

**Національна академія наук України  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього  
НАН України»**

**Серія «Проблеми регіонального розвитку»**  
*Головний редактор д. е. н., проф. В. С. Кравців*

**ISBN 978-966-02-6387-1**

# **Фінансові механізми формування конвергентної моделі регіонального розвитку**

**Монографія**

**Львів 2014**

**Фінансові механізми формування конвергентної моделі регіонального розвитку** : Монографія / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; За наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І. З. – Львів, 2014. – 438 с. – (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»)

---

У монографії висвітлені основи державної політики регіонального розвитку і проблеми її реалізації в Україні, сутність, роль і функції фінансового потенціалу регіону як основного критерію у визначенні фінансової спроможності регіонів в забезпеченні їх розвитку, джерела створення фінансового потенціалу в регіонах та механізми забезпечення ефективного використання потенціалу регіонів.

Досліджено питання, що обґрунтовують принципи і методичні підходи до оцінки фінансового потенціалу регіонів; особливості оцінки і аналізу бюджетного потенціалу регіону, його реального сектору, фінансового потенціалу домашніх господарств, фінансово-кредитних, інноваційних та інвестиційних можливостей регіону.

Висвітлено концептуальні засади побудови ефективних механізмів управління фінансовим потенціалом, механізми підвищення ефективності бюджетного потенціалу, реального сектору економіки, домашніх господарств, фінансово-кредитного сектору та інноваційно-інвестиційної діяльності.

Для науковців, економістів, керівників і практичних працівників органів управління різних рівнів.

*За науковою редакцією доктора економічних наук, професора  
Сторонянської Ірини Зеновіївни*

**Рецензенти:**

Бутко Микола Петрович,  
Вахович Ірина Михайлівна,  
Шульц Світлана Леонідівна,

доктор економічних наук, професор  
доктор економічних наук, професор  
доктор економічних наук

**ISBN 978-966-02-7493-8**

*Затверджено до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (протокол № 10 від 25 грудня 2014 р.)*

© ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України», 2014

## ЗМІСТ

<b>Передмова.....</b>	<b>5</b>
<b>Розділ 1. Наукові засади дослідження та регулювання процесів регіонального розвитку.....</b>	<b>8</b>
1.1. Сучасні виклики та завдання регіональної політики в контексті формування конвергентної моделі регіонального розвитку.....	8
1.2. Методологічні основи регулювання регіонального розвитку в умовах посилення соціально-економічної диференціації регіонів України.....	17
1.3. Методичні підходи до оцінювання конвергентно-дивергентних тенденцій розвитку регіонів.....	32
<b>Розділ 2. Бюджетна політика формування конвергентної моделі регіонального розвитку.....</b>	<b>40</b>
2.1. Бюджетна політика конвергентного розвитку регіонів: теоретичні засади.....	40
2.2. Бюджетні механізми підтримки розвитку регіонів України.....	55
2.3. Місцеві бюджети як інструмент забезпечення регіонального розвитку.....	71
2.4. Аналіз та оцінка бюджетної політики конвергентного розвитку регіонів України.....	82
2.5. Новий механізм фінансування державної регіональної політики: Угода щодо регіонального розвитку.....	95
<b>Розділ 3. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад в контексті сучасних реформ .....</b>	<b>103</b>
3.1. Бюджети міст: сучасні виклики та можливості для майбутньої бюджетної політики.....	103
3.2. Управління місцевим боргом як механізм забезпечення регіонального розвитку.....	112
3.3. Роль та значення муніципальних запозичень в забезпеченні регіонального розвитку.....	123
3.4. Бюджетні та небюджетні механізми фінансування розвитку сільських територіальних громад.....	138
<b>Розділ 4. Фінансові механізми стимулювання розвитку реального сектора економіки.....</b>	<b>154</b>
4.1. Обґрунтування ролі фінансових механізмів реального сектора економіки у забезпеченні конвергентного розвитку регіонів.....	154
4.2. Індустріальні парки як механізм конвергентного розвитку регіонів.....	170
4.3. Основний та оборотний капітал реального сектора економіки: міжрегіональні асиметрії.....	182
4.4. Аналіз та оцінка інноваційно-інвестиційних чинників конвергентного розвитку регіонів.....	190

<b>Розділ 5. Проблеми та потенціал використання кредитних механізмів формування конвергентної моделі регіонального розвитку.....</b>	<b>207</b>
5.1. Механізми кредитного забезпечення регіонального розвитку.....	207
5.2. Основні тенденції функціонування банківських систем регіонів України.....	215
5.3. Аналіз диференціації банківської інфраструктури регіонів.....	220
5.4. Аналіз асиметрій ресурсного забезпечення банківських систем регіонів України.....	228
<b>Розділ 6. Особливості фінансування розвитку соціальної сфери регіону.....</b>	<b>248</b>
6.1. Оцінювання ефективності управління бюджетними ресурсами у сфері освіти.....	248
6.2. Напрями підвищення ефективності використання бюджетних коштів в галузі охорони здоров'я.....	273
6.3. Регіональні особливості формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування.....	299
6.3.1. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.....	299
6.3.2. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності.....	313
6.3.3. Недержавне пенсійне забезпечення.....	325
6.3.4. Добровільне медичне страхування.....	334
<b>Розділ 7. Напрямки модернізації фінансових механізмів формування конвергентної моделі регіонального розвитку.....</b>	<b>345</b>
7.1. Стратегічні імперативи управління фінансами регіону.....	345
7.2. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад в контексті реформи місцевого самоврядування.....	357
7.3. Напрямки вдосконалення механізмів стимулювання розвитку реального сектора економіки в контексті конвергентного розвитку.....	367
7.4. Напрями модернізації механізмів кредитного забезпечення регіонального розвитку.....	377
7.5. Концептуальні напрями забезпечення ефективності формування використання фінансових ресурсів соціального страхування в регіоні.....	384
<b>Висновки.....</b>	<b>410</b>
<b>Додатки.....</b>	<b>418</b>



# ПЕРЕДМОВА

Сучасний етап розвитку національної економіки характеризується посиленням територіальної соціально-економічної диференціації, яка призводить до збільшення числа депресивних регіонів, пов'язаних з цим помітних диспропорцій у рівні та якості життя населення, що уможлиблює наростання міжрегіональних суперечностей, ускладнює здійснення єдиної політики соціально-економічних перетворень, належне використання потенціалу міжрегіональної співпраці. Як наслідок, поглиблення нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів стає одним із найсуттєвіших чинників дестабілізуючого впливу на функціонування і подальший розвиток економіки України. В таких умовах першочергового вирішення потребують проблеми вдосконалення механізмів державного регулювання регіонального розвитку, спрямованих на ефективну підтримку внутрішньорегіональної та міжрегіональної збалансованості локальних соціально-економічних систем, створення умов для поширення процесів розвитку і підвищення ефективності використання потенціалу усіх, без винятку, регіонів держави, зростання їх конкурентоспроможності та залучення до процесів міжрегіональної економічної інтеграції.

Модернізація такого регулювання актуалізує, перш за все, визначення тих інструментів фінансової політики держави, використання яких дозволило б зменшити міжрегіональну асиметрію соціально-економічного розвитку за рахунок прискорення темпів розвитку найменш розвинутих регіонів країни. Одночасне використання фінансових механізмів компенсаційного та конкурентного характеру дозволить перейти до формування конвергентної моделі регіонального розвитку шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями в регіональному та національному масштабі.

Науково-методичне розв'язання проблем забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень України міститься в працях Бистрякова І., Білої С., Варналія З., Данилишина Б., Долішнього М., Куценко В., Романюка С., Ткачука А., Чернюк Л., Хвесика М. та інших. В сукупності ключових теорій, які формують підґрунтя досліджень, варто виокремити ті теорії, які стосуються побудови фінансових відносин «держава-регіони» та дозволяють сформулювати підходи до управління фінансами на регіональному рівні: теорію бюджетного федералізму (Р. Масгрейв, У. Оутс, Ч. Тібу), теорію суспільного вибору (Бреннан Дж.,

Б'юкенен Дж.), теорію конвергенції (Барро Р., Сала-і-Мартін Х., Шлітте Ф., Скаллі Дж.), теорію децентралізації (Р. Прюдомм і В. Танзі).

Увага дослідників акцентується, в основному, на оцінці рівня соціально-економічної диференціації регіонів України, як факторі розвитку національної економіки, з'ясуванні недоліків державного регулювання регіонального розвитку, механізмах фінансового забезпечення життєдіяльності депресивних територій. Проте, залишаються відкритими низка проблем, спричинених надмірною асиметричністю темпів розвитку найбільш та найменш розвинутих регіонів, що зумовлює поглиблення міжрегіональних розривів, відсутністю чітких орієнтирів державної регіональної політики (вирівнювання чи посилення конкуренції регіонів); значною централізацією фінансових ресурсів в управлінні соціально-економічним розвитком регіонів, незацікавленістю територій у результативному їх використанні, відсутністю стимулів до виявлення резервів і нарощення фінансового потенціалу, що зумовлює актуальність наукових досліджень з питань переходу до конвергентної моделі розвитку регіонів України як ключової умови нарощення темпів економічного зростання національної економіки загалом, результативності та стабільності розвитку і вимагає активізації теоретичних та практичних пошуків розв'язання даної проблеми.

Мета представленої дослідження полягала у розробленні теоретико-методологічних засад та практичних рекомендацій щодо удосконалення фінансових механізмів формування конвергентної моделі регіонального соціально-економічного розвитку.

У першому розділі «Наукові засади дослідження та регулювання процесів регіонального розвитку» висвітлені сучасні виклики та завдання регіональної політики в контексті формування конвергентної моделі регіонального розвитку, розглянуті теоретичні основи управління фінансами регіону. Особливістю авторського методологічного підходу до вивчення фінансів регіону є закладення в їх основу та надання пріоритету фінансовому потенціалу регіону над сформованими фінансовими ресурсами. Розділ також містить методичні підходи до оцінювання процесів міжрегіональної соціально-економічної конвергенції.

У другому розділі «Бюджетна політика формування конвергентної моделі регіонального розвитку» знайшли відображення теоретичні засади бюджетної політики регулювання регіонального розвитку, результати проведеного аналізу та оцінки впливу бюджетних механізмів на процеси регіональної соціально-економічної конвергенції в Україні.

У третьому розділі **«Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад в контексті сучасних реформ»** в контексті реформування місцевого самоврядування проведено аналіз фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

У четвертому розділі «Фінансові механізми стимулювання розвитку реального сектора економіки» обґрунтовано роль фінансових механізмів

реального сектора економіки у забезпеченні конвергентного розвитку регіонів та запропоновано напрями вдосконалення механізмів стимулювання розвитку реального сектору економіки в контексті конвергентного розвитку. Особливу увагу приділено оцінюванню міжрегіональних асиметрій за обсягами капіталу реального сектору економіки.

П'ятий розділ «Проблеми та потенціал використання кредитних механізмів формування конвергентної моделі регіонального розвитку» присвячений дослідженню механізмів кредитного забезпечення регіонального розвитку та напрямкам їх модернізації. Проведення аналізу та оцінки асиметрій кредитного потенціалу банківських систем регіонів України дозволило виявити основні проблеми використання зазначених механізмів.

У шостому розділі «Особливості фінансування розвитку соціальної сфери регіону» проведено оцінювання ефективності управління бюджетними ресурсами у соціальній сфері, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та забезпечення, та запропоновані напрями підвищення ефективності формування та використання фінансових ресурсів у цих галузях.

У сьомому розділі **«Напрямки модернізації фінансових механізмів формування конвергентної моделі регіонального розвитку»** проведено дослідження, що доводять необхідність формування імперативів управління фінансами регіону, висвітлені пропозиції щодо підвищення дієвості механізмів фінансового забезпечення регіонального розвитку, а також визначено вплив реформи місцевого самоврядування на фінансове забезпечення розвитку територіальних громад.

*У підготовці монографії взяли участь д.е.н., професор І. Сторонянська (передмова, розділ 1; підр. 3.3, 4.3, 6.1, 7.1, 7.2 висновки); д.е.н., професор М. Козоріз (підр. 1.2); д.е.н., професор С. Давимука (підр. 6.1); д.е.н., професор І. Коломієць (підр. 7.1); к.е.н., с.н.с. Г. Возняк (підр. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 6.2); к.е.н., н.с. Л. Беновська (розділ 4, підр. 1.3, 6.1, 7.3); к.е.н., н.с. Л. Гринчишин (підр. 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 7.5); к.е.н., м.н.с. І. Музика (розділ 5, підр. 3.2, 3.3, 6.2, 7.4); к.е.н., м.н.с. А. Пелехатий (підр. 3.4, 7.2); м.н.с. У. Волинець (підр. 7.5); пров. інж. Л. Ключник (підр. 6.3.1); докторант Т. Пухир (підр. 2.5); асп. А. Вікнянська (підр. 6.3.2, 7.5); асп. М. Демченко (підр. 6.3.3); асп. М. Бас-Юрчишин (підр. 6.3.4).*

## **Розділ 1.**

# **НАУКОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

### **1.1. СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ЗАВДАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ КОНВЕРГЕНТНОЇ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Початок ХХІ століття ознаменувався піднесенням інтересу науковців та практиків до проблематики регіонального розвитку, визначення основних факторів, закономірностей, цілей та завдань розвитку окремих регіонів як в межах національного, так і світового простору. При цьому має місце зміщення акцентів дослідження: «регіональний розвиток» (який за своєю суттю є економічним концептом) перестає розглядатись виключно з економічної точки зору, навпаки – значно більший інтерес він має для дослідження в політичній та адміністративній площинах. В значній мірі це обумовлено викликами та ризиками (які мають як зовнішню, так і внутрішню природу) для збереження національної ідентичності держави та їх регіонів.

Для України означені процеси набули особливого значення в контексті подій 2013-2014 рр., які засвідчили існування глибокої кризи базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалася чинна модель розвитку країни, та довели необхідність якнайшвидшого переходу до активної перебудови економіки та суспільства на європейських засадах як критеріальної умови виживання країни в світлі постійно зростаючої глобальної конкуренції за ресурси, території та сфери гуманітарного впливу.

Основними зовнішніми загрозами розвитку України вважаємо наступні:

- в умовах відсутності чіткого геостратегічного вибору Україна опинилася в ролі об'єкта широкомасштабної глобальної конкуренції трьох геополітичних сил (РФ, ЄС та США), кожна з яких має своє геостратегічне бачення подальшого розвитку регіону, до якого територіально належить Україна. Зазначене результувалось у розгортання збройного конфлікту на сході України. Подальше недотримання обраного геополітичного курсу може лише поглибити проблему та перетворити Україну на лінію зіткнення геополітичних

інтересів основних акторів світової економіки;

- поступове поглиблення розриву між Україною та її європейськими сусідами за більшістю показників соціально-економічного розвитку не дозволяє розглядати Україну в ролі потенційного економічного партнера та щодалі зміщує її в сторону європейської периферії;

- світова економічна рецесія негативно вплинула на показники зовнішньої торгівлі України впродовж 2013-2014 рр. Надалі основними негативними чинниками буде несприятлива для українських виробників кон'юнктура світових товарних ринків, що зумовлює слабкий зовнішній попит та зниження цін на основну вітчизняну експортну продукцію, а також заходи, застосовані Російською Федерацією для захисту свого внутрішнього ринку, та низка політично мотивованих дискримінаційних дій щодо українських експортерів.

Що ж до викликів внутрішньонаціонального походження, то до найбільш вагомих слід віднести:

- відцентрові тенденції руху регіонів, які загострилися внаслідок низки невиважених рішень у суспільно-політичній і гуманітарній сферах та під потужним політичним і військовим впливом з боку Російської Федерації набули характеру регіонального сепаратизму в регіонах Сходу та Півдня України, створили сприятливі умови для воєнної агресії РФ щодо АР Крим з подальшою анексією півострова. Зазначені ризики призводять до послаблення легітимності нової влади у масовій свідомості, створюють передумови для затягування періоду політичної нестабільності в Україні, відіграють потужну дезінтегруючу роль для неї. Нагромаджені суперечності у відносинах між Центром і регіонами сформували сприятливе підґрунтя для поширення тенденцій регіонального сепаратизму навесні 2014 р.;

- поглиблення соціально-економічної диференціації регіонів держави за ВРП, власними доходами місцевих бюджетів, доходами населення тощо (за цими показниками Україна вже сьогодні суттєво перевищує європейські країни);

- посилення концентрації економічного простору та розширення ареалів депресивності, що пов'язано з концентруванням фінансових ресурсів у центрах розвитку (зокрема великих містах) та їх «перелив» через банківську систему із менш заможних регіонів до більш заможних;

- підвищення рівня внутрішньорегіональної диференціації. Йдеться насамперед про посилення розриву між міськими та сільськими територіями, що призводить до збільшення кількості дотаційних сільських та селищних територіальних громад;

- дезінтеграція національного економічного простору та неефективність функціонування внутрішнього ринку країни;

- наростання соціальної напруги в суспільстві, спричинене активізацією процесів вимушеної міжрегіональної міграції, дезінтегрованістю гуманітарного, зокрема інформаційного простору держави.

Подолання окреслених загроз вимагає посилення ролі інструментів регулювання територіального розвитку, які реалізуються на регіональному

рівні, та їх активного включення у формування конвергентної моделі розвитку регіонів України. При цьому перелік традиційних цілей регіональної політики (зокрема, зниження міжрегіональної соціально-економічної диференціації та подолання депресивності територій) має бути розширений такими цілями як забезпечення децентралізації влади та налагодження партнерства між різними її рівнями і гілками, а також партнерства з приватним і неурядовим секторами. Таким чином, в основі сучасної концепції регіональної політики мають бути закладені наступні положення:

- спрямованість не лише на зниження асиметрій розвитку територій за такими показниками як ВРП, ВДВ, рівень доходів населення, а й досягнення гуманітарної, інформаційної, інституційної конвергенції розвитку регіонів;

- міжрегіональна конвергенція розглядатиметься як критеріальна умова досягнення єдності економічного простору держави та згуртованості суспільства. Тобто місією регіональної політики має стати забезпечення соціально-економічної інтегрованості регіонів держави.

Дослідження світового досвіду свідчать, що проблематика взаємовпливу конвергенції та інтеграції є вагомою як для регіонів однієї країни, так і для міждержавних утворень. При цьому актуалізація зазначених питань на межі століть зумовила новий виток теоретичних розробок щодо диференціації соціально-економічного розвитку країн і регіонів. Серед них варто виділити наступні сучасні регіональні теорії, які визначають чинники міжрегіональних асиметрій:

- ✓ *конкуренція європейських міст* (К. Джексон-Батлер, Шачер, Л. Вісент). Згідно з цією теорією, диверсифікація соціально-економічного розвитку провідних європейських міст призводить до виникнення суперактивних центрів. Столичний пік інвестицій та ділової активності посилює диспропорції між столицею країни з іншими центрами та європейською периферією;
- ✓ *регіональна конкуренція* (М. Харб, С. Харді, Л. Албрехтс). В умовах глобалізації світового господарства загострюється конкуренція між окремими країнами та регіонами за залучення інвестицій, грантів, створення нових робочих місць. Загострення конкуренції призводить до формування нового іміджу регіонів країни, який визначає їх як активні та маргінальні зони;
- ✓ *концепція циклічної чутливості регіону*. Належить Я. Гордону<sup>1</sup>, який довів, що в регіонах відбувається скорочення ділових циклів до 10-15 років, а це підвищує нерівномірність їхнього розвитку. При цьому більше від коливань світової кон'юнктури залежать слабодиверсифіковані регіони та їхнє господарство. Швидкість, з якою регіони реагують на зміну кон'юнктури, визначає їх диференціацію;
- ✓ *новий регіоналізм* (М. Кітінг)<sup>2</sup>. Фундаментальна теорія, яка передбачає відхід від політики нівелювання регіонального розвитку до підтримки

<sup>1</sup>Gordon R. I. The Cyclical sensitivity of Regional Employment and Unemployment Differentials // Urban and Regional Economics / R.I.Gordon. – London: Aldershot, 1991. – P. 277–292.

<sup>2</sup>Keating M. The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change / M.Keating. – Cheltenham : Edward Elgar Publishers, 1998. – 242 p.

