнювання в Україні протягом усіх років незалежності зазнає періодичних змін і трансформацій з метою формування найбільш оптимальних підходів для зменшення наявних міжтериторіальних диспропорцій у забезпеченості фінансовими ресурсами. Нині чинна система горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів запроваджена з 2015 року⁵⁰⁵, коли було прийнято низку законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади.

Одним із визначальних нововведень став новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання, а саме перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі. Ідеться про те, що раніше, до 2015 року, дотація вирівнювання надавалася з державного бюджету обласним бюджетам, бюджетам міст обласного значення та районним бюджетам. Тобто між цими бюджетами та державним бюджетом існували прямі міжбюджетні відносини. Далі районний бюджет розподіляв визначену йому в законі про державний бюджет суму дотації вирівнювання між бюджетами сіл, селищ, міст районного значення. Таким чином дотація вирівнювання розподілялася за трьома рівнями: обласний бюджет; бюджети міст обласного значення та районні бюджети; бюджети сіл, селищ, міст районного значення.

Починаючи з 2015 року бюджетним законодавством передбачено встановлення прямих міжбюджетних відносин лише на двох рівнях: перший рівень – це обласний бюджет, другий рівень – це міста обласного значення, об'єднані територіальні громади й районні бюджети. Законом визначено, що об'єднані територіальні громади наділяються такими самими повноваженнями, як і міста обласного значення та районні бюджети, а ті громади, які не об'єдналися, позбавлені прав на виконання делегованих

⁵⁰⁵ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Законодавство України.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77>

державою повноважень, а також відповідних доходних джерел для своїх бюджетів.

У Бюджетний кодекс було введено такі поняття, як базова дотація та реверсна дотація. Базова дотація в статті 96 Бюджетного кодексу визначена як трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій⁵⁰⁶. Реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій⁵⁰⁷.

Тобто внесені у 2015 році зміни до Бюджетного кодексу систему балансування замінили системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Іними словами, раніше здійснювалося балансування місцевих бюджетів на підставі необхідності проведення визначених за формульним підходом видатків на утримання галузей бюджетної сфери: проводився розрахунок видатків, делегованих державою, потім визначалися доходи і, у випадку перевищення видатків над доходами, на цю різницю, надавалася дотація вирівнювання. Якщо ж розрахунковий обсяг доходів перевищував розрахунковий обсяг видатків на цю суму здійснювалося вилучення доходів з відповідного місцевого бюджету до державного (рис. 4.5).

⁵⁰⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Законодавство України.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77>.

⁵⁰⁷ Там само.

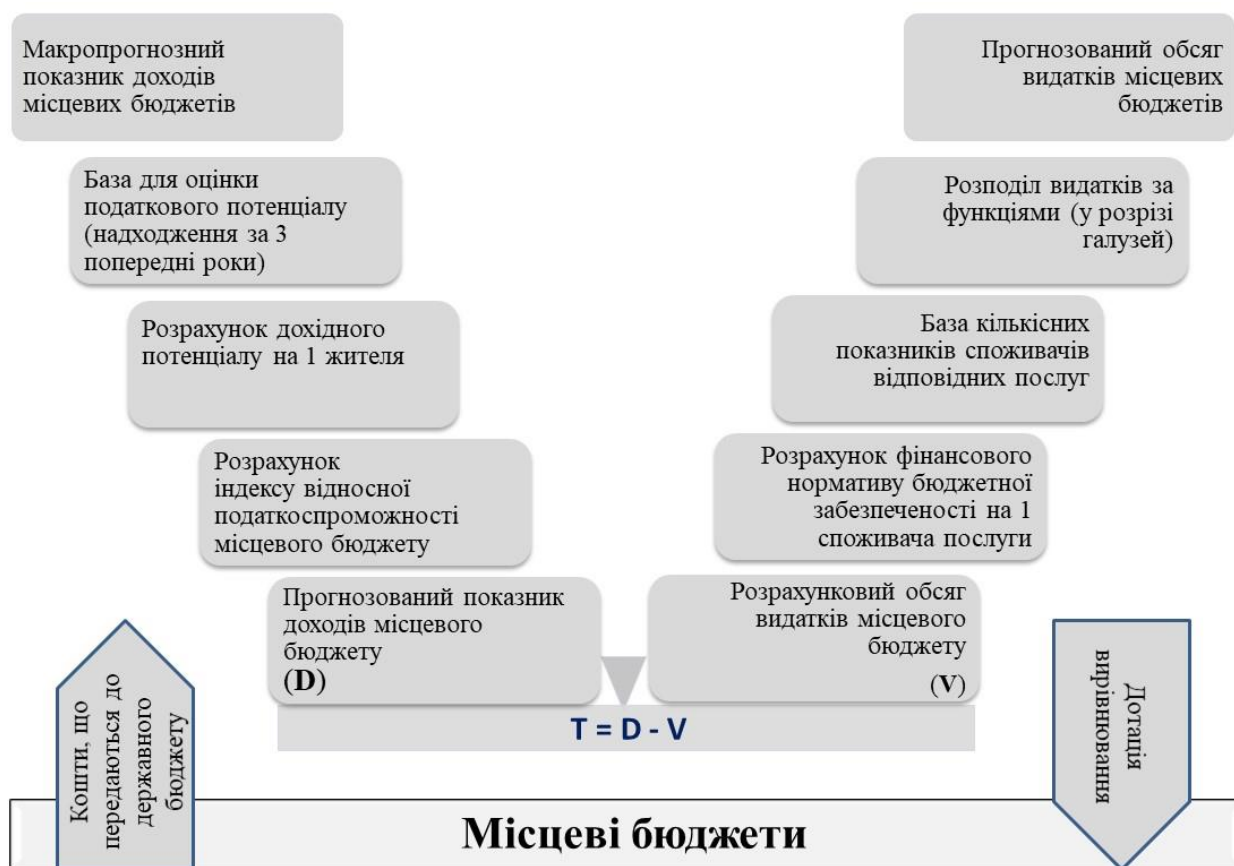


Рис. 4.5. Формування міжбюджетних трансфертів за умов вертикального вирівнювання

Джерело: розроблено автором.

Нова модель бюджетних відносин здійснює вирівнювання не за видатками, а за доходами. Головна мета надання базової чи реверсної дотації – вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (рис. 4.6).

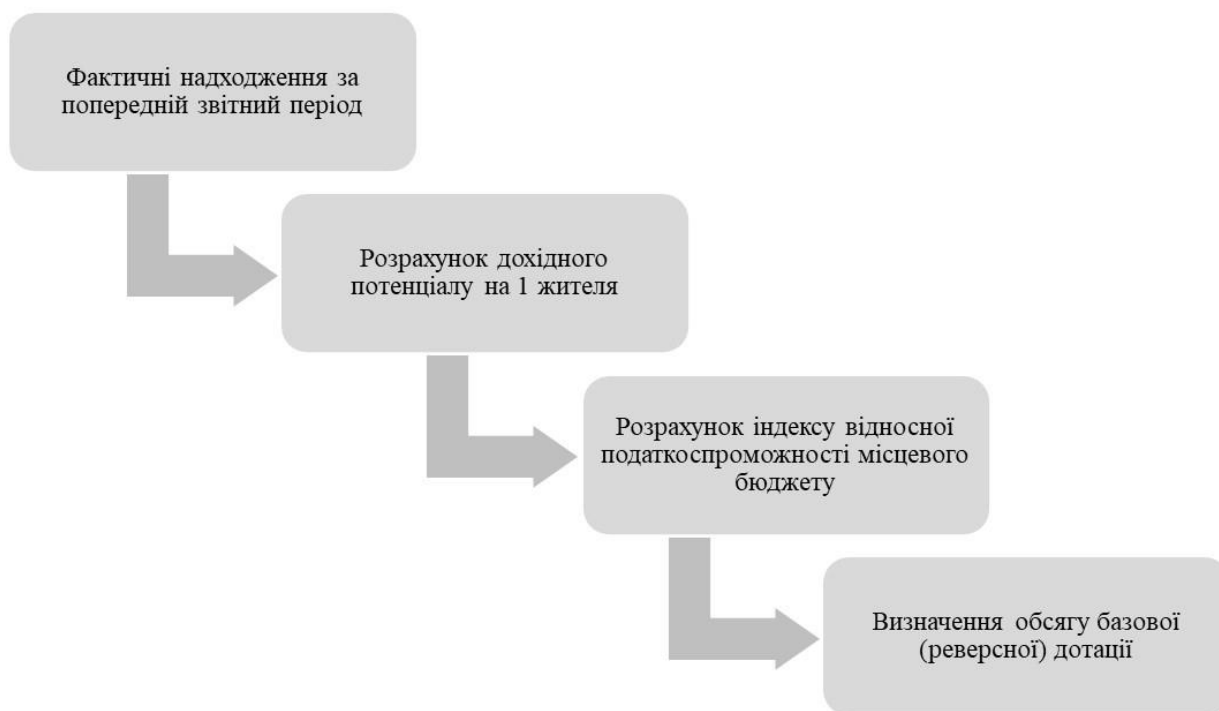


Рис. 4.6. Формування міжбюджетних трансфертів за умов горизонтального вирівнювання.

Джерело: розроблено автором.

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- податком на прибуток підприємств – для обласних бюджетів;
- податком на доходи фізичних осіб – для міст обласного значення, бюджетів об’єднаних територіальних громад, районних бюджетів та обласних бюджетів.

Вирівнювання за іншими платежами, що надходять до місцевих бюджетів, не здійснюється, тобто обсяги їх надходжень не впливають на обсяги базової чи реверсної дотацій. За замислом законотворців, таке закріплення джерел доходів повинне сприяти зацікавленості в нарощуванні дохідної бази місцевих бюджетів, оскільки на такі доходи держава не має жодного впливу (стосовно врахування їх при здійсненні бюджетного вирівнювання).

Для обрахунку базової та реверсної дотацій використовують кількість населення, надходження податку на доходи фізичних осіб за звітний період та індекс податкоспроможності – коефіцієнт, який визначає рівень

податкоспроможності відповідного місцевого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником у всіх зведених місцевих бюджетах України в розрахунку на одну людину⁵⁰⁸. Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети, у яких значення індексу податкоспроможності нижче 0,9 від середнього показника по Україні, отримують базову дотацію (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень у межах значень від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. З бюджетів з більш високим рівнем надходжень на одного жителя передбачена реверсна дотація до державного бюджету обсягом 50 відсотків від перевищення значення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Для обрахунку обсягів базової та реверсної дотацій на 2020 рік використано офіційні дані Державної служби статистики України щодо наявного населення станом на 01.01.2019 та Державної казначейської служби України – про фактичні надходження податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток приватного сектору економіки за 2018 рік.

У розрахунку обсягу дотації (базової/реверсної) вміщено:

- наявне населення України з урахуванням внутрішньо переміщених осіб – 36 814,9 тис. осіб (без м. Києва, яке не бере участі в системі фінансового вирівнювання);
- надходження податку на прибуток приватного сектору економіки – 4 728,2 млн грн;
- надходження податку на доходи фізичних осіб, отримані обласними бюджетами – 23 914,3 млн грн;
- надходження податку на доходи фізичних осіб, отримані бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами та бюджетами об'єднаних територіальних громад – 95 563,3 млн грн.

⁵⁰⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Законодавство України.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77>

Зважаючи на зазначене, середній рівень надходжень на 1 жителя, який враховується при горизонтальному вирівнюванні, становить :

- податку на доходи фізичних осіб міст, районів, об'єднаних територіальних громад – 2 595,4 грн;
- податку на прибуток приватних підприємств – 128,3 грн.;
- податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 649,5 грн;

Тобто базову дотацію на 2020 рік передбачено:

– для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, у яких надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя нижче за 2 335,9 грн ($2\,595,4 \times 0,9$);

– для обласних бюджетів, у яких надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя нижче за 584,5 грн ($649,5 \text{ грн} \times 0,9$), та з податку на прибуток підприємств – нижче за 115,5 грн ($128,3 \text{ грн} \times 0,9$).

Відповідно, реверсна дотація передбачена для бюджетів, у яких надходження на 1 жителя становлять:

– для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад з податку на доходи фізичних осіб – вище за 2 854,9 грн ($2\,595,4 \times 0,9$);

– для обласних бюджетів з податку на прибуток підприємств – вище за 141,1 грн ($128,3 \text{ грн} \times 1,1$), з податку на доходи фізичних осіб – вище за 714,4 грн ($649,5 \text{ грн} \times 1,1$).

Основна мета фінансового вирівнювання – зменшення диспропорцій дохідної спроможності територій. В Україні постійно точаться дискусії щодо створення оптимальної системи фінансового вирівнювання, яка б задовольнила інтереси всіх стейкхолдерів – Уряду, органів місцевого самоврядування, жителів територіальних громад (як кінцевих споживачів публічних послуг).

Розглянемо окремі прикладні аспекти системи горизонтального вирівнювання, яка діє в Україні, зважаючи на її дієвість і здатність забезпечити усунення міжрегіональних фінансових диспропорцій.

Протягом 2017–2020 років обсяги базової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам зросли у 2,3 раза (або на 7,5 млрд грн) – з 5,8 млрд грн до 13,3 млрд грн (табл. 4.8, рис. 4.7). Обсяги реверсної дотації, що перераховується місцевими бюджетами до державного бюджету, збільшилися у 2,2 раза (або на 4,8 млрд грн) – з 3,9 млрд грн до 8,8 млрд грн (табл. 4.8, рис. 4.7).

Таблиця 4.8

Обсяги базової та реверсної дотації у 2017–2020 роках у розрізі місцевих бюджетів, млн грн

Рік	Вид дотації	Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Разом
2017	Базова	909,2	3 746,5	391,7	768,1	5 815,5
	Реверсна	652,2	366,9	2 745,9	157,9	3 922,9
2018	Базова	1 039,5	4 598,2	647,3	1 897,6	8 182,6
	Реверсна	732,0	503,4	3 668,0	503,1	5 406,5
2019	Базова	1 380,4	5 419,2	768,3	2 799,5	10 367,3
	Реверсна	941,0	573,5	4 271,9	1 032,8	6 819,1
2020	Базова	2 043,0	6 563,6	876,9	3 798,8	13 282,4
	Реверсна	1 367,9	621,0	4 886,1	1 888,4	8 763,4

Джерело: розроблено автором на підставі Законів України про Державний бюджет України на 2017, 2018, 2019, 2020 роки.

<i>A</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	$3 = 2 / \sum 2$	$4 = 2 / 1$	<i>5</i>	<i>6</i>	$7 = 6 / \sum 6$	$8 = 6 / 5$
Бюджети ОТГ	622	3 798,8	28,6%	6,1	146	1 888,4	21,5%	12,9
Бюджети міст обласного значення	38	876,9	6,6%	23,1	49	4 886,1	55,8%	99,7
Районні бюджети	358	6 563,6	49,4%	18,3	37	621,0	7,1%	16,8
Обласні бюджети	19	2 043,0	15,4%	107,5	5	1 367,9	15,6%	273,6
РАЗОМ	1 037	13 282,4	100,0%	12,8	237	8 763,4	100,0%	37,0

Джерело: розроблено автором на підставі Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

У контексті фінансового вирівнювання головним питанням є те, наскільки чинна система забезпечує зменшення диспропорцій між місцевими бюджетами. Зважаючи на цей аспект, було розглянуто чинну в Україні систему горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. У дослідженні основну увагу приділено двом аспектам:

- 1) чи існує можливість зменшити кількість місцевих бюджетів, що отримують з державного бюджету базову дотацію;
- 2) ефективність системи горизонтального вирівнювання з погляду зменшення фінансових диспропорцій між місцевими бюджетами.

Вивчення першого аспекту базувалося на гіпотезі, що розширення фінансової бази горизонтального вирівнювання сприятиме зменшенню кількості місцевих бюджетів, які потребують перерахування базової дотації з державного бюджету. Проведено дослідження районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та бюджетів об'єднаних територіальних громад, для яких розрахунок індексу податкоспроможності базується на надходженнях податку на доходи фізичних осіб. Ураховуючи те, що для обласних бюджетів застосовуються інші критерії та інший порядок розрахунків, ніж для перелічених місцевих бюджетів, їхні показники у дослідженні не

використовували. Для моделювання залучено розрахункову базу, використану для здійснення розрахунків на 2020 рік⁵⁰⁹.

За чинною нині системою вирівнювання на 2020 рік у державному бюджеті України передбачено надання базової дотації для 1018 бюджетів (крім обласних бюджетів) на загальну суму 11,2 млрд грн (табл. 4.9). Надання реверсної дотації передбачене для 232 бюджетів (крім обласних бюджетів) на загальну суму 7,4 млрд грн (табл. 4.9). Отже, обсяги базової дотації перевищують реверсну на 3,8 млрд грн (табл. 4.10). Зазначена сума спрямована на фінансування базової дотації безпосередньо з державного бюджету, а не за рахунок коштів реверсної дотації. Зважаючи на це, можна констатувати, що в Україні не існує в класичному вигляді система горизонтального вирівнювання, яка передбачає самозбалансовану систему, за якої обсяги базової дотації дорівнюють обсягам реверсної⁵¹⁰.

За умови, що до розрахункової бази індексу податкоспроможності будуть уміщені не лише податок на доходи фізичних осіб, а й інші види загальнодержавних податків (крім місцевих податків і зборів та платежів за надання адміністративних послуг), отримаємо результати, відображені в таблиці 4.10, а саме: обсяг реверсної дотації – 9,4 млрд грн; обсяг базової дотації – 12,7 млрд грн; кількість бюджетів, що отримують базову дотацію, – 973⁵¹¹.

Таблиця 4.10

Показники системи горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів

№	Критерії горизонтального вирівнювання	Чисельність населення, тис. чол.	Надходження за 2018 рік, млн грн	Надходження грн на 1 жителя	Реверсна дотація (50% більше індексу 1,1)		Базова дотація (компенсація 80% до індексу 0,9)		Кількість бюджетів, які не отримують базову або реверсну дотацію	Обсяг коштів, залучених з державного бюджету для вирівнювання, млн грн
					Загальна сума, млн грн	Кількість бюджетів	Загальна сума, млн грн	Кількість бюджетів		

⁵⁰⁹ Petrusenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiets U., Duranowski, W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

⁵¹⁰ Ibid.

⁵¹¹ Ibid.

А		1	2	3	4	5	6	7	8	9 = 6 - 4
1	чинна система горизонтального вирівнювання (ПДФО)	36 814,9	95 548,5	2 595,4	7 395,6	232	11 239,4	1 018	178	3 843,8
2	система горизонтального вирівнювання з урахуванням загальнодержавних платежів*	36 814,9	112 027,0	3 043,0	9 364,3	283	12 675,2	973	172	3 311,0
3	відхилення (р.2 - р.1)	-	16 478,5	447,6	1 968,7	51,0	1 435,9	-45,0	-6,0	-532,8
4	відхилення, % (р.2 / р.1)	-	17,2%	17,2%	26,6%	22,0%	12,8%	-4,4%	-3,4%	-13,9%
5	система горизонтального вирівнювання з урахуванням ПДФО м. Києва	39 940,6	114 150,4	2 858,0	9 777,1	177	14 774,2	1 117	135	4 997,1
6	система горизонтального вирівнювання з урахуванням загальнодержавних платежів* м. Києва	39 940,6	136 887,4	3 427,3	12 773,0	218	17 747,1	1 081	130	4 974,1
7	відхилення (р.5 - р.1)	3 125,7	18 601,9	262,6	2 381,6	-55,0	3 534,8	99,0	-43,0	1 153,3
8	відхилення, % (р.5 / р.1)	108,5%	119,5%	110,1%	132,2%	76,3%	131,5%	109,7%	75,8%	130,0%
9	відхилення (р.6 - р.2)	3 125,7	24 860,4	384,3	3 408,7	-65,0	5 071,9	108,0	-42,0	1 663,2
10	відхилення, % (р.6 / р.2)	108,5%	122,2%	112,6%	136,4%	77,0%	140,0%	111,1%	75,6%	150,2%

* Надходження не включають місцевих податків і зборів та платежів за надання адміністративних послуг

Джерело: розроблено автором на підставі Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

Отже, за умови включення до системи горизонтального вирівнювання не лише податку на доходи фізичних осіб, але й загальнодержавних платежів кількість бюджетів, що отримуватимуть базову дотацію, становитиме 973, що на 4,4%, або на 45 бюджетів, менше ніж за діючих умов. Водночас обсяг коштів, які необхідно залучати з державного бюджету для надання базової дотації, зменшиться на 13,9%, або на 532,8 млн гривень. З наведеного можна зробити висновок, що з розширенням бази фінансового вирівнювання частка

дотаційних місцевих бюджетів й обсяг коштів державного бюджету, який залучається до системи вирівнювання, зменшуються⁵¹².

Другий можливий варіант розрахунку обсягів базової та реверсної дотації передбачає включення до системи горизонтального вирівнювання міста Києва. Нині, місто Київ, зважаючи на особливий статус столиці, знаходиться поза межами системи горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. На підставі проведених досліджень бачимо (табл. 4.10), що включення міста Києва до системи горизонтального вирівнювання (ураховуючи лише податок на доходи фізичних осіб або податок на доходи фізичних осіб та інші загальнодержавні платежі) призведе до збільшення таких параметрів:

- кількості місцевих бюджетів, що потребують базової дотації;
- обсягів базової дотації; коштів державного бюджету, які необхідно буде залучити для фінансування базової дотації⁵¹³.

Це зумовлено тим, що частка доходів міста Києва в структурі місцевих бюджетів України досить висока (16,3% від загальних надходжень податку на доходи фізичних осіб та 18,2% від суми загальнодержавних податків), що відповідним чином впливає на формування більш високого показника середнього рівня надходжень на душу населення, який виступає критерієм для горизонтального вирівнювання. Тому на сьогодні є дискусійним питання щодо доцільності включення бюджету міста Києва до системи горизонтального вирівнювання, яка діє в Україні. Однак у цьому напрямку слід проводити подальші розвідки⁵¹⁴.

Другий аспект стосується ефективності системи горизонтального вирівнювання з погляду зменшення фінансових диспропорцій між місцевими бюджетами. Дослідження побудоване на здійсненні порівняльного аналізу

⁵¹² Petrushenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiets U., Duranowski, W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ Ibid.

ефективності чинної системи горизонтального вирівнювання (на основі врахування лише податку на доходи фізичних осіб) та за умови врахування всіх загальнодержавних платежів (зокрема й податку на доходи фізичних осіб) з погляду впливу базової та реверсної дотацій на зменшення фінансових диспропорцій між місцевими бюджетами. Для цього було проведено розрахунки з використанням функції стандартного відхилення⁵¹⁵. Стандартне (середнє квадратичне) відхилення – це ступінь відхилення всіх значень ознаки від свого середнього показника. Стандартне відхилення показує, на скільки в середньому відхиляються конкретні значення ознаки від їхнього середнього значення⁵¹⁶, тобто дає розуміння того, наскільки широкий діапазон зміни значень щодо середнього показника (що більше стандартне відхилення, то ширший діапазон змін значень цієї величини). Для розрахунків використано середовище Microsoft Excel, у якому функція стандартне відхилення розраховується за формулою: $\sigma = \sqrt{\frac{\sum(x-\bar{x})^2}{(n-1)}}$, де $(x - \bar{x})^2$ – сума квадратів усіх відхилень окремих значень від їхньої середньої величини; n – кількість результатів спостережень.

Основою для розрахунків слугували звітні дані про виконання місцевих бюджетів України за 2018 рік, які дають змогу (зважаючи на фактичні звітні дані) проаналізувати дієвість системи фінансового вирівнювання. Відповідно до даних фінансової та статистичної звітності середній показник фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на душу населення загалом по Україні становив 2 135,05 гривень. Водночас максимальне значення показника – 19 693,25 грн/1 особу, мінімальне – 392,68 грн/1 особу, тобто різниця між екстремальними показниками – 50,2 раза (табл. 4.11). Ураховуючи базову та реверсну дотації, скоригований показник податку на доходи фізичних осіб у середньому по Україні становив 2 365,97 грн/1 особу,

⁵¹⁵ Petrusenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiets U., Duranowski, W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

⁵¹⁶ Гусаров В. М. Статистика : учеб. пособ. для вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 75.

максимальне значення – 14 731,57 грн/1 особу, мінімальне значення – 975,0 грн/1 особу, тобто різниця між екстремальними показниками – 15,1 раза (табл. 4.11). Отже, можна зробити висновок, що хоча фінансове вирівнювання не усуває повністю наявних диспропорцій між місцевими бюджетами, однак суттєво їх зменшує. Водночас вважаємо, що здійснювати фінансове вирівнювання місцевих бюджетів лише за податком на доходи фізичних осіб, не враховуючи інші джерела доходів, не цілком коректно, оскільки ігноруються значні обсяги доходів, які іноді суттєво впливають на рівень фінансової спроможності відповідних бюджетів⁵¹⁷. Зважаючи на це, для аналізу було використано фактичні надходження загальнодержавних платежів (без урахування місцевих податків і зборів та платежів за надання адміністративних послуг), і суми фактично отриманої місцевими бюджетами базової дотації та суми перерахованої до державного бюджету реверсної дотації. За таких умов відхилення між максимальним і мінімальним показниками фактичних надходжень відрізнялося в 51 раз, а з урахуванням базової та реверсної дотацій – у 15,9 раза (табл. 4.11). Тобто у двох варіантах (з використанням податку на доходи фізичних осіб та з використанням загальнодержавних платежів) показники, які характеризують рівень диференціації доходів між місцевими бюджетами до їх вирівнювання й після, мають майже ідентичні параметри. Це зумовлено тим, що в структурі надходжень місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) податок на доходи фізичних осіб становить 59%⁵¹⁸, тобто переважний обсяг доходів формується саме завдяки цьому податку⁵¹⁹.

Таблиця 4.11

Показники ефективності системи горизонтального вирівнювання

⁵¹⁷ Petrusenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiets U., Duranowski, W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

⁵¹⁸ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/vdNsB6R>

⁵¹⁹ Petrusenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiets U., Duranowski, W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

№ з/п	Показники	Податок на доходи фізичних осіб (чинна система горизонтального вирівнювання)		Загальнодержавні платежі * (прогнозований варіант)	
		Фактичні надходження на душу населення (грн/1 особу)	Фактичні надходження з урахуванням базової та реверсної дотацій на душу населення (грн/1 жителя)	Фактичні надходження на душу населення (грн/1 особу)	Фактичні надходження з урахуванням базової та реверсної дотацій на душу населення (грн/1 жителя)
1	Мінімальне значення	392,68	975,0	433,73	1 324,85
2	Максимальне значення	19 693,25	14 731,57	22 125,80	21 126,03
3	Медіанне значення	1 823,85	2 115,57	2 105,96	2 402,47
4	Середнє значення	2 135,05	2 365,97	2 520,18	2 751,09
5	Відхилення між максимальним і мінімальним значеннями, разів (р.2 / р.1)	50,2	15,1	51,0	15,9
6	Стандартне відхилення	1 532,86	1 073,27	1 828,01	1 405,18

* Надходження не включають місцевих податків і зборів та платежів за надання адміністративних послуг

Джерело: розроблено автором.

Розраховане значення стандартного відхилення для надходжень податку на доходи фізичних осіб на душу населення становить 1 532,86, а з урахуванням вирівнювання його значення 1 073,27 (табл. 4.11). Тобто, урахуваючи фактичні суми базової та реверсної дотацій, стандартне відхилення (за критерієм податку на доходи фізичних осіб) зменшилося на 42,8% (1 532,86 / 1 073,27). Стандартне відхилення, розраховане за показником загальнодержавних платежів на душу населення, становить 1 828,01, а з урахуванням вирівнювання (тобто з урахуванням фактичних сум базової та реверсної дотацій) має значення 1 405,18 (табл. 4.11). Отже, урахуваючи фактичні обсяги базової та реверсної дотацій, стандартне відхилення (за критерієм загальнодержавних платежів) зменшилося на 30,1% (1 828,01 / 1 405,18). Отримані результати свідчать про те, що базова та реверсна дотації справляють більший вплив на зменшення фінансових диспропорцій між місцевими бюджетами, якщо їхні обсяги коригують податкоспроможність місцевих бюджетів, зважаючи лише на надходження податку на доходи фізичних осіб. З іншого боку, фактичні обсяги базової та

реверсної дотації мають менший вплив на вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, якщо брати до уваги всі загальнодержавні платежі. Зазначений факт закономірний, оскільки критерієм для горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб⁵²⁰. Отже, чинний механізм горизонтального вирівнювання не досить ефективно впливає на усунення фінансових диспропорцій між місцевими бюджетами, якщо брати до уваги всі загальнодержавні надходження, а не лише податок на доходи фізичних осіб. Здійснення вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів тільки за одним видом доходів (податком на доходи фізичних осіб) не може забезпечити досягнення основної мети – максимально можливого вирівнювання диспропорцій фінансової спроможності місцевих бюджетів⁵²¹.

Отже, на підставі викладеного можна сформулювати такі висновки⁵²²:

1) чинна система горизонтального вирівнювання не цілком відповідає класичному розумінню її сутності, оскільки вона не є самобалансованою. Обсяги базової дотації значно перевищують реверсну дотацію, що призводить до необхідності залучення коштів державного бюджету для вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів;

2) чинна система вирівнювання не повністю виконує функцію вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Надання базової дотації місцевим бюджетам здійснюється в розмірі, що становить 80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника податкоспроможності 0,9. Таким чином, обсяг базової дотації не забезпечує отримання місцевим бюджетом суми коштів, достатньої для досягнення ним середнього рівня податкоспроможності. Базова дотація покриває лише частину коштів, необхідних для стовідсоткового досягнення відповідним місцевим бюджетом

⁵²⁰ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77>

⁵²¹ Petrushenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiets U., Duranowski, W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221.

DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

⁵²² Ibid.

середнього по Україні показника надходжень податку на доходи фізичних осіб. Тобто, фактично, чинна система вирівнювання лише частково виконує своє функціональне призначення;

3) включення до системи вирівнювання міста Києва призведе:

- до збільшення обсягів базової дотації та збільшення кількості бюджетів, що отримують базову дотацію;
- до зменшення кількості бюджетів, що перераховують реверсну дотацію до державного бюджету;
- до того, що основну частку від загальної суми реверсної дотації буде перераховувати місто Київ (від 44,9% до 51,2%);
- до збільшення обсягу коштів (порівняно з чинними умовами), необхідних для залучення до системи вирівнювання з державного бюджету;
- до того, що збільшиться обсяг дотаційних ресурсів, які отримуватимуть місцеві бюджети. Тобто обсяг коштів місцевих бюджетів збільшиться і водночас збільшиться показник залежності від трансфертів з державного бюджету.

4) щоб максимально зменшити міжтериторіальні диспропорції, слід розширити фінансову базу для фінансового вирівнювання: здійснювати визначення індексу податкоспроможності з урахуванням податку на доходи фізичних осіб та інших загальнодержавних платежів, що надходять до місцевих бюджетів;

5) необхідно розглянути можливості для збільшення обсягів фінансових ресурсів, закумульованих у системі вирівнювання. Синхронно з реверсною дотацією слід сформувати в державному бюджеті фонд фінансового вирівнювання для його розподілу між місцевими бюджетами. Орієнтовний обсяг такого фонду повинен становити принаймні 20–25% від суми доходів місцевих бюджетів. За умов збільшення обсягів ресурсу, що спрямовуватиметься на вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій, буде можливість досягнути меншої величини стандартного відхилення і,

відповідно, підвищити фінансову спроможність місцевих бюджетів з низьким фінансово-економічним потенціалом;

б) крім удосконалення загальнодержавної системи фінансово-бюджетного вирівнювання доцільно розглянути можливості щодо впровадження певних механізмів вирівнювання на місцевому рівні – на рівні областей. Існування певних інструментів для вирівнювання фінансових дисбалансів між органами місцевого самоврядування на рівні області дало б змогу враховувати окремі регіональні особливості (які об'єктивно неможливо врахувати на загальнодержавному рівні) і таким чином підвищити дієвість системи вирівнювання.

7) для вдосконалення системи фінансового вирівнювання та розширення варіантного аналітичного ряду доцільно провести дослідження в розрізі окремих рівнів бюджетної системи. Для цього необхідно провести окремий розрахунок базової та реверсної дотацій окремо для бюджетів міст обласного значення й окремо для бюджетів об'єднаних територіальних громад. Ідея полягає в тому, щоб здійснювати фінансове вирівнювання окремо по кожній категорії місцевих бюджетів. На сьогодні, як зазначалося вище, вирівнювання здійснюється в містах обласного значення та об'єднаних територіальних громадах з використанням єдиного показника індексу податкоспроможності. При здійсненні окремих розрахунків значення індексу податкоспроможності буде визначатися окремо для бюджетів міст обласного значення та окремо для бюджетів об'єднаних територіальних громад. Обґрунтуванням такого підходу є те, що економічний і фінансовий потенціал міст обласного значення вищий, ніж потенціал об'єднаних територіальних громад. Також обсяги повноважень у соціально-культурній сфері та сфері життєзабезпечення громадян є більш широкими в міст обласного значення. За результатами аналізу можна буде отримати додаткову інформацію щодо ефективності системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

Наведені дані підтверджують, що проблема фінансового вирівнювання диспропорцій місцевих бюджетів України актуальна й потребує постійного

моніторингу та вдосконалення. Для більш чіткого розуміння того, наскільки ефективно функціонує система фінансового вирівнювання, необхідно здійснювати постійний (щорічний) аналіз різноманітних індикаторів, які характеризують її ефективність.

РОЗДІЛ 5. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА ОСНОВІ ЕКОНОМІКО-МАТЕМАТИЧНОГО МОДЕЛЮВАННЯ

5.1. Економіко-математичне моделювання як інструмент аналізу та прийняття управлінських рішень

Цивілізаційний розвиток суспільних відносин призвів до того, що основною формою організації життя певної сукупності індивідів стала держава. На сьогодні держава уособлює складну систему взаємопов'язаних інституцій, що здійснюють управління суспільством. Унаслідок еволюційних процесів однією з основних функцій держави стала соціальна функція. Її поява й пріоритетна роль зумовлені формуванням ідеї людиноцетричності у функціонуванні держави. Тобто головне призначення держави – турбота про людину як найвищу соціальну цінність. Сучасна держава намагається брати на себе зобов'язання щодо створення умов для забезпечення належного рівня життя своїх громадян, їхнього гуманітарного та духовного розвитку, забезпечення захисту й підтримки соціально вразливих верств населення, формування умов для неконфліктного співіснування різних соціальних груп населення, а також забезпечення захисту від різноманітних зовнішніх і внутрішніх загроз. Ефективна соціальна політика держави потребує наявності відповідних ресурсів. У цьому контексті основним завданням держави є справедливий розподіл наявних ресурсів, спрямування їх на реалізацію різноманітних соціальних програм, мета яких – забезпечення певного рівня добробуту громадян та пом'якшення наслідків соціальної нерівності як об'єктивного аспекту в процесі існування будь-якого суспільства. У процесі еволюції, економічного та соціального розвитку відбувалося поступове розширення критеріїв добробуту суспільства, обсягу першочергових потреб людей, а також мінімального рівня матеріальних і нематеріальних благ, необхідних для нормальної життєдіяльності. Отже, на сьогодні сформувався досить високий рівень мінімального добробуту, який держава повинна

забезпечувати для своїх громадян. Світова тенденція засвідчує постійне зростання соціальних витрат. У 2018 році середній рівень соціальних витрат у країнах ОЕСР становив 20,1% від ВВП⁵²³, тоді як у 1980 році рівень соціальних витрат у ВВП складав 14,4%⁵²⁴. В Україні аналогічний показник знаходиться на рівні 18% від ВВП^{525,526,527}.

Водночас фінансові можливості держави зростають більш повільними темпами, ніж потреби суспільства. Крім того, на можливості реалізації соціальної політики держави впливають процеси глобалізації. Національні уряди повинні дотримуватися певних міжнародних зобов'язань та враховувати соціально-економічні процеси глобального рівня. Тому нині виникла ситуація, коли держава не в змозі забезпечувати в повному обсязі соціальні зобов'язання перед своїми громадянами. Важливими є визначення та встановлення взаємозв'язків між соціальною функцією держави й ресурсним забезпеченням її реалізації. Соціальні витатки – одна з найбільш ресурсоемних статей бюджету. Одне з головних завдань державних органів – оптимальне визначення обсягу соціальних витрат на підставі наявних ресурсів. Розмір соціальних витрат повинен бути достатнім для забезпечення громадян належною державною підтримкою і, водночас обсяг соціальних витрат не повинен бути досить значним, щоб мати негативний вплив на фінансову та економічну стабільність держави.

В сучасних умовах трансформації економічних і суспільних відносин, формування та розвитку концепції Четвертої промислової революції⁵²⁸ виникає потреба для вдосконалення механізмів державного управління. Сьогодні відбувається активний пошук інноваційних підходів до здійснення

⁵²³ OECD.Stat. Social spending (indicator). 2019. DOI : <https://doi.org/10.1787/3ddf51bf-en>

⁵²⁴ Ibid.

⁵²⁵ Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/udNdcOn>

⁵²⁶ Аналіз діяльності фонду соціального страхування // Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2019. URL : <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/2019-04-17-fss.pdf>

⁵²⁷ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік // Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/VdNdQ5a>

⁵²⁸ Schwab K. The Forth Industrial Revolution. New York : Crown Business. 2017. 192 p.