слаборозвинутих регіонів та обґрунтовує нову модель «Європи регіонів». Асиметрія регіонів виникатиме внаслідок глобального руху капіталу і є закономірним явищем, а основним завданням урядів М. Кітінг визначає уникнення протистояння регіонів-донорів і реципієнтів;

- ✓ *регіональне планування* (У. Ванноп)<sup>3</sup>. У. Ванноп – один із розробників та палких прихильників «Європи регіонів» вважає, що швидкий розвиток Західної Європи можливий лише за умови подальшої конвергенції внутрішніх регіонів, які в перспективі додадуть соціально-економічної стійкості всьому ЄС та сприятимуть реальній гомогенізації європейського простору. Внутрішнє та зовнішнє регулювання розвитку регіонів необхідне для усунення екстремальних ситуацій. Відсутність регулювання на наднаціональному та національному рівнях сприятиме посиленню асиметрії регіонального розвитку та загрозі розвалу територіальної цілісності країни чи інтеграційного угруповання загалом;
- ✓ *стратегії просторового планування* (В. Солет, А. Фалуазі)<sup>4</sup>. На думку авторів, щоб уникнути формування екстремальних регіонів, слід розробити адекватний механізм та інструментарій підтримки відсталих регіонів. Інструментами регіональної гармонізації може бути створення локальних і континентальних осей економічного зростання. Зменшити розбіжності конкурентного протистояння регіонів у внутрішньому просторі у перспективі покликаний Європейський просторовий розвиток. Ця ідея знайшла своє відображення в основних документах ЄС під назвою «конвергенція регіонів», хоча і просторове планування в ЄС широко використовують;
- ✓ *локальне партнерство* (М. Гедес). Автор твердить, що між активними і депресивними регіонами мають бути встановлені партнерські відносини, які передбачають зменшення суперечностей між ними. Шляхами долання асиметрії можуть бути спільні проекти та «європейський» розподіл фондів відповідно до політики конвергенції;
- ✓ *регіональний світ* (М. Сторпер). На думку Сторпера, у XXI столітті регіони все частіше виступатимуть як самостійні одиниці у міжнародних відносинах. Асиметрія визначатиме суть регіонального руху у XXI столітті.

Причини звернення науковців і практиків до концепції конвергенції різноманітні. Адже конвергенція може виступати і як необхідна умова, і як результат економічної інтеграції. У першому випадку без досягнення певного рівня конвергенції практично неможливими є подальші кроки щодо поглиблення інтеграції. Зокрема, якщо їхні економічні інтереси будуть різноспрямованими, досягнення консенсусу щодо реалізації певних інтеграційних заходів пов'язуватиметься зі значними витратами. Саме ця проблема стоїть перед вкрай різноманітними угрупованнями (для прикладу НАФТА). Без потужного центру

<sup>3</sup>Wannop U. The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States / U.Wannop. – London: Jessica Kingsley, 1995. – 441 p.

<sup>4</sup>Salet W. The Revival of Strategyc Spatial Planning / W.Salet, A.Faludzy. – Amsterdam: Koninklijke NA, 2000. – 300 p.

економічного примусу їм часто дуже важко перебороти протиріччя, що виникають. Не менш важливими є інституційні розбіжності: країни з неоднаковими механізмами прийняття рішень взагалі часто неспроможні правильно зрозуміти логіку дій партнерів, а виникаюча недовіра є згубною для інтеграції.

Незалежно від поточних завдань поглиблення інтеграції переважна більшість інтеграційних утворень однією зі стратегічних цілей визначає зниження диспропорцій в економічній, соціальній чи політичній сферах. З економічного погляду найважливішим є усунення негативних екстерналій наявності в інтегрованому економічному просторі вкрай бідних регіонів зі складними соціально-економічними проблемами, які спричиняють, для прикладу, зростання еміграції чи поширення злочинності. Вирішення цих проблем потребує досягнення як мінімум певного рівня конвергенції.

При цьому для різних інтеграційних утворень *ex ante* і *ex post*<sup>5</sup> конвергенція набуває різного значення<sup>6</sup>. Варто виділити низку завдань, які ставлять перед інтеграційним утворенням (зазвичай інтеграція переслідує одночасно декілька цілей, але в різних «пропорціях»):

- ✓ «інтеграція ринків», зниження рівня трансакційних витрат за міжрегіональними угодами для підвищення ефективності економіки;
- ✓ координація економічної політики з метою усунення «провалів» інтегрованого ринку та коректування його результатів;
- ✓ виробництво регіональних суспільних благ, що володіють транскордонними зовнішніми ефектами;
- ✓ покращання позицій в глобальній конкуренції – від стратегічної торговельної політики до інституційної конкуренції;<sup>7</sup>
- ✓ пом'якшення зовнішніх шоків, які виникають в результаті глобалізації, наприклад, як наслідок зростання мобільності капіталу.

Перша ціль (інтеграція ринків) безпосередньо пов'язана з *ex post* конвергенцією (як результат спонтанної взаємодії економічних агентів та переливу капіталів, благ і робочої сили між країнами), хоча саме завдання їх інтеграції політично може бути реалізоване лише за певного рівня *ex ante* конвергенції (пов'язаної з державним регулюванням і цілеспрямованою політикою «підтягування» до рівня розвинутих слабших регіонів та гармонізації економічних інститутів). Решта цілей частково спрямована на досягнення

<sup>5</sup>Й інституційна, й економічна конвергенція може бути проявом чи результатом двох різних (хоча нерідко й односпрямованих) процесів, які обумовлюють характер регіональної економічної інтеграції. *Ex ante* конвергенція пов'язана з державним регулюванням і цілеспрямованою політикою «підтягування» до рівня розвинутих слабших регіонів та гармонізації економічних інститутів. *Ex post* конвергенція є результатом спонтанної взаємодії економічних агентів і переливу капіталів, благ і робочої сили між країнами, а також конкуренція держав за мобільні фактори виробництва.

<sup>6</sup>Розенберг Д. Дж. Расширение Европейского Союза на восток: проблемы конвергенции / Д. Дж.Розенберг // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – №1. – С. 31–37.

<sup>7</sup>Karayalcin C. Economic (Dis)integration in the Presence of Evolutionary Learning [Електронний ресурс] / С.Karayalcin, D.Mendez-Carbajo, D.Mitra // Journal Evolutionary Economics. – 2004. – Vol.14. – Режим доступу:[http://www.bancentral.gov.do/trabajos\\_investigacion/paperNo07.pdf](http://www.bancentral.gov.do/trabajos_investigacion/paperNo07.pdf).



певного рівня *ex ante* конвергенції. Однак самі цілі часто формулюють з урахуванням *ex ante* конвергенції за рахунок відкриття ринків.

Сучасна економічна наука не дає однозначної відповіді на питання: як інтеграція впливає на динаміку міжрегіональних диспропорцій? Натомість пропонуються концепції конвергенції та дивергенції, а також їх конкретні інтерпретації. Причина у тому, що вплив різних складових інтеграційного процесу на розвиток відстаючих учасників угруповання переважно не можна визначити однозначно як позитивний чи негативний. На кожен аргумент прихильників однієї концепції може бути висунутий контраргумент прихильників іншої концепції.

Наприклад, згідно з концепцією *неокласичної теорії* усунення бар'єрів (спричинене процесами інтеграції) активізує процеси руху капіталу, товарів, послуг і робочої сили. Таким чином, результатом інтеграційних взаємодій стане перелив капіталу з високорозвинутих регіонів з пониженою рентабельністю (яка є наслідком закону зниження граничної продуктивності) до менш розвинутих, які характеризуються сприятливішими інвестиційними можливостями. Натомість трудові ресурси переміщатимуться зі слаборозвинутих регіонів з нижчим рівнем заробітної плати до більш розвинених із вищим рівнем оплати праці. Кінцевим результатом буде зростання рівня ВРП на особу в усіх регіонах, що у свою чергу зумовить формування нової точки рівноваги. Зважаючи на те, що темпи зростання у довготерміновому періоді визначаються темпами зростання кількості робочої сили й технологічними змінами, неокласики передбачають, що темпи розвитку слабших регіонів будуть вищими, ніж більш розвинутих, отже, регіональні економіки зближуватимуться за рівнями економічного розвитку<sup>8</sup> (так звана *абсолютна, неумовна конвергенція*).

Очевидно, що проблематика конвергенції є важливою не лише для міждержавних інтеграційних утворень, а й для внутрішньодержавного економічного простору. Однак відмінності між країнами не тотожні міжрегіональним відмінностям в межах однієї держави. Держава володіє низкою характеристик, які властиві для усієї її території, зокрема: єдиний макроекономічний простір, валютна зона, відсутність (чи їх нижчий рівень) бар'єрів між регіонами для руху людей, капіталу, товарів, послуг та інформації, відносна єдність інституційної системи. Регіони однієї країни зазнають (хоча й різною мірою) впливу загальнодержавної політики, зовнішніх шоків, динаміки валютних курсів тощо. Як зазначають Барро та Сала-і-Мартін<sup>9</sup> регіони однієї країни набагато спроможнішими демонструвати абсолютну конвергенцію, аніж різні країни.

Дуже часто територіальний поділ країни на регіони є досить умовним. Існуючі адміністративні межі слугують для розмежування адміністративних

<sup>8</sup>Martin R. EMU versus the regions? Regional convergence and divergence in Euroland / R.Martin // Journal of Economic Geography. – 2001. – №1. – P. 51–80.

<sup>9</sup>Barro R. Economic Growth [Електронний ресурс] / R.Barro, X.Sala-i-Martin. – New York : McGraw-Hill, 1995. – Режим доступу : <http://praesenhass.blogspot.com/2008/02/174-economic-growth-r-barro-x-sala-i.html>.

функцій, управління субнаціональними фінансами. При цьому межі економічних районів інколи не збігаються з межами адміністративних регіонів. Така умовність поділу не дозволяє говорити про незалежність регіонів однієї країни (принаймні близько розташованих) один від одного.

Окрім того, мобільність праці та капіталу між країнами і регіонами не є однаковою, хоча й процеси глобалізації поступово стирають бар'єри для міждержавного пересування капіталу і людей. У межах однієї країни бар'єри руху факторів виробництва знижуються за рахунок єдиної мови і культури, менших формальних обмежень на міграцію, торгівлю та рух капіталу. Хоча слід зазначити, що різні фактори виробництва володіють різною мобільністю. Зокрема, корисні копалини чи агрокліматичні ресурси є абсолютно немобільними. Населення залежно від традицій, прив'язаності до звичного місця проживання також може мати різну схильність до міграції за однакового рівня доходів у регіонах.

На противагу концепції міжрегіональної конвергенції в моделях *нової економічної географії* аргументується протилежне бачення цієї проблеми – посилення економічної інтеграції неминуче призводить до *міжрегіональної дивергенції*<sup>10</sup>. В основі цього наряду лежить концепція позитивної віддачі від масштабу, який описується механізмом монополістичної конкуренції. А сама монополістична конкуренція розглядається у взаємозв'язку з транспортними витратами та економіко-географічними чинниками.

Наслідком посилення інтеграційних процесів є зростання мобільності факторів виробництва, яке може спричинити дивергентний розвиток регіонів, оскільки починає працювати механізм не відносних, а абсолютних переваг – регіони, які мають вищу продуктивність праці, спеціалізуються не лише на виробництві товарів із найвищою нормою прибутку, а й притягують до себе капітал і працю з регіонів із меншими можливостями. При цьому підвищення продуктивності праці в регіонах, які віддають ресурси, не може повною мірою компенсувати падіння доходів через скорочення виробництва. З тієї ж причини у регіонах, які приймають нову робочу силу, відсутнє падіння продуктивності, оскільки створення нових робочих місць відбувається одночасно з розширенням виробництва, зростанням випуску продукції. Цей процес призводить до *поляризації* розвитку у просторі в темпах і рівнях, тобто, *по-перше*, регіони, що швидко розвиваються межують із такими ж, а ті, що розвиваються повільно, оточені такими самими регіонами; *по-друге*, багаті межують з багатими, а бідні з бідними регіонами (*high-high and low-low clustering*)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>Fingleton B. Regional economic growth and convergence: insights from a spatial econometric [Електронний ресурс] / B.Fingleton // *Advances in Spatial Econometrics* [Anselin L., Florax R. and Rey S. (Ed.)]. – Springer, Berlin, 2004; Fingleton B. Empirical growth models with spatial effects / B.Fingleton, E.Lopez-Bazo // *Regional Science, Blackwell Publishing*. – 2006. – Vol. 85(2). – P. 177–198 – Режим доступу : <http://www.cepr.org/meets/wkcn/2/2357/papers/Lopez-Bazo.pdf>; Fujita M. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade* / M. Fujita, P. Krugman, A. J. Venables. – Cambridge (Mass.): MIT Press, 2002. – 384 p.

<sup>11</sup>Baumont C. The European Regional Convergence Process, 1980–1995: Do Spatial Regimes and Spatial Dependence Matter? [Електронний ресурс] / C.Baumont, C.Ertur, J.Le Gallo // *European Economic Review* 52 (2002). – Режим доступу: <http://website1.wider.unu.edu/conference/conference-2002-2/papers/catherine%20baumont%20&%20cem%20dertur%20&%20julie%20le%20gallo.pdf>.

Така позиція аргументується і концепцією ринкового потенціалу території<sup>12</sup> (*market potential*), яка є ключовою в новій економічній географії. Ця концепція розглядає силу економічної взаємодії між певним регіоном та усіма іншими регіонами економічної системи. В основу концепції ринкового потенціалу покладено гравітаційну модель торгівлі, за якою товарооборот (та й інтенсивність економічних зв'язків загалом) між двома регіонами позитивно корелює з виробленим ВРП регіонів (що визначає їх «економічну масу») та негативно корелює з квадратом відстаней між цими регіонами (що відображає транспортні витрати на подолання відстані). Для кожного регіону, що розглядається, сума ВРП усіх інших регіонів, поділених на квадрати відстаней від заданого регіону, визначається як його ринковий потенціал<sup>13</sup>: Іншими словами, ринковий потенціал становить собою сукупний попит усіх інших регіонів на товари та послуги, які виробляються в регіоні, із врахуванням транспортних витрат на подолання відстані.

Наведені теоретичні міркування нової економічної географії вказують на існування агломераційного ефекту та просторової неоднорідності в економічному розвитку регіонів (типу центр-периферія) в умовах економічної інтеграції. У термінах просторової специфікації моделей умовної конвергенції це означає, що рівноважні траєкторії пропорційного росту регіонів будуть суттєво різнитись залежно від того, в який просторовий кластер потраплять ці регіони.

Отже, оцінка двох протилежних поглядів дозволяє сформулювати наступні висновки щодо взаємозв'язку процесів інтеграції та конвергенції/дивергенції. Усі дослідники доводять, що інтеграція спричиняє посилення регіональної економічної спеціалізації. Але відкритим залишається питання: посилення спеціалізації призводить до конвергенції чи дивергенції регіонів за ВРП, доходами, рівнем зайнятості та добробуту населення?

Відповідь на це питання спробували дати дослідники процесів інтеграції та конвергенції в різних країнах світу. Зокрема, у 2001 році експерти Світового банку провели дослідження, яке охопило 16 країн<sup>14</sup>. За їх результатами можемо дійти висновків, важливих з огляду на мету нашого дослідження:

- ✓ *країни, що розвиваються порівняно з розвиненими країнами.* Регіональні диспропорції є глибшими в країнах, що розвиваються. Зокрема, диспропорції в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів усіх країн, що розвиваються (за винятком Пакистану), глибші, ніж регіональні диспропорції в Італії – розвиненій країні, яка найбільше потерпає від цих проблем. У середньому показники диспропорцій у країнах, що

<sup>12</sup>Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах [пер. с англ.] / У.Изард. – М.: Прогресс, 1966. – 659 с.

<sup>13</sup>Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах / Консорциум по вопр. приклад. экон. исслед., Канадское агентство по международ. развитию [и др.]; [О. Луговой и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – С.13–14.

<sup>14</sup>Лещенко Л. Регіональний розвиток та міжбюджетні відносини: проблеми та перспективи / Л. Лещенко // Україна: Формування основи для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток. – Т. 2. – Світовий банк: дослідження економік країн світу, 2004. – С. 85–110.

розвиваються, у 2–6 разів перевищують показники регіональних диспропорцій у розвинених країнах;

- ✓ *федеральні держави порівняно з унітарними.* Обчислення доводять, що з точки зору показників ВРП розвинені унітарні держави так само, як і унітарні держави, що розвиваються, мають більші диспропорції, ніж держави з федеральним устроєм. Слід також зазначити, що в менших за розмірами унітарних державах рівень регіональних диспропорцій нижчий, ніж в унітарних державах з великою територією. Це можна пояснити тим, що держави з федеральним устроєм проводять дієвішу та ефективнішу регіональну політику, спрямовану на подолання регіональних диспропорцій, оскільки їх поглиблення створює загрозу сепаратизму членів федерації;
- ✓ *інтервенціоністський підхід в основі політики регіонального розвитку порівняно з «пасивною участю» (надання максимальної самостійності регіонам в реалізації політики регіонального розвитку).* Проведений аналіз доводить зв'язок між регіональними диспропорціями та заходами регіональної політики, а саме: проведення інтервенціоністської політики підтримки найбільш відсталих регіонів не дало очікуваних результатів стосовно їх скорочення. У цих країнах спостерігаються більші диспропорції в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, ніж у країнах, де зусилля спрямовуються на усунення бар'єрів для мобільності факторів виробництва (Пакистан, США), лібералізації ринку та ліквідації перекосів в економіці держави (Чилі). Ці країни досягли більших успіхів у вирівнюванні ВРП та доходів населення. Отже, практичний досвід доводить, що створення рівних умов конкуренції є кориснішим для відсталих регіонів, ніж проведення батьківської протекціоністської політики.

Для України це питання актуалізувалось на сучасному етапі соціально-економічного розвитку, оскільки, з одного боку, пострадянський період ознаменувався різким скороченням обсягів міжрегіональної торгівлі та інвестиційної взаємодії, що завдало серйозного удару економіці України. З іншого боку, не слід переоцінювати рівень міжрегіональної дезінтеграції в Україні. Важливу роль відіграє соціальна інтегрованість, тобто єдність мови, культури, звичаїв, норм, наявність міжособистісних соціальних мереж. Навіть у сфері взаємної торгівлі, де дезінтеграційним процесам властивий найяскравіше виражений характер, емпіричні дослідження виявляють значну стійкість регіональних торговельних зв'язків порівняно з теоретично оціненими на основі гравітаційної моделі у відкритій економіці<sup>15</sup>. Слід врахувати й те, що послаблення державного контролю за внутрішньодержавними угодами<sup>16</sup> починаючи з 90-х рр. дозволяло в реальності забезпечити значно вищий рівень

<sup>15</sup> Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 456 с.

<sup>16</sup> Йдеться про укладення угод між підприємствами України. З моменту переходу від планової до ринкової економіки в Україні внутрішньодержавні угоди між підприємствами ніде не обліковуються (не реєструються) на відміну від зовнішньоекономічних угод.

взаємодії регіональних економік, ніж статистично оцінюваний. Таку взаємодію можна назвати «інтеграцією задля виживання».

Зважаючи на викладене, важливо визначити, як складний комплекс інтеграційних процесів впливає на конвергенцію/дивергенцію регіонів України.

## **1.2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Усі дослідники проблем регулювання регіонального розвитку, так або інакше, зіштовхуються з однією проблемою – відсутністю синтетичної теорії, що визначає закономірності економічної взаємодії в розрізі регіональної, національної і світової економік, пояснює причини трансформації економічного простору і формулює основні принципи формування конвергентної моделі регіонального розвитку. Потреба у створенні такої синтетичної теорії в умовах посилення взаємозалежності «відкритого суспільства» і глобалізації економіки постійно зростає. Проблему цю усвідомив і сформулював понад тридцять років тому Х. Річардсон. Він писав: «Регіональна економіка все ще перебуває у зародковому стані, і теоретичний простір все ще досить вільний. Проте час для основного синтезу може настати швидко. Такий синтез об'єднає акцентований аналіз зв'язків усередині регіону з міжрегіональним аналізом потоків і водночас пояснить просторову організацію регіонів, міст, фірм і домогосподарств»<sup>17</sup>.