державного управління⁵²⁹. Сучасні держави зіштовхнулися з серйозними проблемами, пов'язаними зі старінням населення, зростанням безробіття, змінами клімату, урбанізацією. Економічна криза (що триває вже понад десятиліття і нині посилюється зважаючи на пандемію коронавірусу) серйозно впливає на спроможність бюджетів фінансувати вирішення наявних соціальних та економічних проблем. Зважаючи на складність цих проблем, вирішити їх стандартними методами немає можливостей⁵³⁰. Ці проблеми потребують нових підходів та управлінських стратегій для їх вирішення. Швидкі темпи технологічного розвитку відігравали ключову роль на етапі індустріальної революції⁵³¹. Однак четверта промислова революція та пов'язані з нею технології зростатимуть експоненційно з погляду технічних змін та впливу на соціально-економічний розвиток. Тому для адаптації до таких трансформацій потрібний цілісний підхід, який містить інноваційні та системні рішення, а не лише технологічні⁵³².

Для України також актуальною є проблема поліпшення системи та механізмів прийняття управлінських рішень. За даними Світового Банку⁵³³ ефективність українського уряду оцінюється на рівні 38,5 бала зі 100 можливих. Ефективність уряду відображає суспільне сприйняття якості державних послуг, якості державної служби та ступеня її незалежності від політичного тиску, якості розроблення та реалізації політики. Близькими до показника України є Алжир – 37,0 балів, Іран – 37,5, Косово – 38,0, Кенія – 38,9, Домініканська Республіка – 39,4, Болівія – 39,9, Білорусь – 40,4 бала. Україну випереджають такі країни, як Румунія – 43,3 бала, Гана – 46,2, Колумбія – 50,0 балів. Аналогічний показник у Російській Федерації становить 51,0 бал, у Панамі – 51,9, у Казахстані – 54,3, в Угорщині – 70,2, в Уругваї –

⁵²⁹ Vries H., Tummers L., Bekkers V. The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature // *Perspectives on Public Management and Governance*. 2018. vol. 1, issue 3. pp. 159–176. DOI : <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>

⁵³⁰ Ibid.

⁵³¹ Morrar R., Arman H. The Fourth Industrial Revolution (Industry 4.0): A Social Innovation Perspective // *Technology Innovation Management Review*. 2017. vol. 7, issue 11. pp. 12–20. DOI : <http://doi.org/10.22215/timreview/1117>

⁵³² Ibid.

⁵³³ Worldwide Governance Indicators. Official web-site of World Bank. URL : <https://cutt.ly/pdNfT11>

73,1, у Польщі – 75,0, у Латвії – 79,8, у Чилі – 81,7, в Ізраїлі – 86,1, у Великобританія – 88,0, у Франції – 91,8, у США – 92,3, у Німеччині – 93,3, в Японії – 94,2 бали⁵³⁴.

Один з інструментів, який доцільно використовувати для підвищення якості управління та обґрунтованого визначення державних соціальних витрат, – економіко-математичне моделювання.

Сьогодні, використання математичних моделей не дуже поширене й цьому інструменту не приділяють належної уваги. Сучасний стан економіко-математичних досліджень процесів суспільного розвитку в Україні обмежений переважно теоретичними розробками. Реальні моделі, які б дали змогу в експлуатаційному режимі реалізовувати прогнозно-імітаційні розрахунки для аналітичного обґрунтування стратегічних і тактичних завдань у різних сферах державотворення, не отримали належного поширення⁵³⁵.

У науковому середовищі України існує достатня кількість досліджень, у яких розглянуто математичні методи та моделі, спрямовані на вирішення завдань функціонування економічних і соціальних процесів. Проблематиці та дослідженням у сфері використання економіко-математичного моделювання для прогнозування процесів соціально-економічного розвитку присвячені праці багатьох учених, серед яких Т.В. Величко⁵³⁶, О.С. Власюк⁵³⁷, А.А. Шиян⁵³⁸, Ю.М. Харазішвілі, О.О. Любич⁵³⁹, Н.Г. Пігуль, О.В. Люта, А.О. Бойко⁵⁴⁰, В.В. Вітлінський, А.В. Головач, О.Т. Івашук, Н.А. Малиш, І.Г. Мансуров, О.Г. Осауленко, Н.О. Парфенцева та ін.

⁵³⁴ Worldwide Governance Indicators. Official web-site of World Bank. URL : <https://cutt.ly/pdNfT11>

⁵³⁵ Власюк О. С. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2011. С. 11

⁵³⁶ Величко Т. В., Пипка О.О., Ящук В.С. Посібник до вивчення курсу «Лінійні моделі в економіці». Дніпро : «Ліра», 2017. 40 с.

⁵³⁷ Власюк О. С. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2011. 520 с.

⁵³⁸ Шиян А. А. Математична модель впливу суспільних інститутів на ефективність економіки України // Вісник Вінницького політехнічного інституту. 2008. № 2. С. 19–23.

⁵³⁹ Харазішвілі Ю., Любич О. Системне моделювання соціально-економічного розвитку України // Банківська справа. 2006. № 3. С. 46–65.

⁵⁴⁰ Пігуль Н., Люта О., Бойко А. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні // Вісник національного банку України. 2015. № 1(227). С. 30–35.

Соціально-економічний розвиток тісно пов'язаний з багатьма іншими сферами діяльності. Розробленню нових та вдосконаленню наявних методів і підходів до функціонування фінансової системи держави та поліпшенню управління фінансовими ресурсами приділяли увагу Н.Г. Виговська, А.Ю. Полчанов⁵⁴¹, які запропонували дослідницький і методологічний підхід до всебічної оцінки фінансового потенціалу держави. Він передбачає використання системи показників ефективного створення та використання фінансової спроможності органів влади, суб'єктів господарювання й домогосподарств, обґрунтування масштабів їх впливу та процедуру розрахунку інтегрального показника ефективного створення й використання фінансової спроможності держави. У цьому контексті також важливими є праці, пов'язані з розробленням системи оцінювання економічного потенціалу територій в умовах стійкого розвитку й основних компонентів управління таким розвитком⁵⁴². Також слід згадати про дослідження, у яких розроблено організаційну структуру та модель управління стійкістю економічної системи України з використанням економіко-математичної моделі інвестування та прогнозування рівня стійкості української економіки⁵⁴³.

Окремим напрямком досліджень є питання, пов'язані з фінансовим забезпеченням потреб соціального розвитку. Зокрема, І.О. Школьник⁵⁴⁴ з іншими науковцями провели аналіз адекватності фінансування на соціальний розвиток. Для цього використано метод послідовних різниць Тинтнера, який дає змогу здійснити попередній вибір найкращої кривої, що описує рівень фінансового забезпечення соціальних потреб.

⁵⁴¹ Vyhovska N., Polchanov A., Aldiwani K., Shukairi F. The methodological approaches development to assess the creation and use of the financial capacity of the state // *Public and Municipal Finance*. 2019. vol. 8, issue 1, pp. 28–43. DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/pmf.08\(1\).2019.03](http://dx.doi.org/10.21511/pmf.08(1).2019.03)

⁵⁴² Onyshchuk S., Buryk Z., Knysh, P. Management of the economic potential of territories in the context of sustainable development: case of Ukraine // *Problems and Perspectives in Management*. 2019. vol. 17, issue 4. pp. 13–25. DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/ppm.17\(4\).2019.02](http://dx.doi.org/10.21511/ppm.17(4).2019.02)

⁵⁴³ Kozlovskiy S., Khadzhyrov I., Vlasenko I., Marynychak L. Managing the sustainability of economic system as the basis of investment development in Ukraine // *Investment Management and Financial Innovations*. 2017. vol. 14, issue 4. pp. 50–59. DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.14\(4\).2017.06](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.14(4).2017.06)

⁵⁴⁴ Shkolnyk I., Mershchii B., Melnyk T. Assessment of quality of financial support for local social development in Ukraine // *Public and Municipal Finance*. 2018. vol. 7, issue 4. pp. 19–28. DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/pmf.07\(4\).2018.03](http://dx.doi.org/10.21511/pmf.07(4).2018.03)

Серед наукових розробок, що стосуються аналізу та моделювання різних економічних процесів, можна відзначити розроблену О.С. Власюком технологію дослідження можливостей заходів макроекономічної стабілізації⁵⁴⁵. Сформована на її основі аналітична модель визначає та кількісно оцінює пріоритети державної політики, рівень реалізації заходів, спрямованих на подолання економічної кризи, а також дає змогу здійснювати порівняльний аналіз їх важливості. Дані дослідження спрямовані на вирішення проблем при обмеженості ресурсів. Також дослідження О.С. Власюка присвячені розробленню економетричних моделей аналізу та прогнозування економічного розвитку України⁵⁴⁶.

Заслуговує на увагу запропонований Ю.М. Харазішвілі та О.О. Любічем системний підхід до побудови моделі макроекономіки України⁵⁴⁷. Сутність моделі полягає в тому, що вона побудована на основі загальної економічної рівноваги в країні, яка є результатом взаємодії сукупного попиту й сукупної пропозиції. Ця модель розглядає національну економіку загалом з висуненням гіпотези, що рівень цін впливає на економічну активність. За результатами моделювання, автори сформулювали висновок про те, що інфляція – це наслідок взаємодії всіх економічних суб'єктів на всіх ринках, а не результат зміни (збільшення чи зменшення) пропозиції грошей⁵⁴⁸.

Одним з найважливіших аспектів функціонування сучасної держави є соціальний напрямок, який передбачає комплексне підвищення рівня життя населення з погляду матеріального достатку, а також культурний, духовний розвиток, піклування про здоров'я, психологічний стан тощо. Соціальні аспекти в житті суспільства пов'язані не лише із захистом соціально вразливих верств населення, а й з розвитком економічного потенціалу, оскільки безпосередньо стосуються людини як головної продуктивної сили.

⁵⁴⁵ Власюк О. С. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2011. 520 с.

⁵⁴⁶ Там само.

⁵⁴⁷ Харазішвілі Ю., Любіч О. Системне моделювання соціально-економічного розвитку України // Банківська справа. 2006. № 3. С. 46–65.

⁵⁴⁸ Там само.

Функціонування соціального сектору потребує відповідного фінансового забезпечення. Н.Г. Пігуль, О.В. Люта і А.О. Бойко сформували математичну модель, за допомогою якої визначено додаткові обсяги бюджетного та позабюджетного фінансування для забезпечення належної реалізації державою соціальних функцій⁵⁴⁹. У процесі дослідження автори проаналізували обсяги бюджетного фінансування соціальної сфери, за допомогою структурного моделювання визначили обсяги позабюджетного фінансування соціальної сфери, здійснили зіставлення кількісних показників індексу людського розвитку з обсягами бюджетного й позабюджетного фінансування соціальної сфери України. Завершальним етапом дослідження став розрахунок суми грошових коштів, необхідних для забезпечення стимулювання якісного розвитку соціальної сфери України⁵⁵⁰.

Науковець А.А. Шиян побудував математичну модель для опису впливу суспільних інститутів та корупції на ефективність виконання економічних проєктів⁵⁵¹. Ця модель формувалася з урахуванням того, що владна еліта зацікавлена в отриманні ренти з використання національних ресурсів, а це, зі свого боку, призводить до корупції й виникнення проблем через невідповідність цілей еліти цілям розвитку суспільства. Тому для України вкрай важлива трансформація пострадянських суспільних інститутів для їх ефективного функціонування в процесі здійснення трансформації економіки, тобто формування ринкових механізмів замість планово-адміністративного управління економічними процесами. На цьому етапі одним з головних завдань є не безумовна імплементація запозичених правил, процедур, механізмів, а формування власної системи економічних і суспільних відносин, які відповідають вітчизняним умовами соціально-економічного та історично-культурного розвитку, ментальності, геополітичному положенню.

⁵⁴⁹ Пігуль Н., Люта О., Бойко А. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні // Вісник національного банку України. 2015. № 1(227). С. 30–35.

⁵⁵⁰ Там само.

⁵⁵¹ Шиян А. А. Математична модель впливу суспільних інститутів на ефективність економіки України // Вісник Вінницького політехнічного інституту, 2008, № 2. С. 19–23.

Зважаючи на це, ефективне функціонування суспільних інститутів вагоме для розвитку економіки України. А.А. Шиян розробив математичну модель, яка показала, що зумовлені інституційною недосконалістю втрати економіки України можуть бути порівняні з утратами економіки через корупцію, а саме інституційні втрати можуть становити 20–30% ВВП⁵⁵². Отже, реорганізація суспільних інститутів може бути здійснена завдяки внутрішнім ресурсам, наявним в економіці України. Розроблена А.А. Шияном математична модель дозволяє вибрати оптимальний спосіб для трансформації суспільних інститутів у напрямку збільшення їх економічної ефективності⁵⁵³.

Окремо слід зазначити про професора О.І. Кулиничу, який розробив метод статистичних рівнянь залежностей⁵⁵⁴, за допомогою якого проведені наведені нижче дослідження. Метод статистичних рівнянь залежностей – статистичний метод аналізу взаємозв'язку та взаємовпливу економічних явищ і процесів, який застосовується поряд з математичним методом кореляційно-регресійного аналізу й дозволяє вирішувати обернені економічні задачі. Застосування методу статистичних рівнянь залежностей висвітлене в дослідженнях таких науковців, як Н.В. Валінкевич, М.Д. Ведерніков, В.О. Кулявець, Л.О. Матвейчук, В.П. Синчак, Р.У. Рахметова (Казахстан), В.А. Коднянко (Росія), Т.В. Алексійчик (Росія) та ін.

Нижче запропоновано основні елементи дослідження, у якому розглядаються можливості використання методу статистичних рівнянь залежностей як одного з ефективних допоміжних інструментів для прийняття управлінських рішень щодо соціального та економічного розвитку держави.

Економіко-математичне моделювання – це опис економічних процесів і явищ у вигляді математичної моделі. Практичними завданнями моделювання є аналіз економічних об'єктів (процесів), економічне прогнозування

⁵⁵² Шиян А. А. Математична модель впливу суспільних інститутів на ефективність економіки України // Вісник Вінницького політехнічного інституту. 2008. № 2. С. 19–23.

⁵⁵³ Там само.

⁵⁵⁴ Кулинич Р. О. Застосування методу статистичних рівнянь залежностей для оцінки взаємозв'язку економічних явищ при обґрунтуванні управлінських рішень // Статистика України. 2017. № 1. С. 21–28.

(передбачення розвитку або майбутнього стану економічних чи господарських процесів), продукування управлінських рішень. Однак слід зважати на те, що дані, отримані з економіко-математичної моделі, не завжди беззастережно можна використовувати як готові управлінські рішення. Іноді вони використовуються як один із важливих консультативних засобів поряд з іншими інструментами прийняття управлінських рішень. Це пояснюється тим, що соціально-економічні процеси надзвичайно складні й потребують ретельного вивчення та опрацювання, а також задіяння суто людських якостей. Необхідно враховувати й те, що процес моделювання заглиблюється в загальний процес пізнання. Процес економіко-математичного моделювання складається з певних етапів: ідентифікація об'єкта; специфікація моделі; ідентифікація та оцінка параметрів моделі; виявлення залежностей між ними. Зазначений цикл багаторазово повторюється і під час цього процесу знання про об'єкт дослідження розширюються й уточнюються, а вихідна модель поступово вдосконалюється⁵⁵⁵. Недоліки (зумовлені недостатністю інформації про об'єкт), виявлені під час першого циклу моделювання, можна усунути в наступних циклах. До найбільш типових недоліків відносяться: включення до моделі несуттєвих змінних; неврахування в моделі суттєвих змінних; не досить точна оцінка параметрів моделі; недоліки в структурі моделі (наприклад, неправильне визначення залежностей між змінними)⁵⁵⁶. Отже завдяки циклічним удосконаленням у методологію моделювання закладено великий потенціал для саморозвитку.

Важливим завданням під час вивчення взаємозв'язків між економічними явищами є встановлення їхньої суті на основі пізнання якісної характеристики явищ, їх зв'язків, подібностей та відмінностей⁵⁵⁷. Тут потрібно

⁵⁵⁵ Ventsel V. Use of mathematical economic models for effective and reasonable management decision-making to enforce the performance of the social function by the state / Public administration and management: challenges and prospects: collective monograph / A. Bashtanyk, T. Bezverkhniuk, Ye. Borodin, O. Marukhlenko etc. Lviv-Torun : Liha-Pres, 2019. 164 p. URL : <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/68/762/1992-1>

⁵⁵⁶ Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь : словарь современной экономической науки. Москва : Дело. 2003. 520 с.

⁵⁵⁷ Кулинич Е. И. Эконометрия. Москва : Финансы и статистика, 2001. С. 19.

з сукупності відібрати найбільш важливі властивості й причини, які визначають їхню стійкість.

Зміна значень факторів має різний вплив на процес економічної діяльності. Досліджуючи взаємозв'язки між показниками та різними чинниками економічної діяльності, необхідно враховувати те, що їхня взаємозалежність викликана взаємопов'язаним впливом одних явищ на інші, а також тим, що й окреме якесь явище розвивається під дією багатьох інших явищ. Тому основні методи для оцінки взаємозв'язків і залежностей – регресійний і кореляційний аналіз.

Найбільш поширеними рівняннями регресійного аналізу є пряма, гіпербола, парабола, експонента, логарифмічна функція, S-подібна крива тощо.

Водночас, економетричні моделі, побудовані на підставі регресійного та кореляційного аналізу, мають низку недоліків⁵⁵⁸.

1. Тлумачення результатів регресійного аналізу зумовлене розумінням змісту параметрів рівнянь регресії, отриманих методом найменших квадратів. Зокрема, у рівнянні однофакторного лінійного зв'язку коефіцієнт регресії Y на X визначає середню зміну величини показника при зміні значення фактора на одну одиницю. Це не завжди можливо здійснити. Наприклад, аналізуючи залежність продуктивності праці від впливу рівня технічної підготовки працівників та їхнього стажу роботи (за річними даними), важко витлумачити висновок про те, наскільки зміниться рівень продуктивності праці при зміні рівня технічної підготовки працівників, якщо стаж їхньої роботи залишити незмінним. Задача значно ускладнюється для нелінійних моделей. Наприклад, при дослідженні обсягу випуску продукції підприємством залежно від часу на підставі простої експоненти $y_x = kb_0^{b_1x}$ або логістичної кривої $y_x = \frac{k}{1 + b_0b_1^{-x}}$ сформулювати економічний зміст коефіцієнта регресії майже неможливо.

⁵⁵⁸ Кулявець В. О. Прогнозування розвитку енергоринку регіону : навч. посіб. Житомир : ЖВІ ДУТ, 2014. С. 21.

Отже, не завжди можна дати економічне тлумачення коефіцієнту регресії моделей.

2. Вільний член рівняння регресії повинен відображати усереднений вплив усіх неврахованих факторів. Водночас у багатьох випадках він не має економічного змісту, особливо коли його значення від'ємне. Наприклад, коли досліджують залежність рівня заробітної плати (показник Y) від кількості відпрацьованих годин (фактор X), то при $X = 0$ рівень заробітної плати дорівнює величині вільного члена регресії, чого практично не може бути. Отже, вільний член регресії в багатьох випадках не має економічного змісту.