За відсутності загальної теоретичної парадигми методологія дослідження регулювання регіонального розвитку, як правило, побудована на двох підходах. Перший – застосування до вивчення міжрегіональних взаємодій теорій просторового обміну товарами, послугами і факторами виробництва, розробленими для відкритої національної економіки. Другий – застосування часткових теорій розміщення виробництва, просторового розвитку економіки та регіонального розвитку.

Зупинимось на тих із них, які якнайбільше відповідають завданням дослідження процесів зменшення асиметричності регіонального розвитку та міжрегіональної інтеграції, висновки яких можна так чи інакше використати для регулювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів у постіндустріальну епоху.

---

<sup>17</sup>Richardson H. Regional Growth Theory / H.Richardson. – London: Mccmillan, 1973. – P. 125.

Міжрегіональний поділ праці на основі спеціалізації регіонів формує національний економічний простір, у свою чергу міжнародний поділ праці через розвиток світогосподарських зв'язків генерує світовий економічний простір. У наукових працях (зокрема, М. Баранського<sup>18</sup>) обґрунтовано єдність методологічних підходів до аналізу світової, національної та регіональної економік як співвідношення цілого та частини. В основі взаємодії трьох видів міжрегіональних економічних систем лежать процеси конкуренції та інтеграції між фірмами і підприємствами, залученими в систему світогосподарських і внутрішньонаціональних економічних зв'язків.

*Теорія Гекшера – Оліна* пояснює механізм обміну товарами між регіонами з різною забезпеченістю факторами виробництва. Основні положення цієї теоретичної школи зведені до наступного:

- ✓ країни (регіони) повинні вивозити товари, для виробництва яких інтенсивно використовують надлишкові фактори виробництва, і ввозити товари з інтенсивним використанням дефіцитних факторів (у виробництві цих товарів вони мають порівнянну перевагу);
- ✓ у міжнародній (міжрегіональній) торгівлі товарні і цінові фактори вирівнюються за регіонами, наближуючись до світового рівня;
- ✓ вивезення і ввезення товарів можуть замінюватися залежно від переміщення факторів виробництва<sup>19</sup>.

На думку Е. Гекшера та Б. Оліна, виграш від міжрегіональної торгівлі полягає в зростанні добробуту населення, яке купує товари за нижчою ціною.

У 60-ті рр. минулого століття виокремлено *теорію експортної бази*, яка розглядала експорт як один з основних чинників розвитку країн та регіонів. Міжнародні та міжрегіональні товарні потоки існують у тому разі, якщо ціни на товари в різних регіонах різняться на частку, що перевищує витрати на транспортування.

*Парадигма життєвого циклу міжнародного і міжрегіонального виробництва товару* заснована на оригінальній концепції, що полягає в комбінуванні елементів міжнародної та міжрегіональної економіки (торгівля, причини переміщення галузей) з теорією маркетингу (крива життєвого циклу товару). Відповідно до теорії життєвого циклу товару (інновація, зрілість, стандартизація) країни і регіони ділять на групи залежно від ступеня інноваційності їх товарної спеціалізації.

Зокрема, А. Куклінські<sup>20</sup> виділяє три типи регіонів стосовно інноваційного процесу:

- 1) інноваційні регіони, що генерують нові технології і товари;

<sup>18</sup>Николаенко Д. В. Н. Н. Баранский и советская экономическая география: препринт [Електронний ресурс] / Д. В. Николаенко. – Санкт-Петербург, 2002. – Режим доступу: <http://www.nikolaenko.ru/Text/baran-4.htm>.

<sup>19</sup>Улин Б. Межрегиональная и международная торговля / Б. Улин. – М.: Дело, 2004. – 416 с.

<sup>20</sup>Kuklinski A. Regional Development and Planning: International Perspectives / A.Kuklinski. – Sijthoff, 1975. – 463 p.; Kuklinski A. Efficiency versus equality: Old dilemmas and new approaches in regional policy / A.Kuklinski. – Glasgow: EPRC Research paper 8, 1990.



2) адаптивні регіони, які впроваджують інновації на стадії масового розповсюдження;

3) консервативні регіони, що не сприймають інновацій.

Таким чином, одна категорія регіонів формує бачення майбутнього, генерує нові ідеї і знання, розробляє і апробовує нові технології. Ці регіони називають «футурозонами». Прикладом регіону-футурозони є Силіконова долина – світовий центр високих технологій. Адаптивні регіони, або регіони-«копіювальники», легко сприймають (копіюють) інноваційні технології, тиражуючи їх на своїй території, купуючи ліцензій. В основному це країни Південно-Східної Азії. Коли технологія застаріває, вона стає надбанням менш розвинених країн і регіонів. Типовий приклад консервативних регіонів – країни Східної Європи.

На думку П. Фішера<sup>21</sup>, компанії, які схильні до впровадження інновацій, можуть користуватися тимчасовою монополією на внутрішніх ринках під час впровадження нового товару, яка дозволяє покривати витрати на інвестування в науково-дослідні та конструкторські розробки і маркетинг. Коли товар переходить до стадії зрілості, то для того, щоб успішно змагатися зі своїми конкурентами, компанія вимушена застосовувати стратегію інтернаціоналізації. Коли товар втрачає свою ринкову новизну, сягаючи фази зрілості, компанія, зазвичай, шукає можливості його експортування. На цьому етапі конкуренція стає жорсткішою, що призводить до вищих витрат на одиницю продукції і зниження прибутку. Урешті-решт на етапі стандартизації компанії повинні знайти найвигідніші місця для розміщення виробництва в інших країнах, особливо великих. На етапі стандартизації компанії здійснюють зовнішні інвестиції, щоб зберегти своє лідерство і з бажанням у перспективі реекспортувати той самий товар на внутрішній ринок країни, де він з'явився вперше.

Така теорія дала зрозуміле пояснення процесу переміщення виробництва за межі країн і регіонів.

*Теорія міжнародної і міжрегіональної торгівлі П. Кругмана*<sup>22</sup> Основні висновки цієї теорії стосовно міжрегіональної інтеграції зводяться до наступного:

1. Політичні трансформації кінця ХХ сторіччя розмили межі між міжнародною і міжрегіональною торгівлею. «Товаропотоки між Західною і Східною Німеччиною були складовою частиною міжнародної торгівлі, а зараз вони представляють просто товарообмін між регіонами усередині єдиної країни. Навпаки, постачання з України до Білорусі були різновидом міжрегіональної

---

<sup>21</sup>Фішер П. Прямые иностранные инвестиции для России. Стратегия возрождения промышленности / Пауль Фишер. – М.: Финансы и статистика, 1999. – С. 26.

<sup>22</sup>Журавлев С. Модели не для моделей / С. Журавлев // Эксперт: украинский деловой журнал. – 2008. – №42 (185). – 27 октября; Волчкова Н. Новая теория международной торговли и новая экономическая география (Нобелевская премия по экономике 2008 года) / Н.Волчкова // Вопросы экономики. – 2009. – №1. – С. 68–83.

торгівлі, тепер же вони стали частиною міжнародної»<sup>23</sup> Економічні взаємодії країн Європейського Союзу все більше нагадують міжрегіональні, а не міжнародні відносини;

2. Країни не є економічними утвореннями: за відсутності політичних меж регіони – складові країни – не обов'язково стали б взаємними торговими партнерами. Активніші економічні взаємодії між регіонами однієї країни, ніж між країнами, пояснюються торговими бар'єрами, обмеженнями на міграцію, розбіжностями в національних правилах і стандартах;

3. Торгівлю між регіонами рухають ті самі сили, що й торгівлю між країнами. Водночас регіони різняться більшою спеціалізацією, а швидкість руху факторів виробництва між регіонами набагато вища, ніж між країнами;

4. Висока швидкість руху факторів виробництва є причиною того, що у довгостроковому періоді експортні можливості регіону, на відміну від експортних можливостей країни, визначаються не порівнянними перевагами, а абсолютними, оскільки міжрегіональні відмінності в заробітній платі мають тенденцію до вирівнювання<sup>24</sup>

У процесі розгляду теоретичних засад, які пояснюють або конструюють успішно реалізовані в різних країнах стратегії економічного зростання з використанням потенціалу експортного розширення, привертає увагу теорія «відлітаючого журавлиного ключа» (К. Акамацу, 1943)<sup>25</sup>, яка розглядає взаємозв'язки між промисловим розвитком і міжнародною торгівлею у вигляді послідовності V-подібних кривих зростання імпорту, внутрішнього виробництва та наступного експорту. Висновки К. Акамацу знайшли емпіричне підтвердження в процесі зростання економіки і окремих галузей промисловості Японії в 40–60-х рр.

Згодом цю теорію розвинули в теорії «доганяючого життєвого циклу продукту» (К. Кодзима, 1973)<sup>26</sup>, яка підтверджена результатами економічної політики японського уряду в наступні роки. Теорія «доганяючого життєвого циклу продукту» описує здійснену економічну політику експортної орієнтації конкурентоспроможних на зовнішніх ринках галузей і, на цій основі, нарощування конкурентних позицій інших галузей. Наголосимо, це можливе лише за істотних і дієвих державних інтервенцій (фінансових, директивних, інформаційних).

У 80-х рр. Кодзима та Озава<sup>27</sup> доповнили парадигму «доганяючого життєвого циклу продукту» чинником міжнародної інтеграції і довели на прикладі Китаю й країн Південно-Східної Азії, що прямі іноземні інвестиції

<sup>23</sup>Кругман П. Р. Международная экономика. Теория и политика: учебник для ВУЗов / П. Р. Кругман, М. Обстерфельд; [пер. с англ.]. – М.: Экономический факультет МГУ, 1997. – С. 168.

<sup>24</sup>Krugman P. Increasing returns and economic geography / P. Krugman // Journal of political economy. – 1991. – Vol. 99, №3. – P. 483–499.

<sup>25</sup>Шніцер М. Порівняння економічних систем / М. Шніцер; [пер. з англ.] – К.: Основи, 1997. – С. 107–108.

<sup>26</sup>Там же.

<sup>27</sup>Kojima K. Micro- and Macro-economic Models of Direct Foreign Investment: Toward a Synthesis / K. Kojima, T. Ozava // Hitotsubachi Journal of Economics (Tokyo). – 1984. – №25. – P. 22–35.



транснаціональних компаній можуть форсувати економічне зростання в країнах, що розвиваються.

Неважко побачити спільність засад такої політики з новітньою теорією міжнародної торгівлі – «міжнародної конкурентоспроможності націй» М. Портера.

*Теорія конкурентних переваг М. Портера.* Особливий погляд на проблему конкурентоспроможності країн і регіонів пропонує класик теорії конкуренції Майкл Портер. Для пояснення суті процесів, що впливають на конкурентоспроможність країни і будь-якого територіального утворення, він пропонує застосовувати «правило ромба»<sup>28</sup>. На думку вченого, є чотири чинники конкурентних переваг країни або регіону:

1. Наявність факторів виробництва, необхідних для ведення конкурентної боротьби в галузі спеціалізації;
2. Стан попиту на внутрішньому ринку;
3. Наявність галузей-постачальників або інших супутніх галузей, конкурентоспроможних на міжнародному рівні;
4. Рівень конкуренції і корпоративні стратегії компаній: управління, уміння лідирувати, підприємництво, організація нових сфер бізнесу, забезпеченість ризиковим капіталом.

Традиційний поділ економіки на сектори або галузі втрачає функціональність в умовах глобальної економіки. Економічно ефективний просторовий розвиток можливий тільки на кластерній основі, на засадах системності взаємозв'язків фірм і організацій, значущість яких як цілого, перевищує просту суму складових частин. Кластерний підхід змінює ставлення до промислової політики, переносить центр тяжіння з удосконалення діяльності окремих фірм і галузей на розвиток взаємин між ними: між постачальниками і споживачами факторів виробництва, між кінцевими споживачами і виробниками товарів, між самими виробниками та урядовими інститутами.

До свого «ромба», або «діаманта конкурентних переваг», Портер додав два елементи:

- ✓ роль випадку або фатуму (різкі зміни на фінансових ринках, війни, раптове зростання споживчого попиту тощо);
- ✓ вплив урядових інтервенцій.

Розумна урядова і регіональна політика (згідно до зазначеної теорії) повинна бути ліберальною і сприяти розвитку всіх кластерів, оскільки всі вони пріоритетні і становлять потенціал добробуту країни чи регіону. При цьому, цілком очевидно, що не всі кластери стають успішними, але їх життєздатність визначає ринок, а не рішення уряду. Замість обмежень для іноземних фірм теорія кластерів закликає заохочувати їх, а замість блокування імпорту – робить наголос на відкритті місцевого ринку для імпорту, що повинно стимулювати ефективний розвиток місцевої економіки.

---

<sup>28</sup>Портер М. Э. Конкуренция / Майкл Э. Портер; [пер. з англ.] – М.: Вильямс, 2000. – 495 с.

На ранньому етапі державної політики розвитку кластерів пріоритетною роллю уряду є поліпшення і формування інфраструктури, а надалі – усунення бар'єрів для економічних взаємодій і перешкод до нововведень<sup>29</sup>. Таку позицію аргументує і *концепція ринкового потенціалу території*<sup>30</sup> (*market potential*), яка є ключовою у новій економічній географії. Вона розглядає силу економічної взаємодії між певним регіоном та усіма іншими регіонами економічної системи. В основу концепції ринкового потенціалу покладено гравітаційну модель торгівлі, за якою товарооборот (та й інтенсивність економічних зв'язків загалом) між двома регіонами позитивно корелює з виробленим ВРП (валовим регіональним продуктом) регіонів (що визначає їх «економічну масу») та негативно корелює з квадратом відстаней між цими регіонами (що відображає транспортні витрати на подолання відстані). Для кожного регіону суму ВРП усіх інших регіонів, поділених на квадрати відстаней від заданого регіону, визначаються як його ринковий потенціал<sup>31</sup>:

Концепція «*локального партнерства*»<sup>32</sup> сформульована у працях М. Гедеса і має на меті зменшення суперечностей між активними та депресивними регіонам ЄС через встановлення партнерських відносин. Автор вважає засобами подолання асиметрії спільні проекти та «європейський» розподіл фондів відповідно до політики конвергенції.

Концепція «*регіонального світу*»<sup>33</sup> М. Сторпера визначає зростання ролі регіонів у новому тисячолітті: регіони виступатимуть як самостійні одиниці в міжнародних відносинах, а суть та напрями регіонального руху визначатиме асиметрія міжрегіонального розвитку.

У дослідженні рушійних сил і закономірностей міжрегіональної інтеграції слід опиратись на положення **теорій просторового розвитку**, поділені на статичні і динамічні. Статичні теорії, що отримали назву класичних штандортних, з'явилися в XIX столітті і пов'язані з іменами Й. Г. фон Тюнена, А. Вебера і А. Льоша<sup>34</sup>. Згідно з моделлю Тюнена основним чинником розміщення є транспортні витрати, а за моделлю Вебера критерієм оптимальності розміщення виступає мінімізація сумарних витрат виробництва та збуту. Дослідження А. Льоша належать до 30-х рр. XX століття, а його основна

<sup>29</sup> Мікула Н. А. Ринкові механізми використання та розвитку природно-ресурсного потенціалу прикордонного району / Н. А. Мікула, С. І. Лукашик // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Ринкова інфраструктура і зовнішньоекономічна діяльність регіонів; [щорічник наукових праць] Випуск 5/ НАН України, Інститут регіональних досліджень; [редкол.: відп. ред. М. І. Долішній]. – Львів, 1998. – С. 172–180.

<sup>30</sup> Walter I. Methods of regional analysis: an introduction to regional science / Isard Walter. – Cambridge: M. I. T. Press, 1960. – 196 p.

<sup>31</sup> Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах / Консорциум по вопр. приклад. экон. исслед., Канадское агентство по международ. развитию [и др.]; [О. Луговой и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – С. 13–14.

<sup>32</sup> Geddes M. Tackling of Social Exclusion in the New Orthodoxy of Local Partnership / M. Geddes // International Journal of Urban and Regional Research. – 2000. – Vol. 24(4). – P. 782–800.

<sup>33</sup> Storper M. Regional World. Territorial Development in a Global Economy / M. Storper. – New York – London: The Guilford Press, 1997. – 338 p.

<sup>34</sup> Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: навчальний посібник / [М. І. Долішній, Ю. І. Стадницький, А. Г. Загородній, О. Е. Товкан] – Львів: НУ «Львівська політехніка», 2003. – 256 с.

праця «Просторова організація господарства» видана в 1940 р. У цій книзі вчений розглядає економічний регіон як ринок, межі якого обумовлені міжрегіональною конкуренцією. На його думку, ідеальною формою економічного регіону є правильний шестикутник, а критерієм оптимальності розміщення – максимізація прибутку. Основною особливістю статичних штандортних теорій є вибір одного окремо взятого підприємства та виявлення причин, чому воно обирає для своєї діяльності той чи інший регіон.

У динамічних концепціях виділені стадії територіального розвитку промислових фірм. Зокрема, на думку сучасних дослідників Р. Уолкера і М. Стоплера<sup>35</sup>, існують чотири такі стадії: розміщення нових підприємств на нових територіях – «локалізація»; нарощення потужностей на обраних територіях – «селективна субурбанізація»; просування підприємств на периферію – «дисперсія» і перенесення виробництва.

Для досягнення мети нашого дослідження важливо дослідити ті теорії просторового розвитку, які спираються, з одного боку, на просторові організаційні форми виробництва і розселення; а з іншого – на стадійність регіонального зростання. Тому основну увагу приділимо розгляду динамічних теорій просторового розвитку.

*Теорія дифузії інновацій (нововведень).* Запропонована вперше Т. Хагерстрандом<sup>36</sup>, ця концепція була розвинена такими ученими, як Г. Річардсон, Х. Перлофф, Ф. Перру, Б. Беррі, Ж.-Р. Будвіль та ін. Багато сучасних теорій нерівномірного розвитку територій і регіонального зростання так або інакше використовують схему «дифузії нововведень». Йдеться про розсіювання територією економічних нововведень, під якими розуміють нові знання, технології і продукти. За концепцією Хагерстранда, інновації зароджуються в інноваційних центрах – країнах чи регіонах, які різняться високим рівнем розвитку, а відтак переміщуються на периферію економічного простору – до менш розвинених територіально-суспільних систем. Отже, за такого підходу всі територіально-суспільні системи поділять на два типи – центр і периферію, а роль центрів, або ядер, інноваційного розвитку виконують урбанізовані регіони.

За Хагерстрандом існують три типи дифузії: дифузія розширення за рівномірного розповсюдження інновацій за всіма напрямками від точки виникнення; дифузія переміщення у визначеному напрямі і змішаний тип дифузії.

Теорія дифузії інновацій була розвинута в моделі інноваційного регіонального зростання Андерсона та Манцінена (*Andersson, Mantsinen, 1981*)<sup>37</sup>, яка базується на теорії продукування та дифузії знань. Автори моделюють регіональний розвиток згідно з неокласичною виробничою функцією. За умови

<sup>35</sup>Walker R. Capital and Industrial Location / R. Walker, M. Stopler // *Progressive Human Geography*. – 1981. – Р. 473–509.

<sup>36</sup>Сонько С. П. Ринок і регіоналістика: навчальний посібник / С. П. Сонько, В. В. Кулішов, В. І. Мустафін. – К.: Ельга, Ніка-центр, 2002. – С. 37–39.

<sup>37</sup>Andersson A. E. Mobility of Resources, accessibility of Knowledge and economic growth / A. E. Andersson, J. Mantsinen // *Behavioral science*. – 1981. – №25/5. – Р. 351–372.

зростання віддачі від масштабу та наявності міжрегіональних зв'язків, запропонована модель передбачає, що відхилення частки НДДКР у загальному капіталі понад рівноважне значення може зумовити початкове короткострокове зростання нерівномірності доходів, яка матиме тенденцію до зниження надалі.

*Теорія полюсів зростання* представлена багатьма підходами, що поєднують дифузію інновацій з принципами агломерації і кумулятивної причинності. Основна ідея концепції висунута французьким економістом Ф. Перру<sup>38</sup>, який вважав, що ареали економічного простору, де зосереджені підприємства лідируючих галузей, притягають фактори виробництва, забезпечуючи високу ефективність їх використання, і перетворюються таким чином на полюси економічного зростання.

Концепція кумулятивної причинності входить до складу теорій полюсів регіонального зростання і дозволяє певною мірою пояснити, чому багатство і населення так сильно концентруються географічно. Авторство базової моделі належить Г. Мюрдалю<sup>39</sup>, а формалізованого вигляду ця концепція набула в працях Н. Калдора, П. Кругмана та інших дослідників.

Найяскравіше кумулятивна причинність виражається у взаємодії ефекту масштабу, транспортних витрат і руху робочої сили. Якщо ефект масштабу є достатньо великим, то транспортні витрати фірми залежатимуть не тільки від її розміщення, а й від вибору місця розташування інших фірм. Оскільки фірми мінімізують транспортні витрати, розміщуючись ближче до споживачів своєї продукції, кожна з них прагне бути там, де знаходяться інші фірми. У результаті той регіон, де розташована велика кількість фірм і який, відповідно, володіє великим ринком, привертатиме увагу фірм з інших регіонів, збільшуючи свою перевагу. Концентрація фірм у певному регіоні – полюсі зростання, яка склалась у певний проміжок часу, потім стає такою, що сама собою підтримується.

Теорія полюсів зростання нерозривно пов'язана з ефектом агломерації, який був виявлений ще А. Вебером<sup>40</sup> під час розробки власної теорії розміщення (1860). Про скупчення міст як про полюси економічного зростання писав і Х. Річардсон<sup>41</sup>. На його думку, регіональний розвиток базується на внутрішніх немобільних ресурсах і залученні мобільних ресурсів, а скупчення міст стають великими промисловими центрами – економічними полюсами зростання.

Значний внесок у розвиток теорії полюсів зростання зробив Ж.-Р. Будвіль. Він показав, що існують так звані пропульсивні галузі, які стимулюють розвиток економіки загалом. Ці галузі концентруються в певних районах такому трактуванні полюс зростання є конкретною територією – географічною агломерацією економічної активності, основу якої складає комплекс

<sup>38</sup>Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка : навчальний посібник / [М. І. Долішній, Ю. І. Стадницький, А. Г. Загородній, О. Е. Товкан] – Львів: НУ «Львівська політехніка», 2003. – 256 с.

<sup>39</sup>Myrdal G. Economic theory and under-developed regions / G. Myrdal. – N.Y.: Harper & Row, 1971. – 168 p.

<sup>40</sup>Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление [Електронний ресурс] / А. И. Гаврилов. – М., 2002. – Режим доступу: <http://www.i-u.ru/biblio/archive/>.

<sup>41</sup>Richardson H. W. Regional and urban economics / H. W. Richardson. – Harmondsworth: Penguin books, 1978. – 416 p.; Richardson H. W. Regional growth theory / H. W. Richardson. – London: Macmillan, 1973. – 264 p.

виробництв, що швидко розвиваються. Будвіль запропонував свою класифікацію агломераційних утворень<sup>42</sup>, яка охоплює:

- ✓ дрібні і середні міста, що спеціалізуються на галузях третинного сектора й обслуговують прилеглу сільську місцевість;
- ✓ промислові міста середнього розміру з диверсифікованою структурою господарства, що розвиваються за рахунок зовнішніх впливів;
- ✓ велика міська агломерація з розвиненою структурою господарства, яка охоплює пропульсивні галузі, що зумовлює автономність зростання;
- ✓ полюси інтеграції, що поєднують декілька міських систем і визначають всю еволюцію просторових структур.

По суті, Будвіль вперше ввів поняття центрів міжрегіональних економічних взаємодій, назвавши їх «полюсами інтеграції». При цьому він зазначив, що саме вони визначають майбутню траєкторію розвитку національної економічної системи.

*Теорія «осей розвитку»*, розроблена П. Потье<sup>43</sup>, також певною мірою стосується конкретних проблем економічної інтеграції. Досліджуючи міську агломерацію, учений дійшов висновку, що території, розташовані між полюсами зростання, є своєрідним інтеграційним простором. Через нього проходять основні товарні, інформаційні і міграційні потоки, завдяки чому така територія стає віссю або коридором розвитку, перетворюючи поліцентричну міську агломерацію на територіальну економічну систему.

До теорій полюсів зростання, на наш погляд, слід віднести і *теорію формування територіально-виробничих комплексів*, розроблену в СРСР колективом авторів на чолі з М. К. Бандманом<sup>44</sup>. Адже кінцевою метою створення територіально-виробничих комплексів було якраз формування регіональних та міжрегіональних полюсів економічного зростання. Однак, на відміну від західних теорій, що пояснювали закономірності просторового розвитку і розміщення виробництва, виходячи з раціональної поведінки економічних суб'єктів, радянська школа розміщення базувалася на принципі централізованого планування територіальних суспільних систем на користь єдиного народногосподарського комплексу.

У книзі М. А. Ковалевського «Розміщення продуктивних сил на території СРСР в другій п'ятирічці і генплан» можна прочитати: «...Проблема розміщення продуктивних сил СРСР є проблемою соціалістичної організації господарства. От чому капіталістичні теорії розміщення, – всі ці Вебери з їх горезвісною теорією штандорта та інші з ними, неспроможні пояснити розміщення продуктивних сил навіть у капіталістичному суспільстві й подають, як це робить Вебер, лише щось

<sup>42</sup>Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов / О. Кузнецова // Вопросы экономики. – 2002. – №4. – С. 46–66.

<sup>43</sup>Регіональна економіка: організаційно-економічний механізм управління ресурсами розвитку регіона [Електронний ресурс] / [І. В. Челноков, Б. І. Герасимов, В. В. Быковский]; под науч. ред. д-ра економ. наук, проф. Б. І. Герасимова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2002. – 112 с. – Режим доступу: <http://www.tstu.ru/education/elib/pdf/2002/chelnok.pdf>.

<sup>44</sup>Бандман М. К. Территориально-производственные комплексы. Прогнозирование процесса формирования и использования сетей Петри / М. К. Бандман. – Новосибирск: Наука, 1990. – 302 с.

подібне на посібник для окремого підприємця, написаний типовим вульгарним економістом, що ковзає по поверхні явищ, апологетом буржуазного суспільства, – виявляються непридатними у вирішенні проблеми розміщення продуктивних сил в СРСР»<sup>45</sup>.

І, що особливо важливо, наукові дослідження у сфері формування територіальних виробничих систем ставали основою п'ятирічних планів і цільових програм економічного розвитку СРСР, тобто були затребуваними й пройшли серйозну апробацію. Більше того, радянські територіально-промислові комплекси (ТПК), опинившись у ринкових умовах, не втратили своєї значущості, вони і зараз створюють значну частку конкурентоспроможної на світовому ринку продукції нових незалежних країн.

Водночас теорія ТПК, орієнтована на великомасштабні державні проекти розміщення виробництва, в умовах ринкових відносин вимагає серйозного переосмислення. Але навіть в існуючому вигляді цю теорію, засновану на потужній базі математичного моделювання, можна і слід використовувати, наприклад, для обґрунтування міжрегіональних інфраструктурних проектів.

*Концепція «центр–периферія»*, яка належить Дж. Фрідману<sup>46</sup>, описує взаємодії різних територіальних систем. Відповідно до цієї теорії економічне зростання концентрується лише в містах.

Центри зростання, які Фрідман називає ядрами, і решта простору, тобто периферія, пов'язані між собою потоками капіталу, товарів, робочої сили та інформації. Взаємодії між центром і периферією мають двоякий характер: по-перше, застарілі галузі і технології з ядра поступово переміщуються на периферію (дифузія інновацій), що для останньої є чинником економічного розвитку; по-друге, в центр з периферійних територій відволікаються ресурси розвитку (фінансові, інтелектуальні), що підсилює диференціацію між ними і закріплює домінуюче становище ядра.

Фрідман виділяє чотири стадії формування центрів зростання в країні:

- 1) наявність великої кількості локальних ядер, що мало впливають на територію, яка їх оточує;
- 2) поява одного могутнього ядра, що формує полюс зростання і впливає на велику периферію;
- 3) розвиток ще кількох ядер, що призводить до утворення поліцентричної структури полюсів зростання;
- 4) злиття ядер в урбаністичну поліареальну структуру з могутньою периферією.

За своєю суттю стадійний підхід до пояснення регіонального розвитку одночасно є описом послідовності формування регіональних і міжрегіональних економічних систем, які базуються на внутрішньо- та міжрегіональній інтеграції.

<sup>45</sup>Ковалевский Н. А. Размещение производительных сил на территории СССР во второй пятилетке и генплан / Н. А. Ковалевский. – М.: Гос.транс.изд-во, 1932. – С. 11.

<sup>46</sup>Friedmann J. Territory and function: The evolution of regional planning / J. Friedmann, C. Weaver. – London: Arnold, 1979. – 234 p.; Рут Ф. Міжнародна торгівля та інвестиції / Ф. Рут, А. Філіпенко; [пер. з англ. А. Філіпенка]. – К.: Основи, 1998. – 743 с.

Концепція «центр–периферія» є універсальною і може використовуватися для дослідження різних за масштабом територіально-економічних систем – від міста до глобального світу. Зокрема, світова тріада у складі США, Японії та Європейського Союзу є ядрами глобальної економіки, а решта країн – її віддаленою чи ближньою периферією, що конкурує між собою за залучення капіталу і технологій на свої території. Сучасна концентрація ресурсів у сфері високих технологій, кваліфікації, інформаційної інфраструктури в ядрі дозволяє говорити про те, що в ньому зосереджені практично всі ключові ресурси, які забезпечують конкурентоспроможність у постіндустріальну епоху. Уже в 1990 р. країни «великої сімки» створювали 90,5% світової високотехнологічної продукції і володіли 80,4% глобальної обчислюваної потужності<sup>47</sup>. Але в межах економічної системи навіть найрозвиненішої держави у свою чергу завжди існують свої локалізовані центри зростання і своя периферія, часто з маргінальними сегментами. Італія демонструє приклад яскравого контрасту між економічно розвинутою Північчю (центром) і відсталим Півднем (периферією). Незважаючи на те, що Південь вже понад 50 років отримує потужну допомогу від Півночі, він так і залишився бідним регіоном з високим рівнем злочинності і корупції.

Еволюційність розвитку світової економіки загалом ілюструє теорія Дж. Фрідмана. Суперечливий характер взаємодій між поліцентричним ядром світової економіки (тріадою) і рештою світу підтверджує існування двох описаних тенденцій у відносинах «центр–периферія», які лежать в основі асиметричності глобальної економіки.

Справді, відбувається активний процес переміщення виробництв, характерних для індустріальної епохи, до країн периферії. У результаті цього багато країн і регіони, що належать до периферії, досягли істотних успіхів у своєму економічному розвитку, отримавши додатковий шанс наблизитися до світових центрів розвитку. У зв'язку з цим особливо вражають успіхи країн «китайського кола» (Китай, Гонконг, Тайвань). Водночас багато регіонів і цілі країни стають непотрібними і, відповідно, вилученими із міжнародного поділу праці.

*Концепцією нерівномірного розвитку регіонів можна назвати теорію американського вченого О. Амоса<sup>48</sup>, який запропонував своє бачення механізму просторового розвитку. Він доповнив описані раніше теорії «полюсів зростання», «дифузії інновацій» і «центр–периферія» теорією довгих хвиль, відкритих Н. Д. Кондратьєвим.*

На думку О. Амоса, коли інновація перебуває у фазі швидкого розвитку, починається бурхливе зростання інвестицій у підтримуючу інфраструктуру. Це

---

<sup>47</sup>US National Science Board. Science and Engineering Indicators. – [10<sup>th</sup> edn]. – Washington D. C.: US Government Printing Office, 1991. – P. 8–12.

<sup>48</sup>Amos O. M. An Inquiry into Causes of Increasing Regional Inequality in the United States / O. M. Amos // Review of Regional Studies. – 1989. – №19(2). – P. 1–12; Amos O. M. Unbalanced regional growth and regional income inequality / O. M. Amos // Regional Science and Urban Development. – 1988. – №18. – P. 549–566.

початок відліку для періоду процвітання на хвилі великого циклу. За своєю тривалістю цей період відповідає 20-30 рокам. У фазі інноваційної зрілості інвестиції скорочуються, спостерігаємо спочатку стагнацію, а відтак і зниження економічної активності, що характеризує перехід до спадної хвилі великого циклу.

«На початку позитивної хвилі циклу підприємницька активність стимулюється необхідністю розробки нових товарів. Інновації стимулюють розвиток нових галузей, які розміщені у регіонах країни. Всередині регіонів провідні галузі сконцентровані на певній території. Життєвий цикл інновацій стимулює інвестиції в інфраструктуру полюсів росту. Через ефект мультиплікатора поширюється розвиток економіки регіону загалом. Із завершенням життєвого циклу інновацій імпульсів розвитку набувають периферійні території, а довга хвиля переходить у низхідну фазу. Із початком нової хвилі формується полюс росту, посилюється міжрегіональна диференціація і незбалансованість розвитку»<sup>49</sup>.

Відповідно до зазначеної концепції причина та неунікність нерівномірного розвитку регіонів закладені в самих циклах, а полюси росту можуть зміщуватись залежно від інноваційного продукту та ключових ресурсів.

Особливе місце в системі методології регіонального розвитку займають концепції циклічності. *Концепція циклічної чутливості регіону* належить Я. Гордону<sup>50</sup>, який довів, що в регіонах відбувається скорочення ділових циклів до 10–15 років, а це підвищує нерівномірність їхнього розвитку. При цьому більше від коливань світової кон'юнктури залежать слабодиверсифіковані регіони та їхнє господарство. Швидкість, з якою регіони реагують на зміну кон'юнктури, визначає їх диференціацію.

В. Чужиков<sup>51</sup> змодельював вплив різних варіантів регіональної політики на регіональну еволюцію циклів. Одним з основних чинників гармонізації мегарегіональних і регіональних економічних циклів він вважає посилення інтеграційних процесів і переходу відповідних формувань до вищих форм інтеграції.

Особливої актуальності наприкінці минулого століття набувають питання перетворення окремих територій – регіонів, міст, локальних утворень – на стратегічних гравців світового ринку, що зумовлено інтенсифікацією глобалізаційних процесів і значних розширенням спектру суб'єктів міжнародної конкуренції.

Тенденція автономізації та підвищення ролі окремих регіонів у розвитку національних економік була зафіксована ще у 80-х рр. XX століття Дж. Нейсбітом, одним із засновників теорії «інформаційного суспільства». Так, відомий

<sup>49</sup> Капустина Л. М. Регион в мировом и национальном пространстве: монография / Л. М. Капустина. – Екатеринбург: УрО РАН, 2000. – С. 56.

<sup>50</sup> Gordon R. I. The Cyclical sensitivity of Regional Employment and Unemployment Differentials / R. I. Gordon // Urban and Regional Economics. – London: Aldershot, 1991. – P. 277–292.

<sup>51</sup> Чужиков В. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: монографія / В. Чужиков. – К.: КНЕУ, 2008. – С. 99 – 108.



«парадокс Нейсбіта» констатує: «чим вищим є рівень глобалізації, тим потужнішими стають її найдрібніші учасники».<sup>52</sup> Парадокс пояснюється тим, що чим багатоманітнішими та стійкішими є внутрішні зв'язки суспільства, тим вищим є рівень його економічної та соціальної консолідації, чим повніше реалізуються його внутрішні ресурси, тим ефективніше воно використовує переваги інтеграційних зв'язків та адаптується до умов глобального ринку. Отже, використання нових можливостей глобалізації та створення локальних конкурентних переваг дозволяє регіонам не лише зміцнювати власний міжнародний конкурентний статус, а й сприяти підвищенню рівня конкурентоспроможності національної економіки.

Наприкінці ХХ століття у період інформаційно-технологічної революції почала формуватись *концепція нової економічної регіоналістики*. Формування цієї концепції пов'язане з іменням професора Каліфорнійського університету – М. Кастельсом<sup>53</sup>. У своїй книзі учений доводить тезу про одночасне існування в сучасному світі «простору місць» і «простору потоків». Якщо «простір місця» характеризують чітко визначені державні та адміністративні кордони, то в «просторі потоків» чіткі межі абсолютно відсутні. Якщо «простір місця» зумовлений існуванням держави як інституту, то «простір потоків» – існуванням економічної системи загалом.

У постіндустріальному суспільстві напрями потоків (фінансові, товарні, інформаційні, міграційні) стали визначати реальні межі економічних регіонів. Таким чином, економічні регіони за своєю суттю перетворились на «позатериторіальні», чи «екстериторіальні» утворення. Глобальна інтеграція фінансових потоків на початку 80-х рр. ХХ століття стала можливою завдяки використанню нових інформаційних технологій, вивела потоки капіталу за межі національних економік і слугувала поштовхом для розвитку нової регіоналізації.

Російські дослідники Е. Кочетов<sup>54</sup> і Н. Обухов<sup>55</sup> наприкінці минулого століття дійшли висновку про необхідність переходу на новий рівень економічних досліджень і ввели в науковий обіг поняття *геоекономіка*. Метою геоекономіки як науки вони визначили розробку механізмів, які б забезпечили конкурентоспроможність держави у глобальному середовищі. Однак сьогодні увага науковців і практиків переноситься із національного на мезорівень (хоча, зазначимо, що розроблені ними механізми можуть застосовуватись і для рівня регіону).

---

<sup>52</sup> Нейсбит Дж. Мегатренды: десять новых тенденций, трансформирующих нашу жизнь / Дж. Нейсбит. – 1982. – С. 34.

<sup>53</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 607 с.

<sup>54</sup> Кочетов Э. Г. Геоэкономика (освоение мирового экономического пространства) / Э. Г. Кочетов. – М.: БЕК, 1999. – 462 с.; Кочетов Э. Г. Геоэкономика и стратегия России. Истоки и принципы построения внешнеэкономической доктрины / Э. Г. Кочетов. – М.: Московский общественный научный фонд, 1997. – 142 с.

<sup>55</sup> Обухов Н. Проблемы геоэкономики / Н. Обухов // Экономист. – 1998. – №10. – С. 85–92; Обухов Н. П. Глобализация и возникновение новых направлений в экономической науке: геоэкономики и геофинансов / Н. П. Обухов // Финансы. – 1999. – №12. – С. 55–58.

Обґрунтовуючи необхідність розробки нового підходу до виділення економічних районів в сучасній Росії, В. Княгінін<sup>56</sup> зазначає, що сьогодні межі останніх визначатиме їх участь у міжнародній кооперації, а внутрішні процеси і проекти можуть їх коректувати. «Тому саме час поставити питання про те, з яких економічних одиниць складається місце держави на світовому ринку, наскільки ефективна просторова організація Росії і які дії щодо внутрішнього макрорегіонального структурування можуть підвищити її конкурентоспроможність?»<sup>57</sup>

У монографії «Глобальна регіоналістика»<sup>58</sup> В. Чужиков акцентує увагу на питанні: чому одні регіони в умовах глобалізації світового господарства стають його лідерами, а інші – перетворюються на «глобальну провінцію»? Підґрунтям для відповіді на це питання є розроблена дослідником нова наука – *глобальна регіоналістика*, яка є синтезом цілої низки економічних і соціальних наук.

Таким чином, внутрішньодержавні інтеграційні процеси не можуть розвиватись лише під впливом політики національного уряду чи місцевих громад. На формування контурів нових кластерно-мережових просторових структур матимуть безумовний вплив такі чинники, як їх участь у світогосподарських процесах та міжнародна конкурентоспроможність регіонів (водночас зазначимо, що конкурентоспроможні в національному вимірі регіони не завжди виявляться конкурентоспроможними у глобальній економіці).