3. Визначаючи параметри багатofакторної регресії методом найменших квадратів, необхідно з великою обережністю вибирати фактори, оскільки їх велика кількість ускладнює визначення залежності між показником і факторами, а неправомірне вилучення деяких факторів виключає адекватність моделі емпіричним даним. Отож при побудові регресійної моделі є ускладнення щодо вибору факторів.

4. Умовою правильного застосування регресійного та кореляційного аналізу при вивченні взаємозв'язків між економічними явищами є наявність нормального розподілу сукупності, який спостерігається тільки тоді, коли на цей взаємозв'язок впливає багато випадкових, незалежних або ж слабо залежних факторів, які мають переважальний вплив на кінцевий результат. Водночас економічна сукупність із нормальним законом розподілу навіть для одного фактора трапляється рідко, а при сумісності факторів – практично відсутня. Крім того, метод найменших квадратів не можна застосовувати, коли фактори мають між собою функціональну залежність. Тому регресійні моделі не завжди можна використовувати через порушення нормального розподілу соціально-економічних явищ сукупності та наявність мультиколінеарності.

5. Будувати модель регресії для дослідження впливу факторів на результати господарської діяльності можна тільки тоді, якщо значення факторів не випадкові величини. Водночас унаслідок економічної діяльності на переважну більшість факторів, залучених до побудови моделі, впливає значна

кількість інших випадкових факторів. У результаті випадкового характеру факторів неможливо визначити вірогідність отриманих результатів прогнозування. Тому в багатьох випадках модель регресії не можна використовувати, оскільки фактори є випадковими величинами або необхідно застосовувати складні вирази для їхнього перетворення на підставі методу інструментальних змінних.

6. Після побудови моделі та встановлення її адекватності статистичним даним обов'язково потрібно перевіряти виконання передумов її побудови.

Отже, практичне використання кореляційного та регресійного аналізу для дослідження впливу факторів на результати економічної діяльності призводить до певних ускладнень, а в багатьох випадках його не можна використовувати взагалі. Тому для вивчення взаємозв'язків між факторами та результатами економічної діяльності застосовують метод статистичних рівнянь залежностей, запропонований професором О.І. Кулиничем.

Рівняння залежностей – це статистичний метод аналізу причинних взаємозв'язків економічних явищ і процесів⁵⁵⁹. Його застосування ґрунтується на обчисленні коефіцієнтів порівняння, які визначають відношенням окремих значень однойменної ознаки до його мінімального або максимального рівня залежно від характеру зміни цієї ознаки. Зокрема, при збільшенні значень ознаки коефіцієнти порівняння розраховують від мінімального рівня, а при зменшенні – від максимального. Отже, коефіцієнти порівняння показують ступінь зміни (збільшення чи зменшення) величини ознаки до прийнятої бази порівняння. На основі коефіцієнтів порівняння показника чи фактора розраховують параметри рівняння залежності. Водночас параметри рівняння дозволяють урахувати вплив на показник сукупної дії всіх факторів.

Застосування рівнянь залежностей для оцінки взаємозв'язків соціально-економічних явищ дозволяє⁵⁶⁰:

⁵⁵⁹ Кулявець В. О. Прогнозування розвитку енергоринку регіону : навч. посіб. Житомир : ЖВІ ДУТ, 2014. С. 181.

⁵⁶⁰ Там само. С. 182.

- розрахувати теоретичні значення показника;
- визначити розмір зміни факторів при зміні показника на одиницю або ж на іншу задану величину;
- визначити розмір та рівень зміни показника при зміні одного або багатьох факторів, що формують нормативну, планову або прогнозовану величину показника;
- розрахувати нормативні рівні факторів, що формують планову, нормативну чи прогнозну величину показника;
- визначити інтенсивність використання факторів для досягнення середньої величини показника шляхом зіставлення розрахованих оптимальних рівнів факторів з їхніми фактичними середніми величинами;
- урахувати не тільки вплив на показник одного фактора, а й сукупну дію багатьох факторів;
- побудувати графік залежності, що досліджується.

Обчислення параметрів рівнянь залежностей виконують у табличній формі, а розрахунки свідчать про такі їхні переваги порівняно з регресійним аналізом⁵⁶¹:

- початковий член рівняння залежності має реальний економічний зміст, тому що це мінімальне або максимальне значення показника;
- значення параметрів і знаків при них як для однофакторних, так і для багатofакторних рівнянь, є однаковими;
- взаємна залежність між двома або багатьма факторами проявляється лише при розрахунку коефіцієнтів залежності (часток впливу), які характеризують їх вплив на показник;
- сума лінійних відхилень (а не їх квадратів) теоретичних значень показника від їхніх фактичних значень повинна бути мінімальною;

⁵⁶¹ Кулинич О. І. Економетрія : навч. посіб. Хмельницький : Поділля, 1998. С. 23.

- при додаванні (вилученні) факторів, що включені в модель, параметри рівняння залежностей та знаки при них не змінюються й характеризують вплив цього фактора на показник;

- застосування статистичних рівнянь залежностей дає можливість одержати пряму характеристику зміни показника при зміні фактора на одиницю чи на будь-яку задану величину.

Наведені вище обґрунтування дають підстави зробити висновок, що для дослідження та прогнозування соціального та економічного розвитку доцільно використовувати метод статистичних рівнянь залежностей. Статистичні рівняння залежностей дозволяють аргументовано визначити темпи зростання показників економічної діяльності та соціального розвитку на майбутні періоди, обчислити їхні прогнозовані рівні, оцінити ступінь впливу окремих чинників на результативну ознаку, а також проаналізувати інтенсивність використання чинників для формування розвитку економічного явища в динаміці⁵⁶².

5.2. Економіко-математичне моделювання у процесі прогнозування показників економічного та соціального розвитку

Розглянемо прикладні аспекти прогнозування економічних і соціальних показників за допомогою економіко-математичного моделювання. Для моделювання використаємо окремі показники, характерні для бюджетної та соціальної політики України, які розглядаємо як основу для побудови економіко-математичної моделі для аналізу та прогнозування економічного розвитку та обсягів бюджетних видатків на фінансування окремих галузей соціогуманітарної сфери (табл. 5.1)⁵⁶³.

Таблиця 5.1

⁵⁶² Кулинич О. І. Побудова функціональних моделей економічних явищ методом статистичних рівнянь залежностей // Статистика України. 2017. № 3. С. 73–78.

⁵⁶³ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1(68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

Базові показники економічного й соціального розвитку України

Рік			2009 (1)	2010 (2)	2011 (3)	2012 (4)	2013 (5)	2014 (6)	2015 (7)	2016 (8)	2017 (9)	2018 (10)
Фактор	Прожитковий мінімум	x1	701	875	953	1095	1176	1253	1330	1544	1700	1853
Фактор	Мінімальна зарплата	x2	744,0	922,0	1044,0	1134,0	1218,0	1298,0	1378,0	1600,0	3200,0	3723,0
Фактор	Охорона здоров'я	x3	35,6	44,8	49,0	58,5	61,6	67,2	71,0	75,5	102,4	115,9
Фактор	Освіта	x4	66,8	79,8	86,3	101,6	105,6	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0
Фактор	Оборона	x5	9,7	11,4	13,2	14,5	18,8	27,4	52,0	59,4	74,4	97,0
Фактор	Соціальний захист	x6	78,8	104,5	105,4	125,3	145,1	138,0	176,3	258,3	285,8	309,4
Показник	Валовий внутрішній продукт	y	947,0	1079,3	1300,0	1404,7	1465,2	1856,9	1988,5	2385,4	2983,9	3358,7

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Зважаючи на те, що $x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6$ надалі розглядаємо як однофакторні моделі, доцільним буде застосування регресійно-кореляційного методу⁵⁶⁴.

Аналіз вихідних статистичних даних, наведених у таблиці 5.1, засвідчує те, що попередньо необхідно провести їх згладжування. Для цього

скористаємося методом простої ковзної середньої за виразом $y_3 = \frac{y_{i-1} + y_i + y_{i+1}}{3}$

, після чого за формулами $y_1 = \frac{5y_1 + 2y_2 - y_3}{6}$ та $y_n = \frac{-y_{n-2} + 2y_{n-1} + 5y_n}{6}$

відновлюємо перший та останній утрачені рівні. У результаті проведеного згладжування даних отримуємо дані, наведені в таблиці 5.2. Надалі зазначені результати будемо використовувати в якості вихідних даних для моделювання.

Таблиця 5.2

Згладжені дані базових показників економічного і соціального розвитку України

№ з/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
x1зг	716,11	844,78	964,00	1074,56	1167,44	1267,78	1384,44	1533,11	1692,28	1854,29
x2зг	758,96	892,07	1015,63	1121,93	1218,74	1374,37	1672,04	2212,35	2966,23	3839,88
x3зг	36,39	43,22	49,81	55,95	61,74	67,96	75,99	86,97	101,01	116,59

⁵⁶⁴ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1(68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

x4зг	67,80	77,79	87,12	95,19	102,72	112,04	126,66	148,70	177,74	210,08
x5зг	9,66	11,47	13,65	17,47	24,05	34,29	47,26	62,30	78,34	95,03
x6зг	82,61	96,87	110,81	124,54	140,87	164,31	197,75	237,15	276,64	313,98
узг	938,41	1096,47	1254,94	1422,13	1613,57	1852,04	2152,45	2519,54	2938,42	3381,44

Нижче наведемо основні аспекти алгоритму розрахунків для прогнозування фактора x_1 .

Для встановлення наявності тенденції економічного показника використаємо метод перевірки різниць середніх рівнів⁵⁶⁵, який передбачає чотири етапи. За цим методом на першому етапі вихідну вибірку розбиваємо на дві однакові за кількістю спостережень частки. У першій частці n_1 розташовуємо п'ять перших значень вихідних даних $n_1=5$, у другій – $n_2=5$ значень ($n_1 + n_2 = n$).

На другому етапі для кожної з цих частин обчислюються вибіркові середні значення та вибіркові дисперсії за виразами:

$$\bar{y}_1 = \frac{\sum_{t=1}^{n_1} y_t}{n_1}, \quad \sigma_1^2 = \frac{\sum_{t=1}^{n_1} (y_t - \bar{y}_1)^2}{n_1 - 1}, \quad (5.1)$$

$$\bar{y}_2 = \frac{\sum_{t=n_1+1}^{n_1+n_2} y_t}{n_2}, \quad \sigma_2^2 = \frac{\sum_{t=n_1+1}^{n_1+n_2} (y_t - \bar{y}_2)^2}{n_2 - 1}. \quad (5.2)$$

У результаті проведених розрахунків отримуємо такі значення: $x_{1c} = 953,48$; $x_{2c} = 1546,38$; $\sigma_2^2 = 55027,82$; $\sigma_1^2 = 32177,71$.

Третій етап полягає в перевірці рівності (однорідності) дисперсій обох частин ряду за допомогою критерію Фішера (5.3), яка ґрунтується на порівнянні розрахованого значення цього критерію з табличним (критичним) значенням критерію Фішера F_α для заданого рівня значущості (рівнем похибки) α та $k_1 = n_1 - 1$ і $k_2 = n_2 - 1$ ступенів свободи.

⁵⁶⁵ Федосеев В. В. Экономико-математические методы и прикладные модели : учеб. пособ. для вузов / под ред. В. В. Федосеева. Москва : ЮНИТИ, 1999. С. 149.

$$F = \begin{cases} \frac{\sigma_1^2}{\sigma_2^2}, & \text{якщо } \sigma_1^2 > \sigma_2^2, \\ \frac{\sigma_2^2}{\sigma_1^2}, & \text{якщо } \sigma_1^2 < \sigma_2^2. \end{cases} \quad (5.3)$$

Якщо розраховане значення F менше табличного F_α , то гіпотеза про рівність дисперсій приймається й слід переходити до четвертого етапу. Якщо F більше або дорівнює F_α , то гіпотеза про рівність дисперсій відхиляється й формулюється висновок, що цей метод не дає відповіді для визначення наявності тренду. У проведених нами розрахунках $F = \frac{\sigma_2^2}{\sigma_1^2} = 1,71$. Критичне значення цього критерію становить $F_\alpha = 6,39^{566}$. Оскільки розраховане значення F менше критичного F_α , приймаємо гіпотезу про рівність дисперсій і переходимо до четвертого етапу.

На четвертому етапі перевірямо гіпотезу про відсутність тенденції з використанням критерію Ст'юдента. Для цього обчислюється значення статистики Ст'юдента за формулою:

$$t = \frac{|\bar{y}_1 - \bar{y}_2|}{\sigma \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}, \quad (5.4)$$

де середньоквадратичне відхилення різниці середніх σ знаходиться за виразом:

$$\sigma = \sqrt{\frac{(n_1 - 1)\sigma_1^2 + (n_2 - 1)\sigma_2^2}{n_1 + n_2 - 2}}. \quad (5.5)$$

Якщо розраховане значення t менше критичного значення статистики Ст'юдента t_α для заданого рівня значущості α , гіпотеза приймається, тобто тенденції немає, у протилежному випадку тенденція існує. Слід зазначити, що в такому разі значення t_α обирається для числа ступенів свободи, яке дорівнює

⁵⁶⁶ Таблиці функцій та критичних точок розподілів / уклад. М. М. Горонескуль. Харків : УЦЗУ, 2009. С. 14.

$n_1 + n_2 - 2$, тому цей метод можна використовувати тільки для рядів з монотонною тенденцією. У результаті проведених розрахунків отримано значення $t = 4,49$. Критичне значення цього критерію становить $t_\alpha = 3,18^{567}$. Оскільки $t > t_\alpha$, то приймаємо гіпотезу про наявність тенденції, що є підставою для попереднього вибору виду моделей.

Попередній вибір виду моделі для фактора x_1 здійснимо на підставі методу характеристик середніх приростів, який є найбільш універсальним і забезпечує вибір моделей із широкого класу функцій. Для цього виконаємо розрахунки за формулами, згідно з якими знаходяться перші середні:

$$U_i^{(1)} = \frac{y_{i+1} - y_{i-1}}{2}, \quad i = 2, 3, \dots, n - 1 \quad (5.6)$$

та другі середні прирости:

$$U_i^{(2)} = \frac{U_{i+1}^{(1)} - U_{i-1}^{(1)}}{2}, \quad i = 3, 4, \dots, n - 2, \quad (5.7)$$

а також низка таких похідних послідовностей:

$$\frac{U_i^{(1)}}{y_{zi}}, \log U_i^{(1)}, \log(U_i^{(1)} / y_i), \log(U_i^{(1)} / y_i^2). \quad (5.8)$$

Результати здійснених розрахунків наведено в таблиці 5.3.

Таблиця 5.3.

Дані для попереднього вибору виду моделі для фактора x_1

№з/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
x_1 зг	716,11	844,78	964,00	1074,56	1167,44	1267,78	1384,44	1533,11	1692,28	1854,29
U1		123,94	114,89	101,72	96,61	108,50	132,67	153,92	160,59	
U2			-11,11	-9,14	3,39	18,03	-54,25	-66,33		
U1/ x_1 зг		0,06	0,12	0,09	0,08	0,09	0,10	0,10	0,09	2,03
logU1		2,09	2,06	2,01	1,99	2,04	2,12	2,19	2,21	
log(U1/ x_1 зг)		-1,23	-0,92	-1,02	-1,08	-1,07	-1,02	-1,00	-1,02	
log(U1/ x_1 зг ²)		-3,76	-3,79	-3,96	-4,08	-4,10	-4,08	-4,10	-4,17	

⁵⁶⁷ Таблиці функцій та критичних точок розподілів / уклад. М. М. Горонескуль. Харків : УЦЗУ, 2009. С. 13.

Відповідно до характеристик зміни середніх приростів та вказаної низки похідних послідовностей обирається вид моделі (табл. 5.4.).

Таблиця 5.4.

Дані для попереднього вибору моделей

Аналізована послідовність	Характер зміни значень з номером послідовності	Вид моделі	Формула моделі
Перший середній приріст $U_i^{(1)}$	Приблизно однакові	Поліном першого порядку (пряма)	$y_t^* = a_0 + a_1 t$
Перший середній приріст $U_i^{(1)}$	Змінюються лінійно	Поліном другого порядку (парабола)	$y_t^* = a_0 + a_1 t + a_2 t^2$
Другий середній приріст $U_i^{(2)}$	Змінюються лінійно	Поліном третього степеня (кубічна парабола)	$y_t^* = a_0 + a_1 t + a_2 t^2 + a_3 t^3$
$U_i^{(1)} / y_i$	Приблизно однакові	Проста експонента	$y_t^* = a_0 a_1^t$
$\log U_i^{(1)}$	Змінюються лінійно	Модифікована експонента	$y_t^* = k + a_0 a_1^t$
$\log(U_i^{(1)} / y_i)$	Змінюються лінійно	Крива Гомперця	$y_t^* = k a_0^{a_1^t}$
$\log[U_i^{(1)} / (y_i)^2]$	Змінюються лінійно	Логістична крива	$y_t^* = \frac{k}{1 + a_0 a_1^{-t}}$

Джерело: Кулявець В. О. Прогнозування соціально-економічних процесів: Навчальний посібник для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів Київ:

Кондор, 2009. С. 64; Валінкевич Н. В. Побудова оптимальної моделі прогнозування модернізаційних зрушень у виробництві продукції підприємств харчової промисловості // Вісник ЖДТУ. № 2(68). 2014. С. 94–101.

Вибір моделі для подальшого дослідження здійснюється з огляду на те, що необхідно визначити критерій, який би дав змогу з множини побудованих моделей обрати найбільш оптимальну з для цього критерію. У якості такого критерію доцільно обирати мінімальне відхилення між статистичним значенням та значенням, отриманим унаслідок розрахунків, проведених за обраною моделлю. Для вирішення цього завдання є кілька методів. Найпопулярніший і найбільш часто використовуваний з них – метод найменших квадратів⁵⁶⁸. Завдання методу найменших квадратів полягає в тому, щоб не лише віднайти певну модель тренда, а й визначити (знайти) кращу або оптимальну модель. Ця модель буде оптимальною, якщо сума квадратичних відхилень між спостережуваними фактичними величинами й відповідними їм розрахунковими величинами тренда буде мінімальною, тобто

$$\sum_{t=1}^n e_t^2 = \sum_{t=1}^n [y_t - (b_0 + b_1 t)]^2 = f(b_0, b_1) \rightarrow \min, t = 1, 2, \dots, n. \quad (5.9)$$

На підставі аналізу проведених розрахунків та даних таблиці 5.4 у якості попередньої моделі обираємо просту експоненту. Слід зазначити, що використання експоненційних кривих передбачає, що подальший розвиток соціально-економічного явища залежить від досягнутого рівня⁵⁶⁹.

Аналіз виразу для простої експоненти ($y^*(t) = a_0 a_1^t$) свідчить, що вона не лінійна. Для зведення її до лінійної моделі слід виконати такі дії:

- здійснити логарифмування обох частин виразу, у результаті чого отримаємо $\ln y^*(t) = \ln a_0 + \ln a_1 t$;
- використати наступну заміну змінних $\ln y^*(t) = x_1(t)$, $\ln a_0 = b_0$, $\ln a_1 = b_1$;
- на підставі наведеного отримуємо лінійну модель у вигляді $x_1(t) = b_0 + b_1 t$.