В умовах нової економіки, базованої на знаннях, забезпечити високий конкурентний статус у геоekonomічному просторі в довгостроковій перспективі вже не можуть матеріально-речові чи енергетичні засоби виробництва. Визначальною умовою стає здатність до інновацій як перманентний процес продукування нових знань і ефективної їх реалізації у практичній діяльності. Отже, інноваційне середовище регіону є двигуном його едогенного розвитку. Більше того, як стверджують автори теорії регіональної інноваційної системи<sup>59</sup>, саме в регіонах фокусується процес створення нових знань та існує адекватна інфраструктура їх акумуляції і подальшого поширення. Передача знань є ефективнішою в процесі безпосереднього спілкування («face-to-face»), ніж у разі застосування довгих каналів зв'язку, що перетворює регіони на ключових економічних суб'єктів глобальної економіки. Тобто, інноваційне регіональне середовище визначає рівень міжнародної конкурентоспроможності країн. Так, за оцінками Всесвітнього економічного форуму, ключовим інноватором упродовж останніх 10 років є США, хоча в цій державі половина НДДКР здійснюється в

<sup>56</sup> Княгинин В. Из чего собирать страну? [Електронний ресурс] / В. Княгинин // [Експерт](http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/39/iz_chego_sobirat_stranu/). – 6 октября 2008 г. – №39 (628). – Режим доступа: [http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/39/iz\\_chego\\_sobirat\\_stranu/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/39/iz_chego_sobirat_stranu/)

<sup>57</sup> Там само.

<sup>58</sup> Чужиков В. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: монографія / В. Чужиков. – К.: КНЕУ, 2008. – С. 30-33.

<sup>59</sup> Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises / [Asheim B., Isaksen A., Nauwelaers C., Todtling F.]. – Edward Elgar Publishing, 2003. – 264 p.

шести з п'ятдесяти штатів, а на двадцять штатів припадає лише 5% усіх наукових досліджень і розробок<sup>60</sup>.

З погляду управління процесами регіонального розвитку та посилення конвергенції економічного простору, важливо також звернутись до таких сучасних регіональних теорій, як:

- ✓ *новий регіоналізм* (М. Кітінг)<sup>61</sup>. Фундаментальна теорія, яка передбачає відхід від політики нівелювання регіонального розвитку до підтримки слаборозвинутих регіонів та обґрунтовує нову модель «Європи регіонів». Асиметрія регіонів виникатиме внаслідок глобального руху капіталу і є закономірним явищем, а основним завданням урядів М. Кітінг визначає уникнення протистояння регіонів-донорів та реципієнтів;
- ✓ *регіональне планування* (У. Ванноп)<sup>62</sup>. У. Ванноп, один із розробників і палких прихильників «Європи регіонів», вважає, що швидкий розвиток Західної Європи можливий лише за умови подальшої конвергенції внутрішніх регіонів, які у перспективі додадуть соціально-економічної стійкості всьому ЄС та сприятимуть реальній гомогенізації європейського простору. Внутрішнє та зовнішнє регулювання розвитку регіонів необхідне для усунення екстремальних ситуацій. Відсутність регулювання на наднаціональному та національному рівнях сприятиме посиленню асиметрії регіонального розвитку та загрозі розвалу територіальної цілісності країни чи інтеграційного угруповання загалом;
- ✓ *стратегії просторового планування* (В. Солет, А. Фалузі)<sup>63</sup>. На думку авторів, щоб уникнути формування екстремальних регіонів, слід розробити адекватний механізм та інструментарій підтримки відсталих регіонів. Інструментами регіональної гармонізації може бути створення локальних і континентальних осей економічного зростання. Зменшити розбіжності конкурентного протистояння регіонів у внутрішньому просторі у перспективі покликаний Європейський просторовий розвиток. Ця ідея знайшла своє відображення в основних документах ЄС під назвою «конвергенція регіонів», хоча і просторове планування в ЄС широко використовується.

<sup>60</sup> Антоюк Л. Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн: теорія та механізм реалізації / Л. Л. Антоюк. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 207.

<sup>61</sup> Keating M. The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change / M. Keating. – Cheltenham : Edward Elgar Publishers, 1998. – 242 p.

<sup>62</sup> Wannop U. The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States / U. Wannop. – London: Jessica Kingsley, 1995. – 441 p.

<sup>63</sup> Salet W. The Revival of Strategic Spatial Planning / W. Salet, A. Faludzy. – Amsterdam: Koninklijke NA, 2000. – 300 p.

### 1.3. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ КОНВЕРГЕНТНО-ДИВЕРГЕНТНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Виявлення існуючих асиметрій розвитку регіонів та з'ясування тенденцій конвергентно-дивергентного розвитку прийнято здійснювати із застосуванням статистичних та математичних методів. Разом з тим, у науковій літературі існує багато різних методів оцінювання асиметричного розвитку регіонів, що потребує певної систематизації та розробки алгоритму досліджень.

Перш ніж переходити до розгляду методичних підходів до оцінки конвергентно-дивергентного розвитку регіонів важливо з'ясувати такі поняття як «асиметрія», «диференціація», «дивергенція», «диспропорція», «конвергенція». Усі ці поняття фахівці використовують, досліджуючи проблеми регіонального розвитку, для характеристики територіальних розбіжностей, зокрема «диспропорція» – несумісність, невідповідність частин чого-небудь, відсутність пропорційності; «диференціація» – поділ, розчленування цілого на якісно відмінні частини, «нерівність»- неоднаковість з чим-небудь щодо розмірів, величини, умов; «асиметрія» – відсутність або порушення гармонії, розмірності, є поняттям протилежним до симетрії. Асиметрія відображає розбалансованість системи, відхилення від норми, порушення рівноваги, що пов'язано із змінами та розвитком системи<sup>64</sup>.

З позицій регіональної економіки асиметричним вважається територіально непропорційний розвиток держави, за якого нарощується розрив між економічно сильними та слабозвинутими регіонами, який характеризується розбіжністю регіональних показників. Дослідження теоретичних засад регіональних асиметрій знайшли своє відображення у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, Н. В. Божедарнік зазначає, що регіональна асиметрія є процесом диференціації локальних та глобальних територіальних таксономічних одиниць, який відбувається під впливом посилення нерівномірного руху факторів виробництва, конкуренції місцевих і ТНК та реалізації різнорівневої політики зниження диспропорційності соціально-економічного розвитку <sup>65</sup>. Отже, асиметричним вважають такий тип розвитку, за якого регіони, що мають відносні переваги або відставання за певним показником на початку періоду від середніх значень у вибірці, в подальшому їх посилюють.

<sup>64</sup> Колчков В. А. Соціально-економічні асиметрії регіонального розвитку України (сутність та шляхи подолання) / В. Колчков // Вісник університету банківської справи НБУ . – 2012. – №1(13). – С. 12-17.

<sup>65</sup> Божедарнік Н. В. Регіональна асиметрія в Європейському Союзі та механізми її регулювання: автореферат / Н. В. Божедарнік. - Дис. к. е. н. / Спеціальність 08.05.01 – Світове господарство та міжнародні економічні відносини. – К.:КНЕУ, 2006. – 20 с.

Разом з тим, при розгляді регіональних асиметрій слід виходити з того, що їх зменшення не завжди свідчить про позитивні тенденції розвитку країни. Якщо таке зменшення супроводжується покращенням показників у слабо розвинених регіонах, таке згладжування регіональних асиметрій вважається позитивним. За протилежної ситуації, коли зменшення асиметрій зумовлюватиметься погіршенням показників у високо розвинутих регіонах з наближенням до показників слаборозвинутих, таке згладжування є негативним для країни в цілому<sup>66</sup>.

Слід зазначити, що ряд науковців розглядає посилення асиметричності позитивним явищем, при умові що воно відбувається за рахунок посилення переваг високо розвинутих регіонів (відносно середніх значень), а не за рахунок погіршення показників розвитку слабо розвинених регіонів, адже це зумовлює процес розвитку країни в цілому.

В науковій літературі збільшення чи зменшення асиметричності розвитку регіонів пояснюють відповідно дивергенцією та конвергенцією розвитку.

Під конвергенцією фахівці розуміють процес зближення в часі рівня розвитку регіонів. Основоположники теорії американські вчені Р. Барро і Х. Сала-і-Мартін сформулювали дві концепції конвергенції:

- Концепція  $\sigma$ -конвергенції спостерігається, коли дисперсія індикаторів розвитку має тенденцію до скорочення, тобто відбувається зближення в часі рівнів розвитку економічних суб'єктів;
- Концепція  $\beta$ -конвергенції має місце, коли менш розвинуті території мають більш високі темпи економічного росту, чим більш розвинуті, в результаті чого в довгостроковій перспективі відбувається зближення рівнів економічного розвитку територій.

Ці концепції не є еквівалентними, оскільки  $\beta$ -конвергенція вказує на існування стійкої (довготривалої) тенденції до зближення рівнів економічного розвитку, натомість випадкові шоки можуть призводити до короткострокового зростання міжрегіональних розбіжностей і, як наслідок  $\sigma$ -конвергенції<sup>67</sup>.

Слід зазначити, що фахівці розглядають конвергенцію як, з однієї сторони, необхідну умову зближення розвитку регіонів, а з іншої, як результат соціально-економічного розвитку та співпраці регіонів.

Подальше скорочення міжрегіональних диспропорцій потребує розробки державної регіональної політики з використанням відповідної системи інструментів, стимулів, направленої на подолання відставання найменш благополучних регіонів. При розробці такої політики постають питання оцінки конвергентно-дивергентного розвитку регіонів.

Для аналізування та проведення оцінки регіональних асиметрій та тенденцій конвергентно-дивергентного розвитку використовують багато різних коефіцієнтів, зокрема, розмах асиметрій, коефіцієнт асиметричності,

<sup>66</sup>Вахович І. М. Теоретичні засади дослідження регіональних асиметрій сталого розвитку / І. М. Вахович, О. Є. Табалова // Економічний форум. – №4. – 2012.

<sup>67</sup>Сторонянська І. З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку / І. Сторонянська. – Львів: ІРД НАН України, 2009. – 392 с.

коефіцієнт Джині, індекс ентропії Тейла та ряд інших, які дозволяють оцінити зазначені вище процеси з різних позицій.

Зазначені коефіцієнти розраховують у розрізі таких основних показників: ВРП на одну особу, ВДВ на одну особу, середньомісячна заробітна плата, інвестиції в основний капітал на одну особу, іноземні інвестиції на одну особу, доходи та видатки бюджетів на одну особу та інші. Для виявлення тенденцій конвергентно-дивергентного розвитку показники оцінюють в динаміці. Однак лише застосування цих показників в комплексі та певній послідовності дозволяє з системних позицій проаналізувати конвергентно-дивергентні тенденції регіонального розвитку.

Для дослідження динаміки міжрегіональних нерівномірностей та виявлення  $\sigma$  та  $\beta$  конвергенції розвитку, на наш погляд, доцільно використовувати наступний методичний підхід з використанням відповідного математичного апарату:

а) статистичний апарат для визначення асиметричності розвитку та  $\sigma$  конвергенції, який дозволяє оцінити асиметричність розвитку та конвергентно-дивергентну динаміку розвитку регіонів через сукупність таких показників як розмах асиметрії, коефіцієнт переваг, відхилення показника від середнього по країні, коефіцієнт асиметричності, коефіцієнт варіації, коефіцієнт Джині, індекс ентропії Тейла.

Деякі з перелічених показників є більш прийнятними для розрахунків у певних галузях, зокрема, Коефіцієнт Джині найчастіше застосовується у соціальних дослідженнях, індекс Тейла при оцінці концентрації ринків, тощо;

б) економетричний апарат використовують для визначення абсолютної та умовної  $\beta$  конвергенції. Його застосування базується на побудові регресійних моделей вартісних та темпових показників (рис. 1.1).

Такі показники як розмах асиметрії, коефіцієнт переваг, відхилення значення показника від середнього по країні є простими у розрахунках та можуть бути використані у різних напрямках досліджень.

Зокрема, розмах асиметрії ( $As$ ) розраховують як співвідношення максимального ( $k_{\max}$ ) до мінімального значення показника ( $k_{\min}$ ):

$$As = \frac{k_{\max}}{k_{\min}}$$

Цей показник дозволяє оцінити у скільки разів значення за певним показником регіону є нижчим, ніж значення показника найкращого регіону.

Для з'ясування асиметричності також часто розраховують відхилення значення показника (розрахованого на душу населення) від середнього показника по країні.

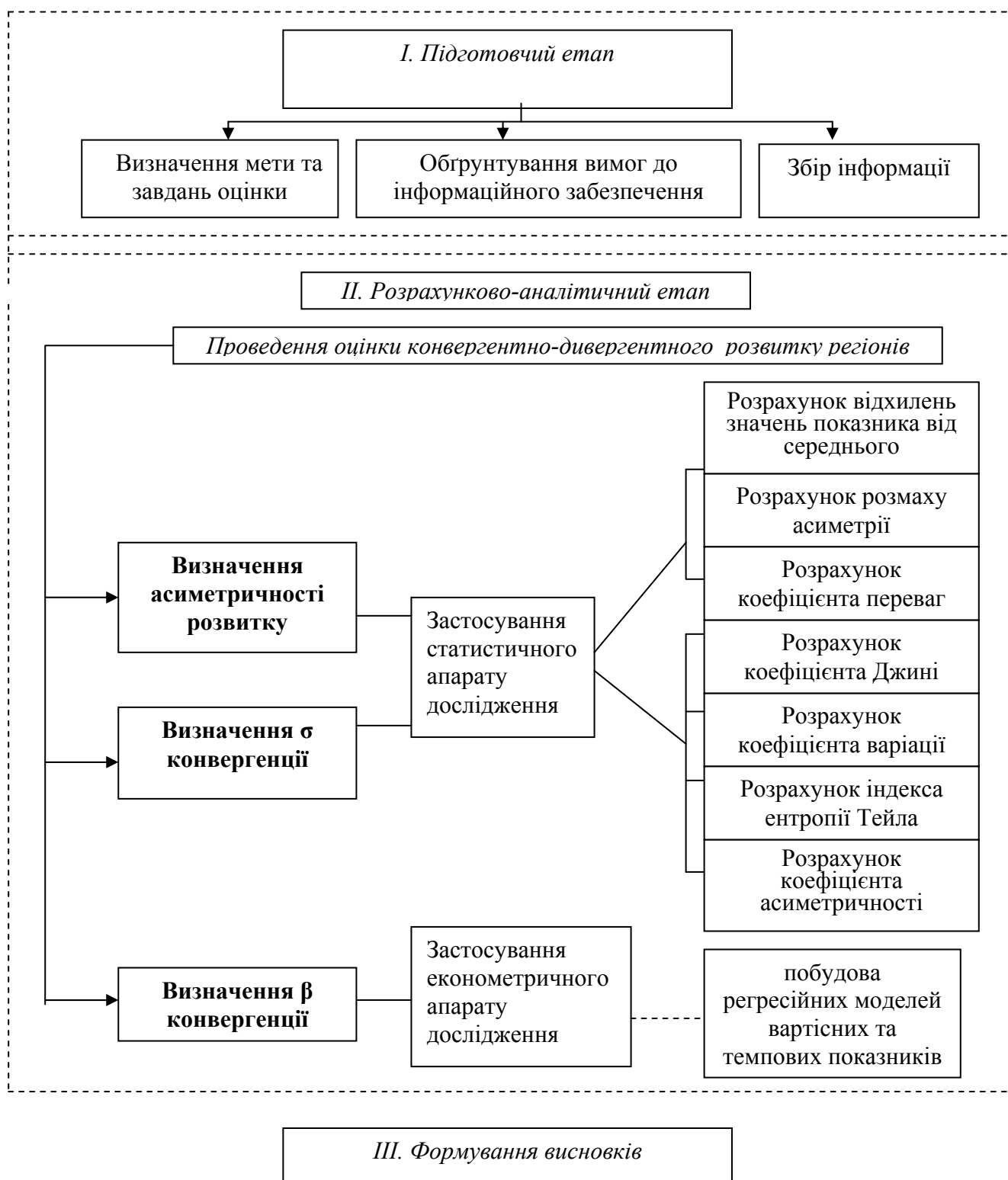


Рис. 1.1. Методичний підхід до оцінки конвергентно-дивергентного розвитку регіонів

Ще одним показником, який використовують для порівняння розвитку регіонів є коефіцієнт переваг. Суть цього показника полягає в його розрахунку у вигляді відношення частки регіону в національному доході до

частки населення регіону в населенні країни. Зокрема, по показнику ВРП він буде мати наступний вигляд:

$$K_{пер} = \frac{d_{ВРП}}{d_{нас}}$$

де:  $K_{пер}$  – коефіцієнт переваг і-го регіону;

$d_{ВРП}$  – валовий регіональний продукт і-го регіону у % до загального (%);

$d_{нас}$  – частка населення і-го регіону у населенні країни (%).

Більш складними у розрахунках є сукупність коефіцієнтів, що розраховують для визначення  $\sigma$  конвергенції, таких як коефіцієнт Джині, коефіцієнт асиметричності, індекс ентропії Тейла, коефіцієнт варіації. Розрахунок цих коефіцієнтів в динаміці дозволяє виявити  $\sigma$ -конвергенцію на основі скорочення дисперсії індикаторів розвитку регіонів.

Коефіцієнт Джині, який найчастіше використовують у соціальних дослідженнях, характеризує диференціацію грошових доходів населення у вигляді степеня відхилення фактичного розподілу доходів від абсолютно рівного їх розподілу між жителями країни. Для розрахунку коефіцієнта Джині найчастіше використовують наступну формулу:

$$G = \frac{\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^k n_i n_j |y_i - y_j|}{2n^2 \bar{y}}$$

де:  $y_j$  – значення показника на особу  $j$  регіону;

$n_j$  – чисельність осіб  $j$  регіону;

$i$  – кількість показників.

Використання цієї формули дозволяє прослідковувати динаміку нерівномірності розподілу ознаки в сукупності на різних етапах.

Коефіцієнт Джині може змінюватися від 0 до 1, чим більший коефіцієнт, тим вища диференціація.

Коефіцієнт варіації ( $V_m$ ) розраховують як співвідношення середньоквадратичного відхилення ( $\delta_m$ ) до середньоарифметичної варіаційного ряду ( $\bar{x}_i$ ):

$$V_m = \frac{\delta_m}{\bar{x}_i};$$

для розрахунку середньоквадратичного відхилення використовують формулу:

$$\delta_m = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x}_i)^2}{n_m}}$$

де:  $x_i$  – регіональний показник в і-му році на одну особу в регіоні т;

$n_m$  – кількість регіонів;

$\bar{x}_i$  – середньоарифметичний показник у і-му році на одну особу в регіоні т.



Якщо коефіцієнт варіації не перевищує 0,333, або 33,3%, варіація ознаки вважається слабкою, а якщо більше 0,333 – сильною. У разі сильної варіації статистична сукупність вважається неоднорідною.

Для розрахунку коефіцієнтів асиметричності в економічній літературі використовують різні формули, найпоширенішими з яких є наступні:

Розрахунок коефіцієнта асиметричності за В. Чужиковим<sup>68</sup>:

Коефіцієнт асиметричності ( $\gamma_m$ ) розраховують як співвідношення між середньоквадратичним відхиленням ( $\delta_m$ ) та середньо лінійним відхиленням ( $\overline{d}_m$ ):

$$\gamma_m = \frac{\delta_m}{\overline{d}_m}$$

де: середньо лінійне відхилення:

$$\overline{d}_m = \frac{\sum |x_i - \overline{x}|}{n_m}$$

розрахунок коефіцієнта асиметричності за В. Лавровським<sup>69</sup>:

$$K_{as} = \frac{1}{\lambda^i} \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{e=1}^n (\lambda_e^i - \lambda^i)^2}$$

де:  $\lambda^i$  – середнє значення показника в країні на душу населення в році і;

$\lambda_e^i$  – значення показника в е-регіоні на душу населення в році і;

N – число регіонів.

Ще одним показником, який дозволяє оцінити нерівномірності регіонального розвитку є індекс ентропії Тейла, запропонований у 1967 р. Анрі Тейлом для визначення соціальної нерівності. Індекс Тейла базується на запропонованому Шенноном понятті інформаційної ентропії. На відмінність від коефіцієнта Джині, індекс Тейла можна розкласти на складові. Розраховують індекс Тейла за формулою:

$$I_T = \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{y} \ln \frac{y_i \div p_i}{y \div p}$$

де:  $y_i$  – значення показника і-го регіону;

y – значення показника по всіх регіонах;

$p_i$  – чисельність населення і-го регіону;

p – загальна чисельність по всіх регіонах.

Перевагою індексу Тейла є те, що він дозволяє розкласти показник загальної міжрегіональної асиметрії на дві складові, що відображають міжмакрорегіональну та внутрішньомакрорегіональну економічну

<sup>68</sup>Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія / В. І. Чужиков. – К:КНЕУ, 2008. – С. 127.

<sup>69</sup>Лавровский Б. Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: изменение и регулирование / Б. Л. Лавровский. – Режим доступа: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.  
<http://ieie.nsc.ru/~taxis/lavr/ree.htm>.

асиметрію. Для розрахунку міжмакрорегіональної асиметрії використовують наступний індекс:

$$I_{TK} = \sum_{k=1}^K \frac{y_k}{y} \ln \frac{y_k \div p_k}{y \div p}$$

де:  $k$  – кількість макрорегіонів;

$y_k$  – значення показника макрорегіону  $k$ ;

$p_k$  – населення макрорегіону  $k$ .

Індекс внутрішньомакрорегіональної асиметрії розраховують за наступною формулою:

$$I_{TKI} = \sum_{i=1}^{nk} \frac{y_{ki}}{y_k} \ln \frac{y_{ki} \div p_{ki}}{y_k \div p_k}$$

де:  $I_{TKI}$  – індекс внутрішньомакрорегіональної асиметрії макрорегіону  $k$ ;

$y_{ki}$  – значення показника регіону  $i$ , що входить до макрорегіону  $k$ ;

$p_{ki}$  – населення регіону  $i$ , що входить до макрорегіону  $k$ .

У випадку абсолютної рівномірності регіонів по певних показниках індекс ентропії Тейла рівний нулю та по мірі зростання нерівномірності зростає до  $\ln(y/p)$ .

Економетричний апарат для визначення  $\beta$  конвергенції передбачає побудову регресійних моделей вартісних та темпових показників. Числові характеристики  $\beta$  конвергенції визначають за формулами абсолютної та умовної  $\beta$  конвергенції:

$$\frac{\ln(y_{iT}) - \ln(y_{i0})}{T} = \alpha + \beta \cdot \ln(y_{i0}) + \varepsilon_i$$

$$\frac{\ln(y_{iT}) - \ln(y_{i0})}{T} = \alpha + \beta \cdot \ln(y_{i0}) + \sum_j \beta_j \cdot x_{ij} + \varepsilon_i$$

де:  $y_{iT}$  та  $y_{i0}$  – значення показника у початковий і кінцевий момент часу для  $i$ -того регіону;

$x_{ij}$  – значення  $j$ -го фактору впливу для  $i$ -го об'єкта спостереження;

$T$  – кількість років;

$\beta$  та  $\alpha$  – параметри рівняння регресії

При умові  $\beta < 0$  та значимій величині коефіцієнта детермінації маємо абсолютну  $\beta$  конвергенцію, це означає, що початково багаті регіони розвиваються повільніше ніж бідні. У іншому випадку конвергенція відсутня, тобто початково бідніші регіони відстають від лідерів як у абсолютних так і у відносних показниках.

Для визначення швидкості конвергенції найчастіше використовують наступну формулу:

$$V = \frac{-\ln(1 - \beta T)}{T}$$

Таким чином, розробка державної політики, направленої на забезпечення конвергентного розвитку регіонів вимагає удосконалення методів оцінки. Для отримання достовірної інформації така оцінка повинна бути комплексною та повинна дозволяти виявляти асиметрії розвитку регіонів за основними показниками та в динаміці відслідковувати тенденції конвергентно-дивергентного розвитку регіонів.

Для цього доцільно використовувати методичний підхід, побудований на розрахунку статистичних коефіцієнтів для з'ясування існування  $\sigma$  конвергенції та побудови регресійних моделей вартісних та темпових показників для виявлення  $\beta$ -конвергенції. Застосування різнопланових показників в комплексі дозволяє з системних позицій проаналізувати конвергентно-дивергентні тенденції регіонального розвитку.

## Розділ 2.

# БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ КОНВЕРГЕНТНОЇ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

## 2.1. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА КОНВЕРГЕНТНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

В сучасних умовах модернізації економіки України, гостро стоїть потреба пошуку дієвих механізмів забезпечення розвитку та зростання добробуту громадян як країни в цілому, так і її регіонів зокрема. Сучасні процеси соціально-економічного розвитку регіонів України характеризуються наявністю різновекторних тенденцій, причому диференціація рівнів розвитку має стійкий характер. Ключовою складовою державної фінансової політики є бюджетна. Вона визначає масштаби первинного розподілу ВВП, впливає на структуру заощаджень та динаміку боргів, а, відтак, стає і активним елементом системи державного регулювання та визначальним фактором управління економічними й соціальними процесами та їх розвитком. Саме бюджетна політика є потенційно найбільш дієвою та ефективною у вирішенні ключових завдань соціально-економічного розвитку і в середньостроковій перспективі повинна стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання. Окремо варто наголосити на тому, що в сучасних українських реаліях роль бюджетної політики суттєво зростає, в тому числі, в силу активізації процесів розширення самостійності територій. В цій частині дослідження зосередимо увагу на ролі бюджетної політики у забезпеченні розвитку регіонів.

Тематиці досліджень впливу бюджетної політики на економічний розвиток країни та її регіонів присвячена значна кількість робіт зарубіжних та вітчизняних вчених. Так, у фундаментальних роботах західних економістів Р. Барро<sup>70</sup>, Д. Адшауера<sup>71</sup>, Дж. Ейджела, Т. Лінда, Х. Ольсона<sup>72</sup> розкрито

<sup>70</sup>Barro R. Economic growth in a cross section of countries // Quarterly Journal of Economics. – 1991. – №106. – P. 407–444.

<sup>71</sup>Aschauer D. Is public expenditure productive? // Journal of Monetary Economics. – 1989. – №23. – P. 177–200.

теоретичні аспекти впливу фінансової політики на економічний розвиток країни та доведено, що темпи економічного зростання залежать від обсягів державного споживання у ВВП.

Існування стійкого взаємозв'язку між розміром держави і темпами економічного зростання показано в роботах російських дослідників А. Ілларіонова та Н. Півоварової<sup>73</sup>, де автори запропонували методику для обчислення питомої ваги державних витрат у ВВП, яка дозволяє досягти найкращих темпів економічного зростання.

Серед вітчизняних дослідників, які займаються зазначеними проблемами слід виділити І. Луніну<sup>74</sup>, О. Василика<sup>75</sup>, І. Чугунова<sup>76</sup>, В. Зимовця<sup>77</sup>. Ці автори в своїх дослідженнях наголошують на важливості структури державних витрат в процесі формування державної бюджетної політики.

Водночас, систематизація наукового доробку з досліджуваної проблематики має незавершений характер та свідчить про відсутність консенсусу та методологічну невизначеність у питаннях ролі держави в економічному розвитку, а, отже, актуалізується потреба концентрування зусиль на обґрунтуванні концептуальних засад функціонування бюджетної політики в контексті її впливу на регіональний розвиток. Така вимога продиктована ще і необхідністю забезпечити регіонам таких умов, за яких вони б мали достатній потенціал для розширеного відтворення і при цьому були економічно і фінансово самодостатніми.

Методологія дослідження бюджетної політики лежить у площині з'ясування змісту бюджетної політики та її впливу на формування та використання реальних фінансових ресурсів в цілях забезпечення конвергентного розвитку.

Не вдаючись в етимологію понять «політика» і «бюджет», виділимо існуючі в науковій літературі підходи до розуміння змісту бюджетної політики. Так, ретроспективний аналіз існуючих підходів дозволив виокремити наступні напрями, серед яких бюджетну політику розуміють як:

✓ *вид діяльності в фінансово-бюджетній сфері*<sup>78</sup>. Автори даного напрямку трактують бюджетну політику як діяльність держави в сфері формування та використання бюджетних коштів в цілях забезпечення соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і регіонів

<sup>72</sup>Agell J; Lindh T. and Ohlsson H. Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay // European Journal of Political Economy. – 1997. – Vol. 13. – №1. – P. 33–52; Agell J.; Lindh T. and Ohlsson H Growth and the Public Sector: A Reply // European Journal of Political Economy. – 1999. – Vol. 15. – №2. – P. 359–366.

<sup>73</sup>Илларионов А. Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. — 2002. — № 9. — С. 18–45.

<sup>74</sup>Луніна І. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – С. 26.

<sup>75</sup>Василик О. Д. Теорія фінансів. – К.: НІОС. – 2000. – 416 с.

<sup>76</sup>Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС. – 2003. – 488 с.

<sup>77</sup>Зимовець В. Структура державних видатків та економічне зростання: теоретичний аспект // Економіка і держава. – 2006. – №6. – С. 17–20.

<sup>78</sup>Огонь Ц. Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц. Г. Огонь // Наукові праці НДФІ – 2005. – Вип. 4 (33). – С. 27-33; Бюджетна система України: посібник / [С. О. Булгакова, Л. І. Василенко, Л. В. Єрмошенко та ін.]. – К.: Київ.нац.торг.-екон.ун-т., 2003.- 288 с.

зокрема. При цьому слід зазначити, що формулюючи розуміння бюджетної політики в такий спосіб автори не акцентують увагу на фінансовій чи правовій формах її реалізації в умовах бюджетної децентралізації;

- ✓ *систему цілей та заходів*<sup>79</sup>. Прихильники цього напрямку вважають, що бюджетна політика виступає системою цілей та заходів як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування в сфері управління бюджетним процесом з метою досягнення певного економічного і соціального ефекту. Сутнісні аспекти бюджетної політики в цьому ключі вбачаються в підпорядкуванні певній фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань та етичних ідеалів.
- ✓ *сукупність пріоритетів*<sup>80</sup>. В такій інтерпретації бюджетна політика розглядається як сукупність пріоритетів, наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни.

В західній економічній науці бюджетна політика ототожнюється з «фіскальною політикою»<sup>81</sup> і включає в себе політику державних доходів і витрат, їх загальних обсягів і структури. Цілі фіскальної політики у короткостроковому періоді полягають у вирішенні окремих тактичних завдань, які змінюються залежно від кон'юнктури. Вплив фіскальної політики на економічний розвиток у довгостроковому періоді визначається не лише обсягами та структурою державних витрат, але і кумулятивним дефіцитом бюджету<sup>82</sup>.

Систематизація наукових поглядів щодо розуміння сутності «бюджетної політики» дозволяє погодитися з думкою тих вчених, які *під бюджетною політикою розуміють* цілеспрямовану діяльність державних та регіональних органів влади, пов'язану із мобілізацією бюджетних фінансових ресурсів, їх перерозподілом та ефективним використанням в цілях реалізації соціально-економічних завдань та досягнення встановлених параметрів розвитку. Залежно від суб'єкта управління розрізняють – державну бюджетну політику та бюджетну політику на рівні регіону. Зауважимо, що поняття «бюджетна політика регіонального розвитку» в науково-методичній літературі не є

---

<sup>79</sup>Боднарук Т. Г. Роль місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту / Т. Г. Боднарук// Вісник національного університету водного господарства та природокористування. – 2003. - № 1(20). – С.474-479. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004.- 544 с. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін; за наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.

<sup>80</sup>Засади формування бюджетної політики держави: наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.

<sup>81</sup>Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М. : Дело, 1997. – 549 с.

<sup>82</sup>Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку / В. В. Зимовець ; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 356с.

усталеним, однак, в цілях даного дослідження представляє певний науковий інтерес, тому надалі будемо цікавитися ним.

Як інструмент державного регулювання економіки, бюджетна політика покликана забезпечувати функції, покладені суспільством на державу (соціальний захист та соціальна підтримка населення; розвиток пріоритетних галузей економіки; забезпечення безпеки країни; підтримка міжнародних відносин тощо), а по своїй суті бюджетна політика є уособленням цілісності процесів формування та ефективного використання бюджетних ресурсів. Разом з тим бюджетна політика, як самостійна система, повинна сприяти реалізації стратегічних і тактичних цілей фінансової політики країни.

Досліджуючи бюджетну політику в контексті її впливу на регіональний розвиток слід наголосити на тому, що розвиток регіону є тією домінантою, яка, з однієї сторони, характеризує його як складову соціально-економічної системи держави, а з іншої – як об'єкт аналізу та управління самостійного цілісного утворення, яке має власні цілі розвитку. Розкриття концептуальних основ бюджетної політики передбачає її розгляд у двох площинах: формування доходів різних рівнів місцевих бюджетів та їх використання. Окрім того, в умовах дефіциту економічних ресурсів, які сьогодні явно відчуває Україна, акцент досліджень фокусується на проблемах соціального та економічного розвитку, мобілізацію та ефективне використання бюджетних фінансових ресурсів та активізацію внутрішніх резервів регіонів.

Висвітлення теоретичних аспектів формування та реалізації бюджетної політики вимагає акцентування уваги на відсутності чітко регламентованого кола повноважень органів місцевого самоврядування в питаннях формування та реалізації бюджетної політики на мезорівні. Для виконання своїх завдань, органи місцевого самоврядування повинні мати достатні фінансові і матеріальні ресурси, а також мати право самостійно управляти та розпоряджатися ними. Одним з найважливіших у відношенні власних ресурсів прав є право на самостійне формування, прийняття і виконання місцевих бюджетів. Це по-перше. По-друге, регіональна бюджетна політика покликана сприяти зростанню власних доходів адміністративно-територіальних одиниць, підвищенню ефективності і цільового характеру їх витрачання та стимулювати розвиток їх фінансового потенціалу. По-третє, незважаючи на певні обмеження правового, економічного і фінансового характеру, бюджетна політика регіонального розвитку повинна узгоджуватися із стратегічною і тактичною спрямованістю державної бюджетної політики, а тому важливим є врахування особливостей розвитку кожного регіону та його місця в соціально-економічній системі держави при розробленні бюджетної стратегії країни.

*Формування політики* – це визначення пріоритетів, виявлення специфічних проблем та обмежень, розробка економічної перспективи, дотримання ключових принципів формування. В цьому контексті

формування бюджетної політики регіонального розвитку пов'язане з прийняттям рішень щодо забезпечення цілеспрямованого впливу на місцевий бюджет, шляхом затвердження основних напрямів бюджетної політики на певний період з метою досягнення встановлених пріоритетів у програмі соціально-економічного розвитку території. Дана програма визначає бюджетну політику адміністративно-територіальної одиниці і є важливим документом, в якому на наступний рік повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році;
- система заходів органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці (по кожному напрямку);
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності;
- місцеві програми.

Враховуючи вищезазначене, регіональну бюджетну політику слід розглядати в двох площинах: місцевої бюджетної політики (визначена в межах програми соціально-економічного розвитку області, району, принципів міжбюджетних відносин на даних територіях тощо) та бюджетну політику окремого органу місцевого самоврядування.

Зміст бюджетної політики регіону розкривається не тільки поєднанням процесів формування та реалізації, але і достеменним обґрунтуванням її функціональних, часових (оскільки на кожному конкретному етапі формулюються певні цілі та пріоритети, які потребують реалізації) та інституціональних аспектів (рис. 2.1). Функціональний аспект бюджетної політики регіону включає: політику доходів, політику видатків; політику ефективного управління місцевим боргом та трансфертну політику. Часовий аспект бюджетної політики включає бюджетну стратегію (політика на довгострокову перспективу) та бюджетну тактику (реалізація заходів в короткостроковій перспективі), які є взаємодоповнюючими.



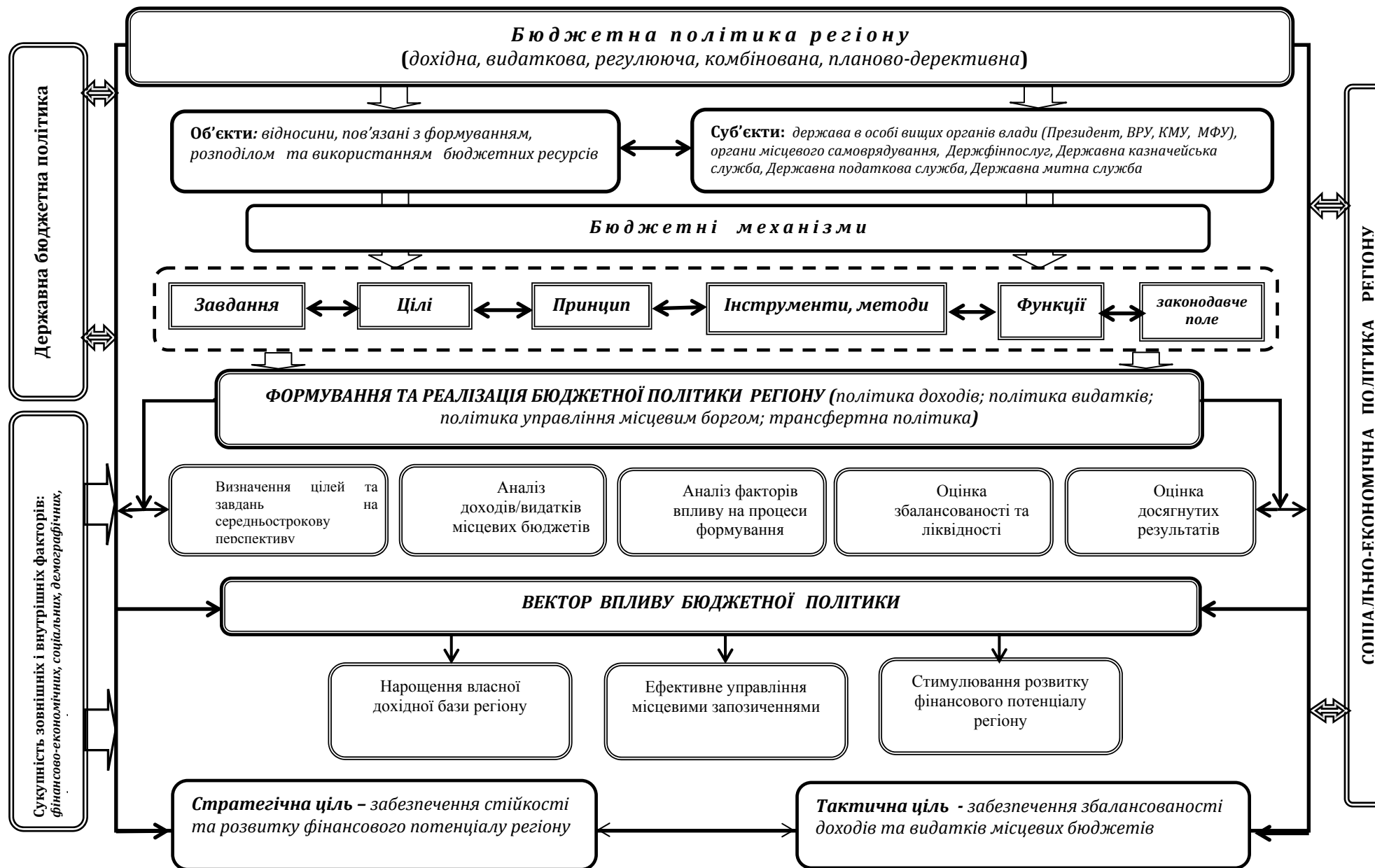


Рис. 2.1. Структурно-логічна схема бюджетної політики регіону

Інституціональний аспект відображає повноваження органів державного управління, які розробляють та реалізують бюджетну політику в рамках діючого Бюджетного кодексу України. Бюджетна політика, з однієї сторони, є складовою державної бюджетної політики, а з іншої соціально-економічної політики регіону, а, отже, узгоджується з цілями та пріоритетами розвитку відповідно. Головною стратегічною метою бюджетної політики на місцевому рівні є забезпечення стійкості та розвитку фінансового потенціалу регіону, позаяк саме потенціал території в сучасних умовах глобалізації та загострення конкуренції, стає домінуючим фактором, що визначає вектор соціально-економічного розвитку. Короткотермінова ціль зводиться до збалансування доходів та видатків місцевих бюджетів.