⁵⁶⁸ Величко Т. В., Пипка О.О., Ящук В.С. Посібник до вивчення курсу «Лінійні моделі в економіці». Дніпро : «Ліра», 2017. С. 7.

⁵⁶⁹ Кулявець В. О. Прогнозування соціально-економічних процесів : навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Кондор, 2009. С. 59.

Для визначення та оцінювання параметрів моделі x_1 використаємо функцію “ЛИНЕЙН” у редакторі Microsoft Excel. Для розрахунків залучимо дані, наведені в таблиці 5.5.

Таблиця 5.5

Дані для розрахунку параметрів моделі

№з/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
x_{1zr}	716,11	844,78	964,00	1074,56	1167,44	1267,78	1384,44	1533,11	1692,28	1854,29	12498,79
$\ln(x_{1zr})$	6,57	6,74	6,87	6,98	7,06	7,15	7,23	7,34	7,43	7,53	

Параметри моделі відобразимо в таблиці 5.6.

Таблиця 5.6

Параметри моделі

0,10053649	6,536894384
0,00342833	0,021272258
0,99078304	0,031139397
859,965421	8
0,83387582	0,007757296

Отже, отримаємо такі параметри моделі: $x_1(t)=6,54+0,1054t$.

Розрахункові дані (наведені в таблиці 5.6) відображають такі величини (справа наліво)⁵⁷⁰:

- у першому рядку знаходяться оцінки параметрів багатofакторної лінійної моделі відповідно b_0, b_1 ;
- у другому рядку – середньоквадратичні відхилення оцінок параметрів відповідно $\sigma_{b_0}, \sigma_{b_1}$;
- у третьому рядку відповідно знаходяться вибіркове виправлене середньоквадратичне відхилення показника та величина коефіцієнта детермінації;
- у четвертому рядку відповідно знаходяться k – кількість ступенів свободи і F -значення критерію Фішера, що спостерігається;
- у п'ятому рядку відповідно знаходяться сума квадратів відхилень і сума квадратів різниць між даними показника, обчисленими за побудованою моделлю, та вибіркoвим середнім статистичних даних показника.

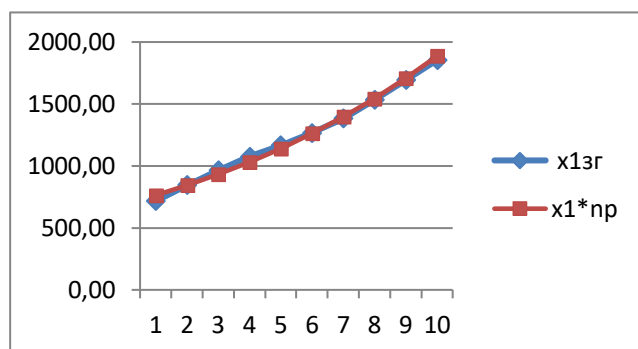
⁵⁷⁰ Кулявець В. О. Прогнозування соціально-економічних процесів : навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Кондор, 2009. С. 81.

На підставі отриманих параметрів моделі сформуємо нову нелінійну модель (табл. 5.7, рис. 5.1).

Таблиця 5.7

Розрахунок значень моделі

№з/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
$x_{1зг}$	716,11	844,78	964,00	1074,56	1167,44	1267,78	1384,44	1533,11	1692,28	1854,29
$\ln(x_{1зг})$	6,57	6,74	6,87	6,98	7,06	7,15	7,23	7,34	7,43	7,53
$x_{1(t)}$	6,64	6,74	6,84	6,94	7,04	7,14	7,24	7,34	7,44	7,54
$\exp(x_{1(t)})$ змодельовані показники	763,13	843,84	933,09	1031,78	1140,90	1261,57	1395,00	1542,54	1705,69	1886,09

Рис. 5.1. Графік статистичних та теоретичних значень фактора x_1 .

На наступному етапі слід здійснити оцінку параметрів моделі. Для встановлення адекватності емпіричним даним побудованої й обраної за найкращу моделі здійснюють⁵⁷¹:

- перевірку статистичної значущості параметрів моделі;
- обчислення та аналіз коефіцієнта детермінації;
- визначення F -статистики Фішера, що спостерігається, та порівняння її значення з критичним.

Перевірка статистичної значущості параметрів моделі здійснюється для кореляційно-регресійного методу⁵⁷² шляхом обчислення статистики Ст'юдента за формулою:

⁵⁷¹ Кулявець В. О. Прогнозування соціально-економічних процесів : навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Кондор, 2009. С. 78.

⁵⁷² Кулявець В. О. Прогнозування розвитку енергоринку регіону : навч. посіб. Житомир : ЖВІ ДУТ, 2014. С. 85.

$$t_{bi} = \frac{b_i}{\sqrt{D(b_i)}}, \quad (i = 0, 1, \dots, m). \quad (5.10)$$

Для парної лінійної моделі дисперсія оцінки параметрів відповідає виразам:

$$D(b_1) = \frac{\sigma^2}{\sum_{t=1}^n (t - \bar{t})^2}; \quad D(b_0) = \frac{D(b_1)}{n} \sum_{t=1}^n t^2, \quad (5.11)$$

а невідома генеральна дисперія σ^2 замінюється виправленою вибірковою дисперсією

$$\sigma^2 = S^2 = \frac{\sum_{t=1}^n e_t^2}{n-2}. \quad (5.12)$$

Отже, за наведеними вище формулами та даними таблиці 5.8 визначимо статистичну значущість параметрів для побудованої моделі $x1$.

Таблиця 5.8

Аналіз адекватності моделі для $x1$ статистичним даним

№з/п	1	2	3	4	5	6	7
(t-tc) ²	1559698,017	1557201,259	1554706,502	1552213,744	1549722,99	1547234,23	1544747,472
t ²	1	4	9	16	25	36	49
tc = 1249,878704	$\sigma^2 = 208,81$		D(b1) = 1,3485		D(b0) = 0,0005		

Продовження таблиці 5.8

№з/п	8	9	10	Сума
(t-tc) ²	1542262,715	1539779,96	1537299,2	15484866,08
t ²	64	81	100	385
	tb1 = 27,3778		tb0 = 286,8906	

Обчислені значення Ст'юдента становлять $tb1 = 27,38$ $tb0 = 286,89$, критичне значення цього критерію становить $t_\alpha = 3,18^{573}$. Оскільки обчислені значення

⁵⁷³ Таблиці функцій та критичних точок розподілів / уклад. М. М. Горонескуль. Харків : УЦЗУ, 2009. С. 13.

Ст'юдента більші за його критичне значення, то приймаємо гіпотезу про статистичну значущість параметрів моделі для фактора $x1$.

Коефіцієнт детермінації та статистичний критерій Фішера, які наведені в таблиці 6, становлять відповідно $R^2 = 0,99$, $F = 859,96$. За визначенням, коефіцієнт детермінації характеризує ступінь близькості змодельованих значень до початкових даних. У нашому випадку побудована для фактора $x1$ модель на 99% пояснює зміну статистичних даних. Отже, ця модель є адекватною статистичним даним.

Усі обґрунтування, що мали місце при побудові моделі та встановленні її адекватності базувалися на певних припущеннях. Тому якщо в справжніх умовах ці припущення не виконуються, то використовувати побудовану модель для подальшого дослідження цього процесу недоцільно.

Перед практичним використанням адекватної моделі необхідно⁵⁷⁴ перевірити одночасне виконання таких основних умов:

- значення відхилень e_t повинні бути випадковими;
- ці випадкові значення повинні підпорядковуватися нормальному закону розподілу;
- математичне сподівання випадкових відхилень e_t , що мають нормальний розподіл, повинно дорівнювати нулю;
- між собою ці відхилення не повинні бути корельованими.

Таблиця 5.9

Перевірка виконання умов побудови моделі для фактора $x1$

№з/п	1	2	3	4	5	6	7
$ex1$	-47,02	0,93	30,91	42,78	26,54	6,21	-10,56
$ei+1$	0,93	30,91	42,78	26,54	6,21	-10,56	-9,43
$ei*ei+1$		28,87	1322,12	1135,26	164,72	-65,51	99,54
ei^2	2210,95	0,87	955,30	1829,78	704,36	38,52	111,42
ev	-47,02	-31,80	-13,41	-10,56	-9,43	0,93	6,21
Sei	-	+	+	+	+	+	-
$em =$	-1,612	$Km = 5$	$v = 3$	$Km = 5 < 6$	$v = 3 > 2$	$R =$	89,80
$Rv/Sv=3,865 > R/S=3,1 > 2,679$	$ec =$		-0,485003139	$t =$		-0,0516987	$гв =$ 0,447881002

⁵⁷⁴ Кулявець В. О. Прогнозування соціально-економічних процесів : навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Кондор, 2009. С. 82.

Продовження таблиці 5.9

№з/п	8	9	10	Сума
ex1	-9,43	-13,41	-31,80	-4,85
ei+1	-13,41	-31,80	-4,85	
ei*ei+1	126,44	426,38	-43,92	3193,89
ei^2	88,92	179,79	1011,20	7131,12
ev	26,54	30,91	42,78	
Сеїї	-	-	-	
	R/S = 3,19061675			
	t = 1,50279975		S = 28,14401037	

Для перевірки випадкового характеру відхилень використаємо найбільш частотний метод серій, який базується на використанні медіани вибірки. Для цього обчислюємо значення e_t (ex1) та розташовуємо їх за порядком зростання (e_v). Після побудови такого варіаційного ряду (e_v) знаходимо його медіану $e_m = -1,612$, за яку приймаємо середнє значення побудованого варіаційного ряду e_v . Далі значення вихідної послідовності e_t порівнюємо із значенням e_m і ставимо знак «плюс», якщо $e_t > e_m$, і знак «мінус», якщо $e_t < e_m$. Протяжність найдовшої серії позначаємо через $K_m = 5$, а загальну кількість серій – через $\nu = 3$. Значення послідовності e_t визнається як випадкове, якщо виконуються такі нерівності для 5%-го рівня значущості ($\alpha = 0,05$):

$$K_m < [3,3(\lg n + 1)]; \quad \nu > [0,5(n + 1 - 1,96\sqrt{n-1})], \quad (5.13)$$

Оскільки нерівності (5.13) виконуються, то на рівні значущості $\alpha = 0,05$ приймаємо гіпотезу, що e_t є випадковими.

Найбільш оптимальним методом перевірки виконання другої умови (підпорядкованість випадкових величин нормальному закону розподілу) є метод RS-критерію. Для цього за формулами (5.14) обчислюємо значення розмаху варіації R випадкових значень e_t , виправлене вибіркє відхилення S та їхнє відношення.

$$R_v = e_{\max} - e_{\min} \quad S = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^n e_t^2}{n-1}}, \quad (5.14)$$

Отримана величина R_v/S відношення порівнюється з його критичними нижньою та верхньою границями. Якщо отримане значення R_v/S відношення попадає в інтервал між нижньою та верхньою критичними границями, то на заданому рівні значущості приймається гіпотеза про нормальний закон розподілу випадкових величин послідовності e_t , інакше ця гіпотеза відхиляється. Для рівня значущості $\alpha = 0,05$ при $n = 10$ нижнє критичне значення становить 2,67, а верхнє – 3,685.

Оскільки, за розрахунками (на підставі даних таблиці 9), $3,685 > \left(\frac{R}{S} = 3,191\right) > 2,670$ на рівні значущості $\alpha = 0,05$, то приймаємо гіпотезу про нормальний закон розподілу випадкових величин послідовності e_t .

Оскільки випадкові значення послідовності e_t розподілені за нормальним законом, то перевірку рівності нулю її математичного сподівання (третя умова) виконаємо на підставі t -критерію Ст'юдента⁵⁷⁵. Розрахункове значення цього критерію розраховуємо за формулою

$$t = \frac{\bar{e} - 0}{S} \sqrt{n-1}, \quad (5.15)$$

де $\bar{e} = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n e_t$ – середнє арифметичне значення випадкової послідовності e_t .

За розрахунками (5.15) отримуємо значення $t = -6,1^{14}$. Критичне значення t -критерію Ст'юдента становить $t_{\alpha} = 3,18^{576}$. Оскільки $t < t_{\alpha}$, то на заданому рівні значущості приймаємо гіпотезу про рівність нулю математичного сподівання послідовності e_t .

Для перевірки наявності кореляції між сусідніми відхиленнями e_t обчислюють та аналізують значення вибіркового коефіцієнта кореляції. Для цього використовується метод Дарбіна-Уотсона⁵⁷⁷. Отже, для перевірки наявності кореляції між сусідніми відхиленнями e_t за даними таблиці 9

⁵⁷⁵ Экономико-математические методы и прикладные модели : учеб. пособ. для вузов / под ред. В. В. Федосеева. Москва : ЮНИТИ, 1999. С. 202.

⁵⁷⁶ Таблиці функцій та критичних точок розподілів / уклад. М. М. Горонескуль. Харків : УЦЗУ, 2009. С. 13.

⁵⁷⁷ Экономико-математические методы и прикладные модели : учеб. пособ. для вузов / под ред. В. В. Федосеева. Москва : ЮНИТИ, 1999. С. 203.

проведемо аналіз вибіркового коефіцієнта кореляції r_e , який розрахуємо за формулою

$$r_e = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} e_i e_{i+1}}{\sum_{i=1}^n e_i^2} \quad (5.16)$$

Отримане значення становить $r_e = 0,4479$. Оскільки ці відхилення є випадковими, виникає необхідність перевірки нульової гіпотези⁵⁷⁸ $H_0 (r_e = 0)$ або альтернативної гіпотези $H_1 (r_e \neq 0)$ ⁵⁷⁹. У якості критерію перевірки нульової гіпотези використовують t-статистику Ст'юдента, розрахункове значення якої відповідає виразу

$$t = \frac{r_e \sqrt{n-1}}{\sqrt{1-r_e^2}}. \quad (5.17)$$

На підставі виразу (5.17) розрахункове значення критерію Ст'юдента становить $t_r = 1,5028$. Критичне значення цього критерію дорівнює $t_a = 3,18$. Оскільки розраховане значення статистики Ст'юдента менше критичного, приймаємо гіпотезу про відсутність кореляції між сусідніми відхиленнями.

Отже, побудована для фактора x_1 модель є адекватна статистичним даним і всі умови її побудови виконуються, тому цю модель використаємо для прогнозування.

Інтервал прогнозування економічного фактора не повинен перевищувати третини обсягу вибірки. Для досліджуваного економічного процесу це становить три роки.

Точковий прогноз визначимо шляхом підставлення до моделі величини, що являє собою суму інтервалу прогнозування t_p і обсягу вибірки.

Оскільки розроблена модель має вигляд $x^*(t) = b_0 b_1^t$, точковий прогноз фактора x_1 визначимо як $x_{pk}(t) = b_0 b_1^p$, де $p = t_p + n$. Тому якщо $t_p = 1$ рік, $t_p = 2$ роки, $t_p = 3$ роки, то $p = 11$ років, $p = 12$ років, $p = 13$ років відповідно. Отже, за

⁵⁷⁸ Нульова гіпотеза є загальним припущенням при статистичному умовиводі про те, що не існує ніякого зв'язку між двома вимірюваними явищами, або не існує ніякого зв'язку між групами.

⁵⁷⁹ Everitt B. The Cambridge Dictionary of Statistics. Cambridge, UK New York : Cambridge University Press. 1998. 368 p.

побудованою моделлю (таблиця 10) прогнозні значення для фактора $x1$ будуть становити $x_{pk}(11)=2085,57$, $x_{pk}(12)=2306,14$, $x_{pk}(13)=2550,05$.

Таблиця 5.10

Статистичні та прогнозні значення фактора $x1$ (прожитковий мінімум)

№з/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
$x1(t)$	6,64	6,74	6,84	6,94	7,04	7,14	7,24	7,34	7,44	7,54
exp($x1(t)$) змодельовані показники	763,13	843,84	933,09	1031,78	1140,90	1261,57	1395,00	1542,54	1705,69	1886,09

Продовження таблиці 5.10

№з/п	11	12	13
$x1(t)$	7,64	7,74	7,84
exp($x1(t)$) змодельовані показники	2085,57	2306,14	2550,05

За алгоритмом дій та розрахунків, які було наведено вище для прогнозування значень фактора $x1$ (прожитковий мінімум), здійснюємо розрахунки для факторів $x2$ - $x6$ (мінімальна зарплата, видатки бюджету на охорону здоров'я, освіту, оборону, соціальний захист) і показника y (валовий внутрішній продукт).

Після проведення відповідних розрахунків отримаємо прогнозні дані, які наведені в таблиці 5.11.

Таблиця 5.11

Результати прогнозування факторів (x_i) і показника (y) за кореляційно-регресійним методом

Рік / фактори, показник	$x1$	$x2$	$x3$	$x4$	$x5$	$x6$	y
2019 (11)	2085,57	3819,45	128,33	243,27	131,42	362,6	3840,93
2020 (12)	2306,14	4531,65	145,07	272,053	172,57	421,17	4423,57
2021 (13)	2550,05	5376,64	163,98	304,244	226,61	489,21	5094,59

Наведений приклад моделювання та прогнозування окремих показників соціального та економічного розвитку доцільно використовувати як один з інструментів для прогнозування макроекономічних і бюджетних показників. Такий підхід сприятиме здійсненню обґрунтованих розрахунків і надасть

можливості здійснювати більш комплексний підхід до прогнозування соціально-економічного розвитку держави⁵⁸⁰.

5.3. Використання методу статистичних рівнянь залежностей для прогнозування показників соціально-економічного розвитку

Ефективне й обґрунтоване планування показників економічного та соціального розвитку є лише одним з важливих аспектів державної політики. Тому необхідно виявити та дослідити причинно-наслідкові взаємозв'язки між окремими елементами, явищами та процесами, які формують загальний контекст фінансово-бюджетної та соціально-економічної політики⁵⁸¹.

Один з ефективних інструментів для пошуку та визначення оптимальних значень економічних та соціальних показників – метод статистичних рівнянь залежностей. Сутність методу статистичних рівнянь залежностей ґрунтується на обчисленні коефіцієнтів порівняння, що визначають відношення окремих значень однойменної ознаки до її мінімального або максимального рівнів⁵⁸².

Ураховуючи наведені вище дані, розглянемо окремі аспекти застосування методу статистичних рівнянь залежностей для прогнозування та оцінки взаємозв'язку між окремими показниками економічного та соціального розвитку, наведеними в таблицях 5.1, 5.2⁵⁸³.

Для розрахунку параметрів однофакторної моделі взаємозв'язку між кожним із факторів x та валовим внутрішнім продуктом (y) використаємо систему формул:

⁵⁸⁰ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁵⁸¹ Там само.