Оскільки наша увага прикута до проблем регіонального розвитку, то схильні вважати, що бюджетна політика регіонального розвитку реалізується через механізми (*реагують на розв'язання стратегічних та тактичних завдань*), функціональна структура яких, в тому числі, визначається рівнем розвитку фінансових відносин «держава-регіони». Множинність фінансових взаємозв'язків передбачає існування значної кількості інструментів, форм, методів та видів їх організації. Кожний окремий елемент, що входить до фінансового механізму є складовою єдиного цілого, а, отже, ця обставина потребує постійного взаємоузгодження з іншими складовими.

В контексті даного дослідження бюджетні механізми – це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів, форм, стимулів та інструментів формування і використання бюджетних коштів в цілях забезпечення стійкого розвитку регіону.

Виходячи з такого розуміння механізмів, можна означити їх структурні елементи, які для кожного виду мають свою специфіку та особливості (рис. 2.2). Зрозуміло, що ефективна взаємодія складових визначає рівень реалізації бюджетної політики. У практичному сенсі, бюджетні механізми – це добре налагоджена економічна структура, що відображає послідовність та методи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів. Можна стверджувати, що бюджетні механізми визначають напрями розвитку бюджетної системи.

Серед ключових завдань механізму бюджетної політики регіонального розвитку доцільно виокремити:

- ✓ формування та підтримка ефективно діючої системи управління бюджетними ресурсами на всіх етапах бюджетного процесу;
- ✓ визначення пріоритетних напрямків витрачання бюджетних ресурсів;
- ✓ організація процесів регулювання та стимулювання розширеного відтворення економічної системи регіону бюджетними методами;

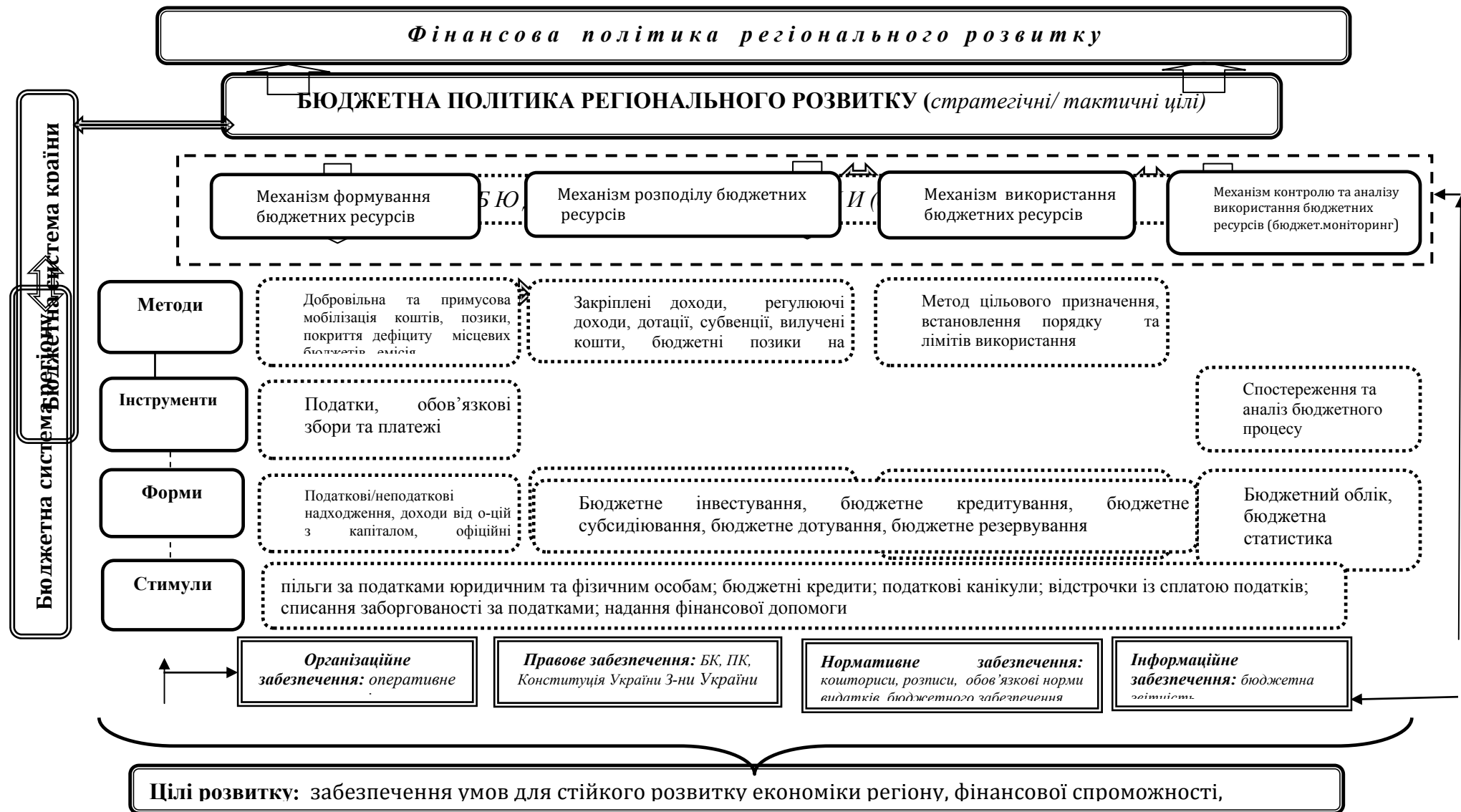


Рис. 2.2. Бюджетні механізми та їх структурні елементи

- ✓ підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів як результат дієвості бюджетної політики.

Від ефективності функціонування та розвитку механізму бюджетної політики безпосередньо залежить раціональність місцевих фінансів, реалізація програмно-цільового методу планування бюджетів, доцільність та обґрунтованість розподілу ресурсів між бюджетними програмами тощо. Узгоджена дія механізмів бюджетної політики покликана забезпечити соціально-економічний розвиток всіх регіонів в межах країни. В науковій літературі механізми формування (мобілізації) бюджетних ресурсів часто ототожнюють з податковим механізмом. Призначення механізмів розподілу та використання бюджетних ресурсів зводиться до виконання наступних функцій – бюджетного забезпечення та бюджетного регулювання соціально-економічних процесів в регіоні.

Мета бюджетного моніторингу – забезпечити, на постійній основі, аналіз процесів реалізації бюджетної політики та оцінку практичної дієвості бюджетної системи регіону шляхом використання бюджетного обліку та бюджетної статистики, що в кінцевому підсумку дозволить виявити суб'єктивні недоліки, а, отже, підвищити рівень бюджетного прогнозування.

Що стосується *завдань бюджетної політики на регіональному рівні*, то домінуючими серед них є: визначення пріоритетів витрачання бюджетних коштів, встановлення структури захищених статей, визначення межі бюджетного дефіциту та джерел його покриття, визначення пріоритетних соціально-економічних напрямів витрачання фінансових ресурсів в умовах програмно-цільового методу планування бюджетів.

Бюджетна політика регіонального розвитку реалізується виходячи із *цілей*:

- ✓ збільшення обсягу надходжень від власних джерел місцевих бюджетів;
- ✓ зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету;
- ✓ зростання обсягів залучення ресурсів, у т. ч. інвестиційних;
- ✓ підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів;
- ✓ оптимізація діяльності Державного фонду регіонального розвитку.

Ефективне формування бюджетної політики на регіональному рівні передбачає існування низки *принципів* (об'єктивності, гласності, обов'язковості, композиції, еквівалентності, результативності), які покликані сприяти комплексному та системному її розвитку. Вважаємо за необхідне зазначити, що сьогодні серед науковців немає єдності в систематизації принципів формування бюджетної політики<sup>83</sup> (табл. 2.1), однак, очевидним є те, що бюджетна політика розвитку регіонів повинна

---

<sup>83</sup>Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л. В. Лисяк. – К.: НДФІ, 2009. – 600 с.; Ярошенко Ф. О. Підвищення ефективності бюджетної політики / Ф. О. Ярошенко // Наукові праці НДФІ. – 2004. – №6(29). – С.9-16;

бути спрямована на максимізацію фінансових ресурсів, необхідних для вирішення пріоритетних завдань, забезпечення економічної стабільності, адресну підтримку незахищених верств населення тощо.

Таблиця 2.1.

*Принципи формування бюджетної політики\**

<i>Автор</i>	<i>Принципи</i>	<i>Оцінка</i>
<b>Ф. Ярошенко</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. принцип створення сприятливих умов для розвитку галузей економіки, які здатні забезпечити підвищення рівня життя населення;</li> <li>2. принцип підтримки та стимулювання підприємницьких структур різних форм власності;</li> <li>3. принцип систематичного удосконалення форм та методів мобілізації та використання державних фінансових ресурсів з метою забезпечення європейського рівня соціальних гарантій</li> </ol>	Запропоновані автором принципи, безумовно, сприятимуть покращенню процесів реалізації бюджетної політики як на державному, так і на місцевому рівні, однак вони не в повній мірі відображають комплексний розвиток бюджетної політики
<b>Л. Лисяк</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. принцип об'єктивності – передбачає реальне відображення в напрямках бюджетної політики об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві;</li> <li>2. принцип гласності – означає її відкритість, прозорість на всіх етапах бюджетного процесу;</li> <li>3. принцип раціональності – передбачає ранжування цілей та завдань і вибір пріоритетних напрямів розвитку бюджетних відносин;</li> <li>4. принцип композиції – передбачає органічну єдність з іншими видами політики: фінансової, економічної, соціальної.</li> <li>5. принцип безпеки – говорить про те, що в процесі її реалізації не буде завдано шкоди збитків економічним, суспільними та державними інтересам</li> <li>6. принцип еквівалентності – ґрунтується на розумінні того, що формування централізованих фінансових ресурсів відбувається за рахунок податків, які слід розцінювати як плату за послуги, надані державою;</li> <li>7. принцип обов'язковості – означає, що бюджетна політика є дієздатною, якщо вона буде обов'язковою для виконання</li> </ol>	Бюджетна політика, яка опирається на запропоновані автором принципи сприятиме розвитку фінансового потенціалу як країни, так і її регіонів, в силу удосконалення процесів управління місцевими фінансами, міжбюджетними відносинами тощо. При цьому автором не задекларовано принципи, на основі яких можна судити про ефективність та результативність бюджетної політики в масштабах як окремого регіону, так і країни в цілому

\*складено на основі. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л. В. Лисяк. – К.: НДФІ, 2009. – 600 с.; Ярошенко Ф. О. Підвищення ефективності бюджетної політики / Ф. О. Ярошенко // Наукові праці НДФІ. – 2004. - №6(29).- С.9-16;

З метою досягнення визначених цілей бюджетної політики органи влади використовують різні *методи* впливу на соціально-економічні процеси, які направлені, в тому числі, на підвищення ефективності

державного регулювання. В більшості випадків методи регулювання бюджетної політики класифікують наступним чином:

1. *методи аналізу ситуацій*: загальні, спеціальні;
2. *методи формування бюджетної політики*: традиційні та запозичені (в залежності від джерела виникнення);
3. *методи реалізації бюджетної політики*: в залежності від об'єкта реалізації – методи, що впливають на соціально-економічні процеси та методи, що впливають на суб'єкти соціально-економічних процесів;
4. *методи оцінки ефективності реалізації бюджетної політики*: в залежності від періодичності контролю – постійні, періодичні, превентивні.

В науковій літературі прийнято розрізняти наступні *функції*, які виконує бюджетна політика на регіональному рівні: *регулююча* (полягає в визначенні рівня розподілу бюджетних коштів в цілях забезпечення соціальних стандартів, розвитку фінансового потенціалу території), *контролююча* (усуває нецільове та неефективне витрачання бюджетних коштів в процесі розв'язання стратегічних та тактичних завдань органами місцевого самоврядування), *стимулююча* (допомагає створенню сприятливого інвестиційного клімату, розвитку бізнесу, сприяє посиленню зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні власної дохідної бази), *превентивна* (запобігає появі негативних тенденцій формування та використання бюджетних ресурсів, управління місцевими позиками тощо).

Процеси формування та реалізації бюджетної політики регіону піддаються впливу *зовнішніх* (екзогенних) *та внутрішніх* (ендогенних) *факторів* (політичних, економічних, фінансових, соціальних, демографічних та інших), дія яких не завжди спричиняє позитивні наслідки. З викладеного вище слідує, що бюджетна політика регіону представляє сукупність фінансово-економічних відносин, що проявляються в діяльності держави (в особі органів влади різних рівнів) в процесі управління та регулювання фінансових потоків, ресурсів та інститутів в єдиному бюджетному процесі.

В залежності від цілей розвитку розрізняють наступні типи бюджетної політики регіону: дохідну, видаткову, регулюючу, комбіновану та планово-директивну (табл. 2.2). Очевидно, що кожен з них має свої переваги та недоліки, а, отже, не слід застосовувати в «чистому вигляді» до того чи іншого регіону. Фінансові експерти схиляються до думки, що в сучасних умовах розвитку регіонів України, найбільш придатним є комбінований тип бюджетної політики, позаяк комбінована бюджетна стратегія спрямована на реалізацію всіх функцій бюджету та досягнення економічного і соціального ефекту.

Таблиця 2.2.

*Типи бюджетної політики та їх характеристики*

<b>Тип бюджетної політики</b>	<b>Характеристика</b>
<b>Дохідна</b>	Планування, організація та виконання бюджету базується на доходах, під обсяги яких прогнозуються бюджетні видатки. Така політика передбачає зростання доходів місцевих бюджетів шляхом збільшення дотацій, субвенцій, участь в регіональних програмах розвитку. Різновидністю такої політики є політика високих податків та мінімальних пільг.
<b>Видаткова</b>	Побудована на поєднанні стратегії і тактики бюджетного планування, регулювання і контролю видаткової частини місцевих бюджетів. Суми видатків виділяються чітко під обсяги суспільних послуг. Ефективність цього типу політики корелює з економічною стабільністю: чим стабільніша ситуація, тим вища ефективність бюджетної політики.
<b>Регулююча</b>	Ґрунтується на максимальному використанні місцевими органами влади регулюючих властивостей бюджету, місцевих видатків та замовлень, податкових пільг та санкцій тощо. Кінцевою метою такої політики є пошук способів штучного втручання в економіку для збалансування доходів та видатків.
<b>Комбінована</b>	Орієнтована на збільшення кількості та якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, а також зростання власних джерел доходів. Серед пріоритетних напрямів реалізації такого типу бюджетної політики є: впорядкування системи місцевих замовлень, зростання частки інвестиційної складової в загальній сумі видатків, скорочення нецільових та неефективних видатків.
<b>Планово-директивна</b>	Даний тип політики використовується в країнах з адміністративно-командною системою управління економікою. Мета такої політики – максимальна централізація бюджетних ресурсів з подальшим перерозподілом відповідно до основних напрямів державного плану.

\*Складено з використанням: Усков І. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монография. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2012.- 452 с.

Слід наголосити на тому, що бюджетна політика в існуючих українських реаліях, на превеликий жаль, не виокремлюється ефективним формуванням та раціональним використанням державних фінансів, фінансовою стійкістю місцевих бюджетів та достовірним бюджетним прогнозуванням. Деструктивною складовою розвитку бюджетної політики регіонів є відсутність досконалого механізму програмно-цільового методу планування, методів оцінки ефективності та результативності реалізації бюджетних програм і т. ін. За таких умов особливо актуалізуються питання формування та реалізації такої бюджетної політики, яка активно б сприяла досягненню визначених параметрів розвитку в довготерміновій перспективі.

Залежно від стратегії соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика може передбачати різний ступінь перерозподілу

валового внутрішнього продукту за допомогою бюджету, певний рівень централізації фінансових ресурсів у межах бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування тих чи інших заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо<sup>84</sup>. Слід зазначити, що на сьогоднішній день в наукових колах не вироблено єдиного бачення щодо оптимальних та граничних рівнів таких індикаторів розвитку як частка перерозподілу ВВП через видатки державного бюджету, дефіциту бюджету, частка державного і гарантованого боргу тощо. А тому видається, що теоретичні засади бюджетної політики та її вплив на регіональний розвиток слід розглядати саме в контексті функціонування економічної моделі держави як суб'єкта такої політики, оскільки без концептуальної визначеності у питаннях бачення місця держави в відносинах «держава-регіони» важко віднайти теоретико-методологічне підґрунтя для стратегії фінансової політики регіонального розвитку.

Питання впливу бюджетної політики, в контексті забезпечення економічного розвитку, лежить в площині визначення оптимальної частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет держави, яке в кінцевому результаті зводиться до вибору однієї з альтернатив: збільшення ролі держави у регулюванні економіки або проведення економічної лібералізації. Зауважимо, що дуалізм думок в питаннях оцінки впливу держави на економічний розвиток зумовлений множинністю оцінок та підходів.

Теоретичне підґрунтя сучасної бюджетної політики базується на фундаментальній ідеї Дж. Кейнса, суть якої зводиться до того, що зріла капіталістична економіка не спроможна ефективно використовувати наявні в неї господарські ресурси, а тому, потребує державного регулювання. Принцип податкової політики полягає у максимізації податкового навантаження з метою вилучення надлишкових заощаджень, які трансформуються в інвестиції<sup>85</sup>. Кейнсіанська модель передбачала активну дію уряду, спрямовану на розширення сукупного попиту в період кризових спадів і його обмеження у фазі економічного піднесення. Головним інструментом такого регулювання були визнані бюджетна політика – податки і державні видатки, бюджетний дефіцит, а також інструменти грошово-кредитної політики, яка проводилася центральними банками (регулювання процентних ставок і банківських резервів, операції на відкритому ринку). Відповідно до кейнсіанських ідей, грошово-кредитна політика мала пристосовуватися до бюджетного механізму

---

<sup>84</sup>Лисяк Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні.-2009.- Вип.19.- С.358-364

<sup>85</sup>Суторміна В. М., Федосов В. М., Андрущенко В. Л. Держава-податки-бізнес (Із світового досвіду фіскального регулювання економіки). – К.: Либідь. – 1992. – 328с.



регулювання і доповнювати його<sup>86</sup>. Така концепція передбачала відмову від ідеї збалансованого бюджету як головного орієнтира фінансової політики уряду та розроблення теорії впливу бюджетного дефіциту на динаміку виробництва.

Попри чималі дебати навколо кейнсіанської моделі державного регулювання, вона була багато років загально визнаним теоретичним обґрунтуванням стабілізаційної та антициклічної політики держави.

Недооцінка інфляційного чинника і зростання соціальних витрат в кінці 60-х років XX століття призвела до серйозних проблем, пов'язаних із зростанням дефіциту бюджету та нагромадженням державних боргів. Саме в цей період набуває поширення теорія «суспільного добробуту», яка була завжди популярною, інколи вона зводилась у ранг соціальної політики урядів, але ніколи не була абсолютно визначеною<sup>87</sup>. Ознаками держави загального добробуту були масштабні процеси перерозподільного характеру. Особливістю бюджетної політики держави цієї доби було те, що значна частина валового національного продукту акумулювалася в бюджеті за допомогою прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб і спрямовувалася на фінансування найважливіших суспільних потреб, при чому домінували ті, які мали соціальне спрямування. Відміна фіксованого валютного курсу і повсюдна економічна лібералізація призвели до деформації бюджетної політики, яка з часом набувала інфляційного характеру в силу надмірного зростання державних витрат і появи бюджетних дефіцитів.

Посилення соціальної ролі держави вимагало додаткових коштів, як наслідок вже у 1937 р. у середньому частка державних витрат у ВВП найбільш розвинених країн майже вдвічі перевищила рівень 1913 р. та зросла до 22,8%, а у 1980 р. відповідний рівень для країн – членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) зріс до 43%, а у таких країнах, як Бельгія, Нідерланди і Швеція перевищив 50% ВВП<sup>88</sup>. Заради справедливості додамо, що частка державних витрат у ВВП зросла як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, причому причини та структура таких витрат мали різну природу походження: зростання соціальних видатків; зміцнення позиції «держава добробуту», зростання «ефекту заміщення», зміна інституційних умов; зміна структури потреб домогосподарств та зростання питомої ваги потреб, які задовольняються державою; проведення стабілізаційної політики; збільшення державного боргу та зростання процентних витрат тощо<sup>89</sup>.

<sup>86</sup>Федосов В. М. Бюджетна система: підруч. [Текст] / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури : Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 с.