⁵⁸² Власенко Т. В. Методичні засади визначення оптимальності галузевої структури аграрних підприємств // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. 2019. Вип. 200. С. 135–145. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdusg_2019_200_16

⁵⁸³ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

$$Y_i^* = Y_{\min} (1 + b d_{xi}). \quad (5.18)$$

У цьому виразі використано такі позначення:

Y_i^* – поточне теоретичне значення показника;

Y_{\min} – мінімальне емпіричне значення показника;

b – параметр однофакторної залежності;

d_{xi} – поточні значення знака відхилення від одиниці емпіричних значень фактора;

Параметр b обчислюють за формулою

$$b = \frac{d_y}{d_x}, \quad (5.19)$$

де d_y – значення знака відхилення показника від одиниці.

Знаки відхилень d_x та d_y обчислюються за виразами:

$$d_y = \sum_{i=1}^n d_{yi}, \quad d_x = \sum_{i=1}^n d_{xi}, \quad (5.20)$$

де d_{yi} , d_{xi} – поточні знаки відхилень від одиниці емпіричних значень показника та фактора відповідно;

n – обсяг вибірки.

Поточні значення знака відхилення від одиниці емпіричних значень показника та фактора визначаються формулою, яка використовується при збільшенні емпіричних значень показника

$$d_{yi} = \frac{y_i}{y_{\min}} - 1; \quad (5.21)$$

та при зростанні емпіричних значень фактора (пряма та обернена лінійна залежність):

$$d_{xi} = \frac{x_i}{x_{\min}} - 1, \quad (5.22)$$

де $y_{min}(x_{min})$ – мінімальне емпіричне значення показника (фактора) відповідно;

y_i та x_i – поточні емпіричні значення показника та фактора відповідно.

Для параболи значення d_{xi} визначається залежністю:

$$d_{xi} = \begin{cases} \frac{x_i}{x_0} - 1, & \text{якщо } x_i \geq x_0, \\ 1 - \frac{x_i}{x_0}, & \text{якщо } x_i \leq x_0, \end{cases} \quad (5.23)$$

де x_0 – значення фактора, що відповідає мінімуму y_{min} показника. Поточні значення d_{xi} та d_{yi} – величини, що характеризують відхилення від одиниці відношення максимального чи мінімального значення фактора та показника відповідно. Параметри d_x та d_y – величини, що дорівнюють сумі поточних значень d_{xi} та d_{yi} відповідно. Параметр статистичного рівняння залежності b – величина, що характеризує відношення знака відхилення показника до знака відхилення фактора.

Розраховані параметри однофакторних моделей, коефіцієнти стійкості та індекси кореляції наведено в таблиці 5.12⁵⁸⁴.

Таблиця 5.12

Рівняння однофакторних залежностей коефіцієнти стійкості та індекси кореляції

№ з/п	Фактори	Рівняння залежності	Стійкість зв'язку	Рівень кореляції
1	Рівень прожиткового мінімуму, $x1$	$Y_{x1} = 938,41 \times (1 + 1,399 \times d_{x1i})$	0,867	0,993
2	Рівень мінімальної зарплати, $x2$	$Y_{x2} = 938,41 \times (1 + 0,835 \times d_{x2i})$	0,724	0,982
3	Видатки бюджету на охорону здоров'я, $x3$	$Y_{x3} = 938,41 \times (1 + 1,144 \times d_{x3i})$	0,856	0,999
4	Видатки бюджету на освіту, $x4$	$Y_{x4} = 938,41 \times (1 + 0,468 \times d_{x4i})$	0,687	0,985
5	Видатки бюджету на оборону, $x5$	$Y_{x5} = 938,41 \times (1 + 0,339 \times d_{x5i})$	0,834	0,993

⁵⁸⁴ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

6	Видатки бюджету на соціальний захист, x_6	$Y_{x6} = 938,41 \times (1 + 0,937 \times d_{x6i})$	0,362	0,348
---	---	---	-------	-------

Якість побудованого однофакторного статистичного рівняння залежності оцінюється⁵⁸⁵ індексом кореляції r_{xy}

$$r_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^n d_{x_i} d_{y_i}}{\sqrt{\sum_{i=1}^n d_{x_i}^2 \sum_{i=1}^n d_{y_i}^2}} \quad (5.24)$$

та коефіцієнтом стійкості зв'язку K

$$K = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n |d_{y_i} - b d_{x_i}|}{\sum_{i=1}^n d_{y_i}} \quad (5.25)$$

Рівень вірогідності параметрів рівняння залежності визначається за шкалою критеріїв, наведених у таблицях 5.13, 5.14.

Таблиця 5.13

Шкала вірогідності параметрів статистичного рівняння залежності

Значення коефіцієнта стійкості зв'язку K	Критерій оцінки вірогідності параметрів
<i>Нестійкий зв'язок</i>	
$K < 0,5$	дуже низький
$K = 0,5 \dots 0,6$	низький
$K = 0,6 \dots 0,7$	помітний
<i>Стійкий зв'язок</i>	
$K = 0,7 \dots 0,8$	середній
$K = 0,8 \dots 0,9$	високий
$K > 0,9$	дуже високий

Наявність стійкого зв'язку для коефіцієнта K та тісного зв'язку для індексу кореляції R_k засвідчує доцільність використання побудованої моделі для подальшого виконання нормативних та прогнозованих розрахунків,

⁵⁸⁵ Кулинич Е. И. Эконометрия. Москва : Финансы и статистика, 2001. С. 31.

оскільки отримані параметри статистичного рівняння залежності є вірогідними⁵⁸⁶. Відповідно до шкали залежностей вірогідні нормативні розрахунки можна отримати при значенні коефіцієнта стійкості зв'язку K від 0,7 до 1,0⁵⁸⁷.

Таблиця 5.14

Шкала оцінки тісноти зв'язку між емпіричними та теоретичними значеннями показника залежно від індексу кореляції

Ступінь тісноти зв'язку	Значення індексу кореляції R
Слабкий	$R_k < 0,4$
Середній	$0,4 \leq R_k < 0,7$
Тісний	$0,7 \leq R_k < 0,9$
Дуже тісний	$R_k \geq 0,9$

На підставі наведених даних і проведених розрахунків можна зробити висновок про те, що існує досить стійка залежність між валовим внутрішнім продуктом та більшістю факторів, використаних для аналізу, що, зі свого боку, підтверджує можливість подальшого використання цієї моделі для проведення розрахунків параметрів соціально-економічного розвитку (а саме, значення коефіцієнта стійкості зв'язку й індексу кореляції перевищують 0,7). Виняток становлять значення коефіцієнта стійкості зв'язку, розраховані для видатків на освіту, – 0,687. Ще більш низький рівень зв'язку з валовим внутрішнім продуктом існує по видатках на соціальний захист, де коефіцієнт стійкості зв'язку та індекс кореляції становлять відповідно 0,362 та 0,348⁵⁸⁸. Інформація, отримана на підставі наведених розрахунків, може бути використана для оцінювання впливу окремих чинників на обсяги ВВП. Крім цього, існує можливість впливати на ВВП шляхом встановлення (досягнення) параметрів відповідних показників, що мають із ним визначений рівень зв'язку.

⁵⁸⁶ Кулинич Е. И. Эконометрия. Москва : Финансы и статистика, 2001. С. 40.

⁵⁸⁷ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁵⁸⁸ Там само.

Інший аспект полягає в тому, що метод статистичних рівнянь залежностей може бути застосований для прогнозування значень показника (y), які розраховуються з урахуванням багатофакторної залежності⁵⁸⁹. Необхідно зазначити, що вибір форми розрахунку параметрів рівнянь багатофакторної залежності ґрунтується на основі обчислення параметрів однофакторної залежності⁵⁹⁰. Це зумовлено тим, що значення параметрів для окремих факторів для парних і багатофакторних залежностей однакові, що дозволяє переходити від однофакторних до багатофакторних залежностей і навпаки.

Для прогнозування показника y (валовий внутрішній продукт) на основі впливу всіх факторів ($x1-x6$) використаємо формульний розрахунок $d_{xz} = \frac{x_z}{x_{\min}} - 1$ та дані з таблиць 5.2 та 5.11. За результатами розрахунків отримаємо такі значення різниць коефіцієнтів порівняння нормативних факторних ознак (таблиця 5.15).

Таблиця 5.15

Різниця коефіцієнтів порівняння факторних ознак

Рік (№з/п) \фактор	$x1$	$x2$	$x3$	$x4$	$x5$	$x6$	Dxz
2019 (11)	1,91	4,03	2,53	2,59	12,60	3,39	27,05
2020 (12)	2,22	4,97	2,99	3,01	16,86	4,10	34,14
2021 (13)	2,56	6,08	3,51	3,49	22,45	4,92	43,01

Розрахунок прогнозних значень показника (y) здійснюється на підставі формули:

$$Y_n = Y_{\min} (1 + BD_{xz}), \quad (5.26)$$

де D_{xz} – знак відхилення від одиниці заданих значень факторів, який обчислюється за виразом:

⁵⁸⁹ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁵⁹⁰ Кулинич Е.И. Эконометрия. – М.: Финансы и статистика, 2001. С. 29.

$$D_{xz} = \sum_{i=1}^m d_{xzi}, \quad (5.27)$$

m – кількість факторів,

B – сукупний багатofакторний параметр статистичного рівняння залежності, що обчислюється за виразом;

$$B = \frac{d_y}{D_x}, \quad (5.28)$$

де

$$d_y = \sum_{i=1}^n d_{yi}, \quad (5.29)$$

де d_{yi} – поточні знаки відхилень від одиниці емпіричних значень показника;

n – обсяг вибірки;

D_{xi} – поточний сукупний знак відхилення від одиниці факторів багатofакторного статистичного рівняння залежностей, який визначається формулою:

$$D_{xi} = \sum_{j=1}^m d_{xji}, \quad (5.30)$$

m – кількість факторів;

D_x – сукупний знак відхилення від одиниці всіх факторів

$$D_x = \sum_{j=1}^m D_{xj} \quad (5.31)$$

На підставі проведених розрахунків матимемо такі прогнозовані значення показника валового внутрішнього продукту: $Y_{2019\text{рік}} = 4301,51$; $Y_{2020\text{рік}} = 5184,08$; $Y_{2021\text{рік}} = 6286,23$ ⁵⁹¹.

⁵⁹¹ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

Отже, ми отримали прогнозовані значення показників на три прогнозованих періоди, які розраховані на підставі заданих значень факторів $x1-x6$ (табл. 5.11) з використанням методу статистичних рівнянь залежностей. Економічний сенс розрахунків полягає в тому, щоб розрахувати значення показника за умови, коли значення факторів (які з ним взаємопов'язані) уже визначені (або є відомими). У нашому випадку розраховані прогнозовані значення валового внутрішнього продукту (y) ґрунтуються на абсолютних значеннях факторних ознак, якими є прожитковий мінімум, мінімальна зарплата, видатки бюджету на охорону здоров'я, освіту, оборону та соціальний захист⁵⁹².

Запропонований підхід дає можливість використовувати метод статистичних рівнянь залежностей не лише для моделювання, розрахунків прогнозованих значень факторів та показника, але й для визначення нормативного значення показника за умови наявності відповідних значень факторів. Це ефективний, науково-обґрунтований підхід та прикладний інструмент для здійснення розрахунків макроекономічних показників і показників соціально-економічного розвитку держави, який може бути важливим допоміжним інструментом при ухваленні управлінських рішень⁵⁹³.

Метод статистичних рівнянь залежностей дає змогу вирішувати і обернені завдання, тобто визначати абсолютні показники факторів при заданій величині показника. Таке завдання методом кореляційно-регресійного аналізу розв'язати неможливо, а при його розв'язанні методом статистичних рівнянь залежностей використовується раніше отримана інформація шляхом визначення⁵⁹⁴:

– різниці від одиниці коефіцієнта порівняння заданого рівня показника з його початковим значенням у рівнянні залежності;

⁵⁹² Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁵⁹³ Там само.

⁵⁹⁴ Там само.

– розміру відхилень коефіцієнтів порівняння факторних ознак від одиниці шляхом ділення отриманої різниці на параметри залежності окремих факторів;

– необхідних рівнів факторів, які обчислюють шляхом додавання (віднімання) одиниці до (від) розміру відхилень коефіцієнта порівняння фактора, якщо його значення зростає (спадає), з подальшим множенням отриманого результату на мінімальне (максимальне) емпіричне значення фактора.

За формулою $d_{yz} = \frac{y_3}{y_{\max}} - 1$ розраховуємо величину відхилень коефіцієнта порівняння прогнозованого значення показника валового внутрішнього продукту (y) з його максимальним попереднім рівнем (тобто за 2018 рік)⁵⁹⁵.

Нормативний рівень факторів ($x1-x6$) визначаємо як добуток мінімального емпіричного значення факторної ознаки (x_{\min}) на відмінність від одиниці співвідношення величини відхилень коефіцієнта порівняння прогнозованого значення показника (d_{yz}) та встановленого параметра однофакторної залежності (b_x)⁵⁹⁶:

$$x_{nj} = x_{\min} \left(1 + \frac{d_{yz}}{b_{xj}} \right), \quad (5.32)$$

де $j = 1, 2, \dots, m$ – номер фактора.

Наприклад, для фактора $x1$ (рівень прожиткового мінімуму) розрахункове значення становитиме⁵⁹⁷:

$$x1_{11} = 716,11 \left(1 + \frac{0,272}{1,399} \right) = 855,4 \text{ грн.}$$

⁵⁹⁵ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁵⁹⁶ Кулинич Р. О. Застосування методу статистичних рівнянь залежностей для оцінки взаємозв'язку економічних явищ при обґрунтуванні управлінських рішень // Статистика України. 2017. № 1. С. 21–28.

⁵⁹⁷ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

Для фактора x_2 (рівень мінімальної зарплати) розрахункове значення являтиме собою⁵⁹⁸:

$$x_{2_{11}} = 758,96 \left(1 + \frac{0,272}{0,835} \right) = 1006,4 \text{ грн.}$$

Вихідні дані для проведення розрахунків та результати проведених розрахунків нормативних значень факторів, які мають вплив на показник валового внутрішнього продукту наведено в таблицях 5.16 та 5.17.

Наведені дані підтверджують, що для досягнення цільових (прогнозованих) показників валового внутрішнього продукту у 2019–2021 роках необхідно спрямувати додаткові ресурси з бюджету на фінансування відповідних видаткових статей, а також забезпечити зростання рівня прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Зокрема, при заданих параметрах для досягнення у 2019 році визначеного рівня валового внутрішнього продукту (4301,51 млрд грн) необхідно було б, щоб рівень мінімальної заробітної плати становив 4825,9 грн, видатки бюджету на охорону здоров'я – 173,4 млрд грн, видатки бюджету на освіту – 350,5 млрд грн і т.д. Зіставляючи, зазначимо, що за звітними даними обсяг валового внутрішнього продукту за підсумками 2019 року становив 3974,6 млрд грн⁵⁹⁹, розмір мінімальної заробітної плати – 4173 грн⁶⁰⁰, фактичні видатки на фінансування охорони здоров'я – 128,4 млрд грн, на фінансування освіти – 238,8 млрд грн⁶⁰¹. Для досягнення у 2021 році визначеного (запланованого) рівня валового внутрішнього продукту (6286,23 млрд грн) необхідно, щоб рівень мінімальної заробітної плати становив 6916,8 грн, видатки бюджету на

⁵⁹⁸ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁵⁹⁹ Офіційний сайт Державної служби статистики України.

URL : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/vvpf_kv2019u.htm

⁶⁰⁰ Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23 листопада 2018 року № 2629 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

⁶⁰¹ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2019 рік. Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/idNxt7s>

охорону здоров'я – 227,7 млрд грн, видатки бюджету на освіту – 496,5 млрд грн (табл. 5.17)⁶⁰².

Таблиця 5.16

Розрахунки нормативних значень факторів

хзг	х1зг	х2зг	х3зг	х4зг	х5зг	хбзг	дуз
bx	1,399	0,835	1,144	0,468	0,339	0,937	-
x(min)	716,1	759,0	36,4	67,8	9,7	82,6	-
хн11	855,4	1006,4	45,0	107,2	17,4	106,6	0,272
хн12	989,0	1243,8	53,3	145,0	24,8	129,6	0,533
хн13	1155,8	1540,2	63,7	192,2	34,1	158,4	0,859

Таблиця 5.17

Розрахункові нормативні значення факторів, які впливають на обсяги валового внутрішнього продукту

Фактори	Розрахункове нормативне значення факторів			Необхідна зміна факторів для досягнення нормативної величини показника (y)		
	2019 рік	2020 рік	2021 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
Рівень прожиткового мінімуму, грн, x1	2 941,0	3 295,1	3 705,9	855,4	989,0	1 155,8
Рівень мінімальної зарплати, грн, x2	4 825,9	5 775,4	6 916,8	1 006,4	1 243,8	1 540,2
Видатки бюджету на охорону здоров'я, млрд грн, x3	173,4	198,4	227,7	45,0	53,3	63,7
Видатки бюджету на освіту, млрд грн, x4	350,5	417,1	496,5	107,2	145,0	192,2
Видатки бюджету на оборону, млрд грн, x5	148,8	197,4	260,7	17,4	24,8	34,1
Видатки бюджету на соціальний захист, млрд грн, x6	469,2	550,8	647,6	106,6	129,6	158,4

Використовуючи метод статистичних рівнянь залежностей, можна також обчислити частки впливу факторів, використаних у розрахунках, на

⁶⁰² Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

обсяг валового внутрішнього продукту⁶⁰³. Для розрахунків часток впливу кожного з факторів на обсяги валового внутрішнього продукту (Δx_i) використаємо таку формулу⁶⁰⁴:

$$\Delta x_i = \frac{\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{x_{min}} - 1 \right)}{\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_{1i}}{x_{1min}} - 1 \right) + \dots + \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_{mi}}{x_{mmin}} - 1 \right)} \quad (5.33)$$

де n – кількість спостережень;

m – кількість факторів;

x_i – поточні значення рівнів;

x_{max} – максимальне значення цього фактора;

$1, 2, \dots, m$ – номер фактора.

Проведені розрахунки наведено в таблиці 5.18, де відображені значення питомої ваги впливу кожного окремого фактора на показник валового внутрішнього продукту⁶⁰⁵.

Таблиця 5.18

Показники впливу емпіричних значень факторів на обсяг валового внутрішнього продукту (за 2009–2018 роки)

Фактори	Сума коефіцієнтів порівняння досліджуваних факторів, $\sum d_{xi}$	Частка впливу відповідного фактора на ВВП, %, Δx_i	Градація впливу факторів
Рівень прожиткового мінімуму, $x1$	7,45	9,5%	6
Рівень мінімальної зарплати, $x2$	12,49	15,9%	2
Видатки бюджету на охорону здоров'я, $x3$	9,12	11,6%	4
Видатки бюджету на освіту, $x4$	7,78	9,9%	5
Видатки бюджету на оборону, $x5$	30,72	39,0%	1
Видатки бюджету на соціальний захист, $x6$	11,13	14,1%	3

⁶⁰³ Кулинич Р. О. Застосування методу статистичних рівнянь залежностей для оцінки взаємозв'язку економічних явищ при обґрунтуванні управлінських рішень // Статистика України. 2017. № 1. С. 21–28.

⁶⁰⁴ Кулинич Е. И. Эконометрия. Москва : Финансы и статистика, 2001. С. 151.

⁶⁰⁵ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

Разом	78,69	100,0%	
-------	-------	--------	--

Серед факторів, обраних для аналізу, найменший вплив на обсяги валового внутрішнього продукту справляє прожитковий мінімум (9,5%) та проведені з бюджету видатки на освіту (9,9%), найбільший – видатки на оборону (39,0%). Слід зазначити, що за період з 2009 до 2018 року найбільше зросли бюджетні витрати на оборону – у 10 разів (з 9,7 до 97,0 млрд грн), тоді як видатки на охорону здоров'я збільшилися в 3,3 рази (з 35,6 до 115,9 млрд грн), на освіту – у 3,1 раза (з 66,8 до 210,0 млрд грн), на соціальний захист – у 3,9 раза (з 78,8 до 309,4 млрд грн), рівень мінімальної заробітної плати зріс у 5 разів (із 744 до 3723 грн). Водночас обсяг валового внутрішнього продукту в номінальному вираженні збільшився в 3,5 раза (з 947,9 до 3358,7 млрд грн)⁶⁰⁶.

Соціальний та економічний розвиток держави великою мірою залежить від комплексного аналізу емпіричних даних і якісного планування показників та процесів, на основі яких здійснюється прийняття відповідних управлінських рішень. Запропонований підхід дає змогу використовувати метод статистичних рівнянь залежностей для здійснення аналізу показників соціально-економічного розвитку та їхнього прогнозування. Важливим аспектом є можливість визначення оптимальних (чи цільових) рівнів факторних ознак і результативних показників соціально-економічного розвитку, виявлення взаємозв'язків, закономірностей та тенденцій розвитку. Отже, зазначений інструмент уможливує значне підвищення ефективності та обґрунтованості управлінських рішень у провадженні державної економічної та соціальної політики⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1 (68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

⁶⁰⁷ Там само.

ВИСНОВКИ

Одне з актуальних питань сучасної України – оновлення соціальної функції, основним призначенням якої має бути формування справедливої системи розподілу національних ресурсів і компромісного вирішення питань співвідношення приватних інтересів окремих громадян чи соціальних груп з інтересами всього суспільства. Водночас потрібно зважати на те, що сьогодні соціальна функція перестає бути прерогативою й виключною компетенцією держави. У сучасних умовах держава не здатна в межах економічного зростання зокрема й досить значного повністю забезпечити потреби та запити своїх громадян на додаткові соціальні послуги, тому певна частина соціальної функції перекладається на недержавні організації або ж на самих громадян.

Переважна частина світової економічної системи базується на ринкових принципах. Однак, світ дедалі частіше стикається з проблемами недосконалості й недовіри ринкових механізмів, що спонукає держави вдаватися до активного регулювання економічних і соціальних процесів. Один з інструментів такого регулювання – бюджет, головне призначення якого розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту й можливість надання державою окремих видів суспільно важливих послуг своїм громадянам. Механізми бюджетного регулювання соціально-економічних процесів повинні відігравати провідну роль у формуванні передумов для покращання життєвого рівня населення.

Ще одне важливе питання – необхідність формування реалістичної й дієвої стратегії соціальної політики держави. У новітній історії України ще не було жодного комплексного дієвого документу, який чітко визначав би напрямки формування державної політики держави в соціальній сфері, принаймні на 20–30-річний горизонт. Соціальна політика не може формуватися як реакція на поточні проблеми та виклики, з якими стикається держава й суспільство, і бути спрямованою на їхнє вирішення в короткостроковій перспективі (досить часто лише в межах бюджетного періоду). Необхідно розробити якісний довгостроковий план розвитку з

урахуванням науково-технічного, ресурсного й економічного потенціалу, природно-кліматичних умов, історично-культурних традицій, геополітичної ситуації. Все перелічене повинно корелюватися з економічним розвитком України, а також узгоджуватися з реальними можливостями бюджетного фінансування.

Поряд із державою важливий актор соціально-економічних відносин місцеве саморядування. Історичний досвід засвідчує, що для України притаманна самоврядна організація влади на відповідних територіях, що забезпечує вирішення основних питань життєдіяльності громад. У новітній Україні повноцінним суб'єктом системи державного управління повинна бути громада як спільнота індивідів, що здійснюють спільне управління й володіння наявними ресурсами і майном. Це повинна бути якісно нова генерація самоврядування, оскільки існуюча модель взаємовідносин держави й громади показала свою неефективність і неадекватність у вирішенні питань місцевого значення й розвитку територій. Саме на це, тобто на формування повноцінного дієвого місцевого самоврядування спрямована реформа децентралізації, що нині відбувається в Україні. Завдання децентралізації – формування інституційно спроможних громад, здатних ефективно забезпечувати вирішення всього кола питань, що належать до їхньої компетенції, розвиток територій і людських ресурсів. У цьому контексті головне, на що слід звертати увагу, – це те, що система місцевого самоврядування повинна формуватися з урахуванням світового досвіду, але на ґрунті українського середовища і з урахуванням його особливостей. Також слід зважити на те, що формування та становлення місцевого самоврядування – це тривалий і важкий процес, який потребуватиме багато зусиль і часу не лише від влади й політикуму, але й від усього суспільства.

У контексті виконання державою соціальної функції, одне із завдань – забезпечення відповідного життєвого рівня для своїх громадян незалежно від місця їхнього проживання. Інструментом зменшення міжтериторіальних економічних та соціальних диспропорцій є вирівнювання фінансової

(бюджетної) спроможності регіонів. За допомогою фінансового вирівнювання держава повинна забезпечувати фінансування публічних послуг (згідно з певними стандартами) на всій території не залежно від місця проживання громадянина. Основна мета системи вирівнювання – забезпечення державою рівного доступу своїм громадянам до публічних послуг стандартизованої якості та кількості. Тому актуальним є формування справедливої й прозорої системи розподілу національних ресурсів, за допомогою якої забезпечуватиметься належний життєвий рівень громадянам на всій території країни.

Крім наведеного необхідно зазначити про необхідність кардинального вдосконалення механізмів і системи державного управління. Слід активізувати пошук та впровадження інноваційних підходів у здійсненні державного управління. Один з інструментів, який доцільно використовувати для підвищення якості управління й обґрунтованого визначення державних соціальних витрат, – економіко-математичне моделювання. Наведені у даній роботі прикладні дослідження засвідчують, що економіко-математичне моделювання має значний потенціал для застосування в сфері планування соціально-економічного розвитку держави. Економіко-математичне моделювання здатне покращити якість стратегічних програмних документів, виявити причинно-наслідкові зв'язки між різноманітними процесами соціального й економічного спрямування і вплив різних чинників на відповідні результативні показники.

Отже, система державного управління повинна відповідним чином модернізуватися з урахуванням нових соціально-економічних умов науково-технічного та суспільного розвитку. Україна потребує кардинального вдосконалення системи планування і управління соціально-економічним розвитком, формування нової економічної моделі, яка відповідатиме наявному людському й ресурсному потенціалу країни та забезпечуватиме виконання державою соціальної функції з максимально можливим врахуванням потреб кожного індивіда. Повинен сформуватися чіткий вектор державної політики,

який буде спрямований на подолання соціальних протиріч, забезпечення соціальної справедливості, підвищення рівня і якості життя громадян, підтримку соціально вразливих й низько конкурентних верств населення, формування ефективної системи соціального захисту й соціального забезпечення.

ПІСЛЯМОВА

На завершення необхідно зазначити, що висвітлені в монографії питання щодо виконання державою соціальної функції, ефективності прийняття управлінських рішень у процесі формування соціальної та бюджетної політики не є вичерпними й потребують проведення постійних досліджень. Швидкоплинність і складність сучасних економічних та соціальних процесів потребує активної участі держави, а також формування нових підходів до управлінської діяльності й бюрократичних процедур. Сучасна держава повинна мати здатність і відповідні інструменти для оперативного реагування на сучасні виклики у сферах економіки, у питаннях соціогуманітарного та суспільно-політичного розвитку суспільства. Проблема підвищення інституційної спроможності державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні надзвичайно актуальна з огляду на проведення реформи територіальної організації влади й місцевого самоврядування. Тому серед основних напрямків подальших досліджень можна виокремити питання, пов'язані з формуванням нової системи місцевого самоврядування, визначенням принципів розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також переглядом підходів до формування бюджетної й соціальної політики з урахуванням потреб громадян та ресурсних можливостей вітчизняної економіки.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Аналіз діяльності фонду соціального страхування // Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України 2019. URL : <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/2019-04-17-fss.pdf>
2. Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» // Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Analit_Dopovid_Poslannia_2018.pdf
3. Арістова І. В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України // Форум права. 2006. № 2. С. 18–21.
4. Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. 239 с.
5. Артус М. М. Фінанси : навч. посіб. Київ : Вид-во Європейського університету, 2005. 198 с.
6. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / пер. з англ. І. Андрущенко ; за наук. ред. М. Винницького. Київ : ВД «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
7. Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : Освіта України, 2017. 320 с.
8. Бортнікова А. В. Концептуальні засади місцевого самоврядування у творчій спадщині Михайла Драгоманова // S.P.A.C.E. 2017. № 6. С. 4–8.
9. Бульба В. Г. Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 3–9.
10. Бурденюк Т. Теоретичні засади фінансового механізму // Економічний аналіз. 2012. Вип. 10. Ч. 2. С. 201–205.
11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77>

- 12.** Бюджетна політика. Офіційний сайт Міністерства фінансів України.
URL : <https://mof.gov.ua/uk/budget-policy>
- 13.** Валінкевич Н. В. Побудова оптимальної моделі прогнозування модернізаційних зрушень у виробництві продукції підприємств харчової промисловості // Вісник ЖДТУ. 2014. № 2(68). С. 94–101.
- 14.** Валовий внутрішній продукт у 2017 році // Державна служба статистики України. URL : <https://cutt.ly/ndNxSYu>
- 15.** Валовий внутрішній продукт за 2018 рік // Державна служба статистики України. URL : <https://cutt.ly/MdNxFE8>
- 16.** Василик О. Д. Теорія фінансів : Підручник. Київ : НІОС, 2000. – 416 с.
- 17.** Вашкович В. В. Соціальна функція держави як одна із функцій правової держави / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р.) Ужгород : Ужгородський національний університет, 2016. С. 7–10.
- 18.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
- 19.** Величко Т. В., Пипка О.О., Ящук В.С. Посібник до вивчення курсу «Лінійні моделі в економіці». Дніпро : «Ліра», 2017. 40 с.
- 20.** Венцель В. Т. Бюджетна політика, як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. вид. НАДУ. 2018. № 2. С. 24–35.
URL : <https://cutt.ly/EdNx7IP>
- 21.** Венцель В. Т. Бюджет як інструмент реалізації соціальної функції держави // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». 2020. Т. 31(70). № 4.
- 22.** Венцель В. Т. Історико-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування Української державності // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research, Issue 4(11). Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2018. pp. 84–89.

23. Венцель В. Т. Комплементарність соціальної та економічної політики держави: теоретично-прикладні аспекти та сучасні тенденції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. № 1(55). С. 19–26.

24. Венцель В. Т. Концептуальні засади децентралізації та її роль в ефективній реалізації соціальної функції держави // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1(64). С. 165–172.

25. Венцель В. Т. Підвищення ефективності управлінських рішень у процесі формування економічної та соціальної політики на основі економіко-математичного моделювання // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1(68). С. 100–109. DOI : <https://doi.org/10.34213/tp.20.01.13>

26. Венцель В. Т. Підвищення рівня професійної компетентності у процесі наукового дослідження проблематики фінансово-економічного забезпечення виконання державою соціальної функції // Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 1-2 листопада 2018 р.) : у 2 т. / ред. колегія : В. С. Куйбіда, А. П. Савков, І. О. Дегтягова та ін. Київ : НАДУ, 2018. Т. 1. С. 77–80.

27. Венцель В. Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи // Аспекти публічного управління. Дніпро : Видавництво «Грані». 2020. Т. 8 .№ 1. С. 18–29.

28. Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 287–295.

29. Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави // Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса. 2019. Вип.9. С. 17–21.

30. Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління». Київ. 2018. Т. 29(68). № 5. С. 7–12.

31. Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів // Публічне управління та митне адміністрування. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2019. Вип. 3(22). С. 40–47.

32. Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави // Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3(32). Т.2. С. 16–23.

33. Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави // Право та державне управління : збірник наукових праць. Запоріжжя : КПУ, 2020. № 2.

34. Венцель В. Т., Казюк Я. М., Герасимчук І. Л.. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік // Децентралізація. 2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10649>

35. Венцель В., Герасимчук І. Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

36. Венцель В., Герасимчук І. Бюджети 806 ОТГ. Рейтинг за 9 місяців 2019 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11877>

37. Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

38. Власенко Т. В. Методичні засади визначення оптимальності галузевої структури аграрних підприємств // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. 2019. Вип. 200. С. 135–145. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2019_200_16

39. Власюк О. С. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2011. 520 с.

40. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Сочинения : в 2 т. Москва : Мысль, 1991. Т. 2. 731 с.

41. Гончаров С. М., Кушнір Н. Б.. Тлумачний словник економіста. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 264 с.

42. Горбатюк С. Є. Соціальна функція держави в контексті забезпечення соціогуманітарної безпеки // Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). 2017. № 1. С. 84–90.

43. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т. / редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1995. Т. 7: Козацькі часи – до року 1625. 628 с.

44. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1994. 165 с.

45. Гусарев С. Д. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

46. Гусаров В. М. Статистика : учеб. пособ. для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 463 с.

47. Данильян О., Дзьобань О. Глобалізація культури: протиріччя та тенденції розвитку // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2017. № 2(33). С. 29–41.

48. Деріга В. В. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 178 с.

49. Державний веб-портал бюджету для громадян.
URL : <https://openbudget.gov.ua/>

50. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. ПРООН/МПВСР. Київ, 2007. 269 с.

51. Дзевелюк М. Традиції та новації в розвитку функцій сучасної держави : дис. канд. юр. наук. : 12.00.01. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017.

52. Драгоманов М. Переднє слово до «Громади». Женева: Громада, 1878. 105 с.

53. Економічна енциклопедія : у 3 т. / за ред. С. В. Мочерного Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. Т. 3. 952 с.

54. Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

55. Жаліло Я. А., Макаров Г. В., Даниляк О. О., Руденко А. Ф., Романова В. В., Павленко І. А., Шевченко О. В. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Київ : НІСД, 2018. 21 с. URL : http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf

56. Жук О. Б. Фінансовий механізм системи соціального захисту населення України // Світ фінансів. 2017. № 2. С. 62–71.

57. Журнал «Рейтинг». URL : <https://cutt.ly/qdNcVId>

58. Завадський Й. С., Осовська Т. В., Юшкевич О. О. Економічний словник. / Й.С.Завадський, Т.В.Осовська, О.О.Юшкевич. – Київ : Кондор, 2006. 356 с.

59. Зайдель М. Загальне благо та суспільний інтерес в умовах українського державотворення // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології». 2014. № 1091. С. 34–38.

60. Звіт-моніторинг системи соціальних послуг в Україні. Бюро соціальних та політичних розробок. 2015. URL : <https://cutt.ly/ydNc2rt>

61. Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2015 році та План роботи Пенсійного фонду України на 2016 рік // Пенсійний фонд України. URL : <https://www.pfu.gov.ua/3828-zvit-pro-robotu-pensijnogo-fondu-ukra/>

62. Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2016 році // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/JdNvqGM>

63. Звіт Пенсійного фонду України за 2017 рік // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/VdNc54G>

- 64.** Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році // Пенсійний фонд України. URL : <https://cutt.ly/OdNc7mN>
- 65.** Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році // Пенсійний фонд України. URL: <https://cutt.ly/ddNvw0S>
- 66.** Звітність. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL : <https://cutt.ly/rdNvrnv>
- 67.** Індeksi споживчих цін на товари та послуги (до грудня 2010 року). Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
- 68.** Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т.1. 544 с.
- 69.** Капицкая О. В. Опыт зарубежного бюджетного федерализма и применение его в России // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2012. № 3. С. 33–38.
- 70.** Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (1997–2018 роки). Конституційний Суд України. URL : <https://cutt.ly/ZdNvogP>
- 71.** Квасниця О. В. Фінансовий механізм забезпечення розвитку малих підприємств в Україні // Світ фінансів. 2014. № 4. С. 63–71.
- 72.** Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2005. 609 с.
- 73.** Ковальчук С. В., Форкун І. В. Фінанси : навч. посіб. Львів : Новий світ-2000, 2006. 568 с.
- 74.** Ковязіна К. О. Щодо удосконалення соціальних стандартів // Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sots_standart-2ffd3.pdf
- 75.** Конституція України від 28 червня 1996 року // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/kdNvzKT>
- 76.** Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

77. Конфуций. Уроки мудрости : сочинения. Харьков : Фолио, 1998. 958 с.

78. Краковська А. Є. Соціальна функція в системі функцій сучасної держави: теоретико-правові проблеми дослідження // Держава і право. 2009. Вип. 44. С. 117–124.

79. Краковська А. Є. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 31. Т. 1. С. 14–19.

80. Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору. Київ : Педагогічна думка, 2008. 424 с.

81. Кубышина Г. Функции государства в организации современного общества // Социология власти. 2008. № 4. С. 190–200.

82. Кузенко У. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 28. Том 1. С. 28–31.

83. Кулинич О. І. Економетрія : навч. посіб. Хмельницький : Поділля, 1998. 116 с.

84. Кулинич Е. И. Эконометрия. Москва : Финансы и статистика, 2001. 304 с.

85. Кулинич Р. О. Застосування методу статистичних рівнянь залежностей для оцінки взаємозв'язку економічних явищ при обґрунтуванні управлінських рішень // Статистика України. 2017. № 1. С. 21–28.

86. Кулинич О. І., Побудова функціональних моделей економічних явищ методом статистичних рівнянь залежностей // Статистика України. 2017, № 3, с. 73–78.

87. Кулявець В. О. Прогнозування розвитку енергоринку регіону : навч. посіб. Житомир : ЖВІ ДУТ, 2014. 214 с.

88. Кулявець В. О. Прогнозування соціально-економічних процесів : навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Кондор, 2009. 194 с.

89. Купрійчук В. М., Венцель В. Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : 2019. Вип. 3(60). С. 103–115.

90. Лист Ф. Национальная система политической экономии. Социум, 2017. 451 с.

91. Літошенко Ю. В. Соборність України в концепціях М. Драгоманова // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. 2014. №1(22). С. 42–48.

92. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь : словарь современной экономической науки. Москва : Дело. 2003. 520 с.

93. Луняк І. В. Заробітна плата як найважливіший фактор реалізації інвестиційно-інноваційної моделі розвитку // Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 21. С. 21–24.

94. Макаренко О. М. Історія державності як фактор державотворення в Україні // Теорія та практика державного управління. 2015. № 2(49). С. 43–49.

95. Малицька І. Д. Функції заробітної плати та стан їх виконання в Україні // Держава і право. 2011. Вип. 51. С. 409–413.

96. Морозова Л. А. Теория государства и права. Москва : Российское юридическое образование, 2010. 384 с.

97. Мошенський О. С. Криза сучасного лібералізму // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези доповідей VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1 грудня 2017 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 48–52.

98. Наливайко Л. Теорія соціальної функції сучасної Української держави в умовах політичних та економічних перетворень. Університетські наукові записки. 2007. № 1(21). С. 13–17. URL : <https://cutt.ly/xdNvS0c>

99. Небава М. І. Протиріччя формування прожиткового мінімуму в Україні як базового стандарту соціальної політики // Науковий вісник

Академії муніципального управління. Серія : Економіка. 2012. Вип. 11. С. 152–167. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_ekon_2012_11_19

100. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2007. 240 с.

101. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801 // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

102. Офіційний курс гривні щодо іноземних валют // Національний банк України. URL : <https://cutt.ly/QdNvJJA>

103. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

104. Офіційний сайт Державної служби статистики України. Валовий внутрішній продукт. URL : <https://cutt.ly/kdNvLEL>

105. Офіційний сайт Сенчанської об'єднаної територіальної громади. URL : <http://senchanska.gromada.org.ua/>

106. Офіційний сайт Троїцької об'єднаної територіальної громади. URL : <https://troizka.otg.dp.gov.ua/ua>

107. Офіційний сайт Шахівської об'єднаної територіальної громади. URL : <https://shahivska-gromada.gov.ua/>

108. Охонин Е. М. Эволюция социальной функции государства // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2009. № 28. С. 18–21.

109. Пігуль Н., Люта О., Бойко А. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні // Вісник Національного банку України. 2015. № 1(227). С. 30–35.

110. Послання Президента України до Верховної Ради України. Доповідь «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06>

111. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013100-08#o2>

112. Правова статистика : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В. В. Голіни. Харків: Право, 2008. 196 с.

113. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2>

114. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06.12.2016 № 1774-VIII // Законодавство України.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#n84>

115. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України // Постанова КМУ від 07.06.2017 № 394. URL : <https://cutt.ly/mdNbY3G>

116. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 № 2168 // Законодавство України.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

117. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 № 80 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/adNbJMm>

118. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 № 928 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/JdNbLgs>

119. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/CdNbXsh>

120. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України 07.12.2017 № 2246 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/VdNbCNQ>

121. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/0dNbVVv>

122. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 № 2629 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/fdNbN0x>

123. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Законодавство України.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

124. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/IdNb0r1>

125. Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення // Постанова КМУ від 22.04.2020 № 341 // Законодавство України.

URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zahodi-shchodo-stabilizaciyi-cin-a341>

126. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Законодавство України.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

127. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060 // Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#n583>

128. Про освіту : Закон України 05.09.2017 № 2145 // Законодавство України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>

129. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 № 108/95 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/SdNb4bj>

130. Про оплату праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова КМУ від 28.12.2016 № 1037 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/3dNb5Y6>

131. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова КМУ від 30.08.2002 № 1298 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/odNnwaT>

132. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 № 966 // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#top>

133. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452 // Законодавство України.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

134. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. // Законодавство України.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

135. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : Розпорядження КМУ від 13.04.2007 № 178-р // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/178-2007-%D1%80>

136. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. пос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL : http://e-pidruchniki.com/content/1643_Pyblichni_spravi.html

137. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с.

138. Рейтинг стран мира по уровню валового внутреннего продукта. URL : <https://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gdp/rating-countries-gdp-info#>

139. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік // Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/qdNnovy>

140. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2019 рік. Державна казначейська служба України. URL : <https://cutt.ly/jdNnpWy>

141. Романовская О. В. Концепция перераспределения власти в политико-правовом учении Энтони де Ясаи // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2018. Т. 6. № 2(22). URL : https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/romanovskaya_ov_2018_2_05.pdf

142. Рябенко Є. М. Принцип людиноцентризму в управлінні вищою освітою: мотиваційні аспекти професійної діяльності викладача як суб'єкта освітнього процесу // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2014. № 56. С. 33–42.

143. Саженова Е. Истоки социальных функций государства // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 597–599. URL : <https://moluch.ru/archive/52/6772/>

144. Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року. Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

145. Середньомісячна заробітна плата штатних працівників за видами економічної діяльності у 2010–2019 роках. Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

146. Силкіна С. «Новий гуманізм» як світоглядна засада освітньої стратегії ЮНЕСКО // Філософія освіти. 2015. № 1(16). С. 220–230.

147. Сіденко В. Структурні трансформації у світовій економіці: виклики для України. Київ : Заповіт, 2017. 182 с.

148. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ : Алерта, 2010. 520 с.

149. Скуратівський В. А., Трощинський В. П., Ситник П. К., Кравченко М. В., Петроє О. М., Ярош Н. П., Скуратівський А. В., Мельничук Л. М., Горбатюк С. Є., Москаленко С. О. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.

150. Солдатенко В. Ф., Крижанівський, Ю. АВ. П., Левенець Ю. А., Нагорна Л. П., Самарцев І. Г., Сиволоб Ю. В., Томенко М. В. Українська ідея. Історичний нарис. Київ : Наукова думка, 1995. 134 с.

151. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я від 07.04.1948 // Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/ndNncGS>

152. Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнарева; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2016. 216 с.

- 153.** Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. 112 с.
- 154.** Таблиці функцій та критичних точок розподілів / уклад. М. М. Горонескуль. Харків : УЦЗУ, 2009. 90 с.
- 155.** Тарасова Н. І., Левченко Ю. І. Драгоманов – історик : каталог виставки до 185-річчя від дня народження М. П. Драгоманова. Київ : Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова, 2016. 137 с.
- 156.** Темпи зростання/зниження номінальної та реальної заробітної плати // Державна служба статистики України. URL : <https://cutt.ly/LdNnQnK>
- 157.** Тенденції тіньової економіки 2018 рік // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2019. URL : <https://cutt.ly/cdNnWTT>
- 158.** Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : аналітична доповідь / НІСД, Київ, 2016. 61 с. URL : <https://cutt.ly/ydNnRsI>
- 159.** Тихомиров О. О., Мікуліна М. М., Іванов Ю. А. Теорія держави і права: навч. посіб. для підгот. фахівців з інформ. безпеки / за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. Київ : Кондор, 2016. 332 с.
- 160.** Тоффлер Э. Третья волна / науч. ред. П. С. Гуревич. Москва : ООО «Фирма “Издательство АСТ”», 2004. 261 с.
- 161.** Трудове право України : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 472 с.
- 162.** (III) Універсал Української Центральної Ради 7(20) листопаду року 1917. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>
- 163.** (IV) Універсал Української Центральної Ради 9 січня 1918 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-4.html>
- 164.** Утвенко В. В. Система соціального забезпечення та соціальної підтримки : навч. посіб. Київ : ДП «Вид. дім “Персонал”», 2018. 248 с.

165. Фактичний розмір прожиткового мінімуму у 2015–2020 роках. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. URL : <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html>

166. Федосеев В. В. Экономико-математические методы и прикладные модели: Учеб. пособие для вузов / Под ред. В.В.Федосеева. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 331 с.

167. Федосов В. М. Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

168. Фукидид. История. Санкт-Петербург : Наука, 1999. 590 с.

169. Харазішвілі Ю., Любіч О. Системне моделювання соціально-економічного розвитку України // Банківська справа. 2006. № 3. С. 46–65.

170. Шарков А. Социальная функция государства: философский анализ проблемы : монография. Пермь. 2018. 211 с. URL : <https://cutt.ly/bdNnHQi>

171. Шерингова економіка: аналіз сучасного стану та можливостей її розвитку в Україні. Полтава : Полтавська державна аграрна академія. 2018. URL : <https://cutt.ly/3dNnLTU>

172. Шидловский А. В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы Американского избирательного права // Вестник Московского государственного областного университета. Серия : Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123.

173. Шиян А. А. Математична модель впливу суспільних інститутів на ефективність економіки України // Вісник Вінницького політехнічного інституту. 2008. № 2. С. 19–23.

174. Юрчик Г. Генезис та еволюція соціальної політики // Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове фахове видання. 2018. № 22. С. 730–738. URL : <http://global-national.in.ua/issue-22-2018>

175. Ярош Д. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про права і свободи людини: історичний досвід і сучасність // Університетські наукові записки. 2006. № 1(17). С. 6–11.

176. Экономико-математические методы и прикладные модели : учеб. пособ. для вузов / под ред. В. В. Федосеева. Москва : ЮНИТИ, 1999. 331 с.

177. Akimov, A., Troschinsky, V., Karpa, M., Ventsel, V. and Akimova, L. International Experience of Public Administration in the Area of National Security // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, vol. 23, issue 3. URL : <https://cutt.ly/idmmMZ9>

178. Albouy D. Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization // Journal of Public Economics. 2012. vol. 96 issue 9–10. pp. 824–839. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>

179. Anetsberger G., Arnold V. Horizontal versus vertical fiscal equalization: the assignment problem // Int Tax Public Finance. 2019. № 26. pp. 357–380. URL : <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9499-y>

180. Bardhan P. Decentralization of governance and development // Journal of Economic perspectives. 2002. № 16(4). pp. 185–205. URL : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>

181. Barne D., Khokhar T. Year in Review: 2017 in 12 Charts. The official cite of the World Bank. 2017. URL : <https://cutt.ly/AdNn6DI>

182. Becker J., Kriebel M. Fiscal equalisation schemes under competition // Int Tax Public Finance. 2017. № 24. pp. 800–816. URL : <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9437-9>

183. Bell D. Welcome to the post-industrial society // Physics today. 1976. № 29(2). pp. 46–49. DOI : <https://doi.org/10.1063/1.3023314>

184. Business dictionary. URL : <https://cutt.ly/OdNme5U>

185. Bergvall D., Charbit C., Kraan D-J., Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // OECD Journal on Budgeting. 2006. vol. 5/4. pp. 111–158. DOI : <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art24-en>

186. Blöchliger H., King, D. Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. OECD Economic Studies. 2006. № 43, pp. 155–188. URL : <http://www.oecd.org/eco/publicfinanceandfiscalpolicy/40507581.pdf>

- 187.** Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L. Fiscal equalisation in OECD countries // Working Paper № 4. 2007.
URL : <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>
- 188.** Carreras Y. Í. Fiscal decentralization and inequality: the case of Spain // Regional Studies, Regional Science. 2016. vol. 3 issue 1. pp. 295–302. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1183513>
- 189.** Cruz M., Foster J., Quillin B., Schellekens Ph. Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies // Policy Research Notes. World Bank, October 2015.
- 190.** Di Liddo G., Longobardi E., Porcelli F. Measuring horizontal fiscal imbalance: the case of Italian municipalities // Local Government Studies. 2016. vol. 42 issue 3. pp. 385–419. DOI : <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1150836>
- 191.** Dictionary. URL : <https://www.dictionary.com/browse/public-affairs>
- 192.** Weizsäcker E., Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A Report to the Club of Rome. 2018. 232 p.
- 193.** Everitt B. The Cambridge Dictionary of Statistics. Cambridge, UK New York : Cambridge University Press. 1998. 368 p.
- 194.** Esping-Andersen Gøsta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1990. 248 p.
- 195.** Government revenue, expenditure and main aggregates. Eurostat. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- 196.** Hankla C. R. When is fiscal decentralization good for governance? // The Journal of Federalism. 2008. № 39(4). pp. 632–650. DOI : <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>
- 197.** How much is the sharing economy worth to GDP? Word Economic Forum. URL : <https://cutt.ly/4dNmfUr>
- 198.** Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: structure, functions and finance // Economic Policy. 1991. vol. 6, issue 13. pp. 425–459. DOI : <https://doi.org/10.2307/1344632>

- 199.** Human Development Report 2015: Work for Human Development. United Nations Development Programme. New York, USA. 2015. URL : http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf
- 200.** Human Development Indices and Indicators: 2018. United Nations Development Programme. Statistical Update. New York, USA. 2018. URL : <https://cutt.ly/sdNmlf0>
- 201.** Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century // New York : United Nations Development Programme. 2019. URL : <https://cutt.ly/4dNmxss>
- 202.** Kańduła S. The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland // Lex localis – Journal of Local Self-Government. 2017. vol. 15 № 4. pp. 803–825. DOI : [https://doi.org/10.4335/15.4.803-825\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.4.803-825(2017))
- 203.** Kozlovskiy S., Khadzhynov I., Vlasenko I., Marynychak L. Managing the sustainability of economic system as the basis of investment development in Ukraine // Investment Management and Financial Innovations. 2017. vol. 14, issue 4. pp. 50–59. DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.14\(4\).2017.06](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.14(4).2017.06)
- 204.** Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about «decentralisation» // Public Governance / Zarządzanie Publiczne. 2018. № 45(3). pp. 5–25. DOI : <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>
- 205.** Levitas T., Djikic J. Caught Mid-Stream: «Decentralization», Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine’s Public Sector 2014 to 2016. Report «Support to Decentralization Project» Swedish Association of Local and Regional Authorities (SKL). 2017. URL: <https://cutt.ly/VdNt3m1>
- 206.** Li Y. Asymmetric Decentralization, Intergovernmental Transfers, and Expenditure Policies of Local Governments // Frontiers of Economics in China. 2018. vol. 13 issue 2. pp. 223–248. URL: <https://doi.org/10.3868/s060-007-018-0014-1>
- 207.** Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? // International Monetary Fund. 2018. URL : <https://cutt.ly/xdNmWNh>

- 208.** Monthly minimum wages // Eurostat. 2020.
URL : <https://cutt.ly/odNmR62>
- 209.** Morrar R., Arman H. The Fourth Industrial Revolution (Industry 4.0): A Social Innovation Perspective // Technology Innovation Management Review. 2017. vol. 7 issue 11. pp. 12–20. DOI : <http://doi.org/10.22215/timreview/1117>
- 210.** Mroszczyk-McDonald D. The pressing case for driving innovation in government. 2016. URL : <https://cutt.ly/CdNmUIP>
- 211.** Nearly 130 public libraries closed across Britain in the last year / The Guardian. URL : <https://cutt.ly/FdNmI57>
- 212.** OECD.Stat. Social spending (indicator). 2019.
DOI : <https://doi.org/10.1787/3ddf51bf-en>
- 213.** Onyshchuk S., Buryk Z., Knysh, P. Management of the economic potential of territories in the context of sustainable development: case of Ukraine // Problems and Perspectives in Management. 2019. vol. 17, issue 4. pp. 13–25.
DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/ppm.17\(4\).2019.02](http://dx.doi.org/10.21511/ppm.17(4).2019.02)
- 214.** Official website of the Center for International Earth Science Information Network. URL : <https://cutt.ly/XdNmFQA>
- 215.** Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press. 1990. 295 p.
- 216.** Oates W. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions // National Tax Journal. 2008. Vol. LXI, No. 2, June. P. 313–334.
DOI : dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08
- 217.** Petrushenko Y., Ventsel V., Garbuz V., Kolomiiets U., Duranowski W. Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform // Marketing and Management of Innovations. 2020. № 1. pp. 208–221.
DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>
- 218.** Prud'homme R. (1995). The dangers of decentralization. // The World Bank Research Observer. 1995. Vol. 10, 113–150.

219. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // Journal of Economic Geography. 2009. № 10(5). pp. 619–644.

220. Roshylo, V., Kovalevych, D., Gut, L., Ventsel, V. and Berdar, M. Current Status and Development Prospects of the Financial Services Market in Ukraine // Journal of Advanced Research in Law and Economics, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 1353–1366, june 2020. DOI : [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4\(50\).32](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4(50).32)

221. Shkolnyk I., Mershchii B., Melnyk T. Assessment of quality of financial support for local social development in Ukraine // Public and Municipal Finance. 2018. vol. 7, issue 4. pp. 19–28.

DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/pmf.07\(4\).2018.03](http://dx.doi.org/10.21511/pmf.07(4).2018.03)

222. Schwab K. The Forth Industrial Revolution. New York : Crown Business. 2017. 192 p.

223. Social Progress Index 2018. Executive Summary. URL : <https://cutt.ly/GdNm3D6>

224. Social Progress Index 2019. Executive Summary. URL : <https://cutt.ly/EdNm7uE>

225. The European Pillar of Social Rights in 20 principles. Official website of the European Commission. URL : <https://cutt.ly/0dNm5ts>

226. The Future of Jobs Report 2018. World Economic Forum. Geneva, Switzerland. 2018. 133 p. URL : <https://cutt.ly/YdNQer4>

227. The Global Human Capital Report 2017. Preparing people for the future of work. World Economic Forum. Geneva, Switzerland. 2017. URL : <https://cutt.ly/MdNQioF>

228. The Inclusive Development Index 2018. Summary and Data Highlights. World Economic Forum. URL : <https://cutt.ly/4dNQaGA>

229. The World Bank. Україна. Економічний огляд. URL : <https://cutt.ly/ydNQdbu>

230. The World Bank. Україна. Спеціальна доповідь: Реалізація потенціалу економічного росту України. URL : <https://cutt.ly/udNQf2I>

231. Ventsel V. Use of mathematical economic models for effective and reasonable management decision-making to enforce the performance of the social function by the state / Public administration and management: challenges and prospects: collective monograph / A. Bashtannyk, T. Bezverkhniuk, Ye. Borodin, O. Marukhlenko etc. Lviv-Toruń : Liha-Pres, 2019. 164 p. URL : <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/68/762/1992-1>

232. Ventsel V., Kupriichuk V. Financial equalisation system as a component of the state social policy of Ukraine // American Journal of Fundamental, Applied & Experimental Research. Publ.: Ukraine and Ukrainians Abroad Non-for-profit Corporation, New York NY, USA. 2020. Issue 1(16). Pages 69–74.

233. Ventsel V. The efficiency of social policy in Ukraine: challenges and prospects // Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts». 2020. № 11.

234. Vyhovska N., Polchanov A., Aldiwani K., Shukairi F. The methodological approaches development to assess the creation and use of the financial capacity of the state // Public and Municipal Finance. 2019. vol. 8, issue 1, pp. 28–43. DOI : [http://dx.doi.org/10.21511/pmf.08\(1\).2019.03](http://dx.doi.org/10.21511/pmf.08(1).2019.03)

235. Vries H., Tummers L., Bekkers V. The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature // Perspectives on Public Management and Governance. 2018. vol. 1, issue 3. pp. 159–176. DOI : <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>

236. World Bank. 2018. The Human Capital Project. World Bank, Washington, DC. © World Bank. License: CC BY 3.0 IGO. URL : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>

237. World Health Organization. Fifty-eighth World Health Assembly, Resolutions and decisions annex. Geneva 16–25 May 2005, Switzerland. URL : <https://cutt.ly/0dzXPpC>

238. Worldwide Declaration of Local Self-Government. URL : <https://cutt.ly/LdmPOE0>

239. Worldwide Governance Indicators. Official web-site of World Bank. URL : <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>

240. Yilmaz S., Zahir, F. Intergovernmental Transfers in Federations. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing. 2020.
URL : <https://doi.org/10.4337/9781789900859>