<sup>87</sup>Мельникова В. І., Мельникова О. П., Сідлярчук Т. В., Тур І. Ю., Шведова Г. М. Національна економіка. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 248 с.

<sup>88</sup>Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику / Е. Гайдар // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 4-23; База даних Економічного огляду // ОЕСР – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/document>

<sup>89</sup>Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків // Економіка України. – 2004. – № 6. – С. 12-19.

Такі негативні тенденції вимагали перегляду методів державного регулювання, хоча науковцями було доведено, що зростання частки видатків на фінансування соціальних послуг у видатках бюджету справляє позитивний вплив на економічне зростання, позаяк у секторі суспільних послуг створюється додана вартість, яка прямо збільшує обсяги номінального ВВП<sup>90</sup>.

Позитивний вплив соціальних видатків на економічне зростання було підтверджено також низкою емпіричних досліджень, де на основі аналізу статистичних даних по групі 14 країн за період 1970-1990 рр. було зроблено висновок про позитивний вплив на економічне зростання видатків на охорону здоров'я<sup>91</sup>. Таким чином, обсяги видатків на соціальну сферу (які є складовою державних витрат) стали ключовою детермінантою державної фінансової політики.

Протилежної думки притримуються західні науковці, котрі в своїх дослідженнях доводять, що зростання державних витрат негативно впливає на темпи економічного розвитку країни. Зокрема, автори Д. Авіль та Р. Строч в своєму дослідженні про вплив державних фінансів на економічний ріст в довгостроковій перспективі, на основі емпіричних даних за 40 років по європейських країнах довели, що зростання частки державних витрат у ВВП на 1 в.п. призводить до уповільнення темпів економічного зростання на 0,5 в.п.<sup>92</sup>.

До схожих висновків дійшли автори дослідження ЄЦБ про ефективність публічного сектора. На основі аналізу даних по європейських країнах було доведено, що оптимальний розмір частки державних витрат у ВВП з урахуванням соціальних трансфертів та пенсійних виплат не повинен перевищувати 40% ВВП<sup>93</sup>. Зазначимо, що висновок щодо спадної ефективності державних витрат у довгостроковому періоді є загальноприйнятним в економічній науці та застосовується на практиці в бюджетній політиці багатьох європейських країн.

За різними оцінками експертів оптимальна частка державних витрат для країн, ринки яких формуються, повинна знаходитись в межах від 20 до 40% ВВП. Так, на думку російських економістів Ілларіонова А. та Піоварової Н., для пострадянських країн граничним є рівень 36-38% ВВП,

---

<sup>90</sup>Lin S.A.Y. Government Spending and Economic and Growth // Applied Economics. – 1994. – №26. – P.83-94.

<sup>91</sup>Devarajan S., Swaroop V., Zou H. The composition of public expenditure and economic growth // Journal of Monetary Economics. – 1996. – №37. – P. 313–344; Bloom D., Canning D. and Sevilla, J. The Effect of Health on Economic Growth: Theory and Evidence // NBER Working Paper №8587. – Cambridge MA, 2001; Bleaney M., Gemmell N. and Kneller R. Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth Over the Long Run // Canadian Journal of Economics. – 2001. – Vol. 34. – №1. – P. 36–57.

<sup>92</sup>De Avila D. R., Strauch R. Public Finances and Long-term Growth in Europe – Evidence from a Panel-Data Analysis [Електронний ресурс] // European Central Bank. – Working Paper. – 2003. – №246. – 50 p. – P. 5.– Режим доступу: <<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp246.pdf>>.

<sup>93</sup>Afonso A., Schuknecht L. and Tanzi V. Public Sector Efficiency: an International Comparison [Електронний ресурс] // ECB Working Paper. – 2003. – №242. – 37 p. – Режим доступу: <<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>>.

оскільки перевищення цієї межі сповільнює економічне зростання<sup>94</sup>. В своєму дослідженні автори прийшли до висновку, що тим країнам, які характеризуються меншою питомою вагою державних витрат у ВВП, притаманні більш високі темпи економічного зростання. Слушність цього положення підтверджує невисокий рівень державних витрат відносно ВВП у країнах, які динамічно розвиваються, а саме: в 2006 році у Китаї ця частка становила 19,8% ВВП, у Індії – 27,4% ВВП, у Бразилії – 29,7% ВВП<sup>95</sup>.

Таким чином, узагальнення викладеного вище дозволяє стверджувати, що:

- ✓ на сьогоднішній день в наукових колах не існує єдиної, усталеної думки в питаннях впливу відносних обсягів державних видатків на економічний розвиток: результати одних досліджень свідчать про негативний вплив, інших – про те, що державні видатки можуть стимулювати сукупний попит, а, отже, і зростання ВВП;

- ✓ поряд із позитивним впливом бюджетної політики на економічний розвиток країни (збільшення обсягів фінансування витрат), доцільно враховувати і негативні наслідки від недофінансування державних видатків, позаяк державні видатки мають спадну граничну ефективність, тобто державні видатки позитивно впливають на економічне зростання країни тільки до певної межі: для кожної країни існує така точка біфуркації – частка державних витрат у ВВП, перетин якої уповільнює економічне зростання. Негативний вплив бюджетної політики на економічний розвиток проявляється як у нарощуванні державного боргу, так і в витісненні приватних інвестицій державними витратами, що неминуче призводить до послаблення дієвості та ефективності державної фінансової політики; державні видатки інвестиційного характеру доцільно здійснювати за наперед визначеними пріоритетами і збільшувати обсяги до рівня, який дозволить задовольнити першочергові потреби суспільства.

## **2.2. БЮДЖЕТНІ МЕХАНІЗМИ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

В умовах фінансово-політичної кризи (яку переживає наша держава) та послаблення стимулюючого впливу зовнішніх чинників на економічну динаміку країни, актуалізується потреба активного пошуку внутрішніх важелів забезпечення стійкого економічного розвитку та рівня життя громадян. Фінансове забезпечення розвитку регіонів України є чималою

<sup>94</sup>Илларионов А. Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С. 18-45.

<sup>95</sup>Міжнародний валютний фонд – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2008/gfsy08.pdf>

проблемою, яка перманентно вирішувалася впродовж останніх років. Важливо також підкреслити, що попри оголошені урядом децентралізацію влади та реформу місцевого самоврядування<sup>96</sup>, а пошук місцевою владою ресурсів для розвитку зводиться до намагання балансувати між необхідністю фінансового забезпечення захищених статей видатків і акумулюванням коштів для розбудови господарства та інфраструктури. Іншими словами, фінансування розвитку регіонів України продовжує існувати в фрагментарній формі, здебільшого в окремо взятих містах.

В цьому контексті зростає роль бюджетної політики, позаяк саме вона є потенційно найбільш дієвим та ефективним інструментом у вирішенні ключових завдань розвитку регіонів із слабкими та недостатньо сформованими ринковими інститутами. Виклики, обумовлені змінами в суспільно-політичному житті України кінця 2013 початку 2014 року, окреслили нові передумови для бюджетної політики держави та її регіонів. Децентралізація влади викристалізувала низку проблем бюджетної політики, які в умовах надмірної адміністративної вертикалі минулої влади перебували в прихованому стані, багато питань впровадження реформ у бюджетній сфері залишилось відкритими, а сповільнення економічної динаміки впродовж останніх років, призвело до обмеження фінансових ресурсів уряду.

Своєчасність даної проблематики продиктована, з однієї сторони, відсутністю належного теоретичного забезпечення та практичного інструментарію здійснюваних реформ в державі, які є запорукою сучасного етапу розвитку регіонів зокрема і держави загалом, з іншої – необхідністю всебічного врахування регіональних інтересів в силу динамічних змін в соціально-економічному розвитку держави та її регіонів під впливом процесів глобалізації, європейської інтеграції, поступового переходу від адміністративних до індикативних методів у взаєминах «центр-регіони». Багато питань викликають неефективність дотаційних та субвенційних механізмів подолання відсталості територій та безперспективністю цільового бюджетного фінансування «точкових» регіональних проектів; обмеженість бюджетних механізмів фіскального перерозподілу доходів, недосконалість ринку муніципальних цінних паперів та невідповідність сучасних тенденцій формування місцевих бюджетів в Україні потребам зміцнення місцевого самоврядування. Удосконалення потребують процеси бюджетної підтримки регіонального розвитку в силу відсутності науково обґрунтованих механізмів формування та реалізації державних програм розвитку, ефективної системи горизонтального та вертикального бюджетного регулювання і т. ін.

---

<sup>96</sup>Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції про реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Зазначене актуалізує потребу концентрування зусиль на обґрунтуванні дієвих механізмів бюджетної політики та підвищення ефективності використання суспільних фінансів у розв'язанні проблем регіонів України.

Різні аспекти даної проблеми критично осмислюються в вітчизняних та зарубіжних наукових дослідженнях. Так, проблеми децентралізації управління та шляхи зміцнення фінансової та бюджетної стабільності регіонів розроблені в роботах Н. Старостенко, С. Двоєносенко, В. Зайчикової, Т. Єфименко, О. Кириленко; теоретичні аспекти реформування бюджетної та податкової системи знайшли своє відображення у працях В. Андрущенка, О. Барановського, К. Павлюка, С. Слухая, А. Соколовської; теоретичні основи бюджетної політики в масштабах держави закладені в працях У. Оутса, Ч. Тібу, С. Уільямса, Ж. Сея, В. Танзі та ін.

Водночас, результати проведених досліджень доводять, що більшість вчених зосереджують увагу або на загальних теоретико-методологічних засадах розвитку бюджетної політики в масштабах країни, або вивчають конкретні питання регіонального розвитку і недостатньо уваги приділяють формуванню бюджетної політики та механізмам її реалізації на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

В цілях даного дослідження, аналіз бюджетних механізмів підтримки регіонального розвитку проведемо в розрізі *державного та місцевих бюджетів* (рис. 2.3).

Серед традиційних механізмів підтримки регіонального розвитку, що реалізуються за рахунок коштів Державного бюджету, фінансові аналітики та експерти виділяють *субвенції з Державного бюджету*<sup>97</sup>.

Детальний аналіз існуючих механізмів показав, що для більшості регіонів України система субвенцій є ключовим джерелом фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок бюджетних коштів, позаяк даний механізм дозволяє враховувати потреби регіонів і передбачає компенсацію втрат місцевим бюджетам на виконання власних повноважень, на реалізацію програм соціального розвитку та інвестиційних проектів.

Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад<sup>98</sup>:

- 1) економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм;
- 2) направленості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;

<sup>97</sup> Проект «Регіональне врядування та розвиток» / Режим доступу: <http://www.rgd.org.ua/>

<sup>98</sup> Бюджетний кодекс України / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>



Рис. 2.3. Бюджетні механізми підтримки регіонального розвитку

- 3) фінансової забезпеченості інвестиційних програм, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами, залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;
- 4) рівня забезпеченості закладами соціально-культурної сфери;
- 5) рівня розвитку дорожнього та комунального господарства;
- 6) участі бюджету отримувача субвенції;
- 7) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності <sup>99</sup>.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках

<sup>99</sup> Бюджетний кодекс України за станом на 8 липня 2010 р. No 2456–VI / Верховна Рада України. — офіц.вид. // відомості Верховної Ради України. — 2010. — No 50–51. — С. 105

на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників)<sup>100</sup>. Однак, Бюджетний кодекс, встановлюючи принципи та засади надання місцевим бюджетам інвестиційних субвенцій не конкретизує і не закріплює механізму розподілу таких субвенцій, посилаючись лише на необхідність прийняття окремої постанови Уряду для врегулювання цього питання<sup>101</sup>.

Попри затверджену методику розподілу коштів та підготовки пропозицій, процес виділення субвенцій і надалі носить незрозумілий, необґрунтований та непрозорий характер. Необхідно зазначити, що субвенційний механізм підтримки розвитку регіонів в сучасних умовах, характеризується низкою суттєвих недоліків, врахування яких дозволить підвищити якість та ефективність державних видатків. До таких слід віднести: *латентне управління з «центру»*; *недосконала процедура розподілу бюджетних коштів та надмірна розпорошеність субвенцій*.

Вважаємо, що сучасна система розподілу субвенцій зазнала якісних деформацій: замість виконувати свої нормативні функції, передбачені Бюджетним кодексом – реалізація програм соціального розвитку, компенсація втрат місцевим бюджетам на виконання власних повноважень та виконання інвестиційних проектів, спостерігаємо розпорошеність на десятки вузько спеціалізованих субвенцій, а механізм їх розподілу базується на суб'єктивних рішеннях вищих органів влади, що в кінцевому результаті не дозволяє реалізувати принцип самостійності місцевих бюджетів у частині мобілізації доходів та їх витрачання, тобто зменшуються можливості регіонів самостійно вирішувати питання свого розвитку, але зростає при цьому латентне ручне управління «зверху», яке проявляється в складному і незрозумілому порядку затвердження субвенцій.

Так, за 2011-2013 рр. розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів засвідчив значну асиметрію трансфертного забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, причому за вказаний період вона мала стійкий характер. Із даних, наведених в таблиці 2.3 цілком очевидно, що місцеві бюджети таких регіонів як Вінницька, Львівська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська області практично взагалі не отримують бюджетних коштів на розвиток, в той час Донецька, Луганська та Одеська області освоюють половину від загальнодержавного обсягу субвенції, передбаченої на поточний рік.

Незважаючи на положення статті 105 чинного Бюджетного кодексу України на сьогодні відсутні правові норми, які би визначали *принципи та критерії розподілу* інвестиційних субвенцій. Так, попри те, що статтею 97 Бюджетного кодексу України визначено перелік міжбюджетних трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, додатком 7 до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік місцевим бюджетам передбачається субвенція з

---

<sup>100</sup> Там же

<sup>101</sup> Там же

державного бюджету на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, у переліку трансфертів, визначених статтею 97 Бюджетного кодексу України, зазначена субвенція не виділена окремим підпунктом.

Таблиця 2.3.

*Розподіл субвенції з державного бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів (планові показники)*

Регіони	2011 рік			2012 рік			2013 рік		
	Обсяг субвенції, млн. грн.	% до загального обсягу	На одного мешканця, грн.	Обсяг субвенції, млн. грн.	% до загального обсягу	На одного мешканця, грн.	Обсяг субвенції, млн. грн.	% до загального обсягу	На одного мешканця, грн.
АР Крим	4,5	0,5	2,3	46,3	1,7	26,1	8,6	0,6	4,4
Вінницька	15,0	1,7	9,2	106,5	3,8	65,4	2,0	0,1	1,2
Волинська	0,0	0,0	0,0	85,2	3,0	81,9	9,0	0,7	8,7
Дніпропетровська	50,0	5,6	15,1	2,0	0,1	0,6	67,6	5,1	20,4
Донецька	398,0	<b>44,4</b>	<b>90,9</b>	932,5	<b>33,4</b>	<b>212,9</b>	400,6	<b>30,0</b>	<b>91,5</b>
Житомирська	44,0	4,9	34,7	131,5	4,7	<b>103,6</b>	158,0	<b>11,8</b>	<b>124,5</b>
Закарпатська	0,0	0,0	0,0	14,0	0,5	11,2	0,0	0,0	0,0
Запорізька	62,0	6,9	34,7	163,1	5,8	<b>91,3</b>	45,5	3,4	25,5
Івано-Франківська	0,0	0,0	0,0	59,6	2,1	43,2	8,0	0,6	5,8
Київська	127,3	14,2	73,9	142,0	5,1	82,4	100,0	7,5	<b>58,1</b>
Кіровоградська	6,0	0,7	6,0	72,1	2,6	72,4	39,0	2,9	39,2
Луганська	66,0	7,4	29,2	102,5	3,7	45,4	218,0	<b>16,3</b>	<b>96,6</b>
Львівська	0,0	0,0	0,0	7,5	0,3	3,0	49,6	3,7	19,5
Миколаївська	0,0	0,0	0,0	27,8	1,0	23,7	0,0	0,0	0,0
Одеська	104,5	<b>11,7</b>	<b>43,7</b>	314,0	<b>11,2</b>	<b>131,2</b>	75,0	5,6	31,3
Полтавська	0,0	0,0	0,0	220,3	7,9	<b>150,0</b>	0,0	0,0	0,0
Рівненська	16,0	1,8	13,8	12,7	0,5	11,0	10,0	0,7	8,6
Сумська	1,0	0,1	0,9	22,5	0,8	19,7	35,0	2,6	30,6
Тернопільська	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Харківська	0,0	0,0	0,0	75,2	2,7	27,4	54,1	4,0	19,7
Херсонська	0,0	0,0	0,0	6,0	0,2	5,6	0,0	0,0	0,0
Хмельницька	1,6	0,2	1,2	3,0	0,1	2,3	5,0	0,4	3,8
Черкаська	0,0	0,0	0,0	32,7	1,2	25,7	0,0	0,0	0,0
Чернівецька	0,0	0,0	0,0	95,3	3,4	<b>105,1</b>	5,0	0,4	5,5
Чернігівська	0,0	0,0	0,0	48,7	1,7	45,1	36,0	2,7	33,4
м. Київ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,0	0,8	3,9
м. Севастополь	0,0	0,0	0,0	72,4	2,6	<b>188,9</b>	0,0	0,0	0,0
<b>Разом по Україні</b>	<b>895,9</b>	<b>100,0</b>	<b>19,7</b>	<b>2 795,3</b>	<b>100,0</b>	<b>61,4</b>	<b>1 337,0</b>	<b>100,0</b>	<b>29,3</b>

Примітка. Складено на основі опрацювання Законів «Про державний бюджет» за відповідний рік

В кінцевому результаті зазначене призводить до того, що при затвердженні Закону України про Державний бюджет України щороку субвенції капітального характеру залишаються не розподіленими між регіонами, порядки їх використання не затверджуються. До слова, протягом 2012 року Кабінет Міністрів України чотири рази вносив зміни до Порядку використання коштів субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, що визначається



постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. № 106 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій»: постанови Кабінету Міністрів України № 338 від 23.04.2012 р., № 509 від 21.05.2012 р., № 678 від 11.07.2012 р., № 1087 від 28.11.2012 р.). Після врегулювання вищезазначених питань кошти до місцевих бюджетів починають надходити тільки в III-IV кварталі, що унеможлиблює їх своєчасне використання враховуючи тривалу процедуру внесення відповідних змін до місцевих бюджетів в частині затвердження видатків за рахунок відповідної субвенції, проведення тендерних процедур, виготовлення проектно-кошторисної документації і т.д. В результаті так потрібні для розвитку регіонів кошти повертаються до Державного бюджету України у зв'язку із закінченням бюджетного року.

В контексті нашого дослідження, не можливо оминати увагою і такі механізми підтримки регіонального розвитку як *капітальні видатки*. Видатки розвитку (іноді їх ще так називають), призначені для фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності (капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови національної економіки; субсидії, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворення). До слова, аналіз розподілу коштів державного бюджету на капітальні видатки за 2013 рік засвідчив низький рівень прозорості бюджету, оскільки Законом про Державний бюджет України на 2013 рік Верховна Рада не розглядала ні напями ні критерії використання коштів, як результат – КМУ своїм Розпорядженням<sup>102</sup> розподілив 1,7 млрд. грн. між міністерствами та державними органами, при чому державним органам перепало 1285,7 млн. грн., а обласним та державним адміністраціям – 415,4 млн. грн. (рис. 2.4, 2.5), окрім того не зрозуміло, які об'єкти повинні фінансуватися та чому Донецькій області надано пріоритетного значення? Потрібно зазначити, що для АР Крим та обласних державних адміністрацій визначено тільки напями використання цих коштів та загальний обсяг, а пооб'єктний розподіл повинен здійснюватися відповідними державними адміністраціями. Зрозуміло, що такі рішення призводять до надмірної залежності органів місцевого самоврядування від рішень обласних державних адміністрацій. Тому, потрібно відходити від такої практики розподілу коштів, оскільки нівелюється сам механізм державної підтримки розвитку регіонів. На часі – впроваджувати чіткий та прозорий формульний підхід.

---

<sup>102</sup>Розпорядження КМУ від 20.03.2012 р. № 149-р «Деякі питання використання у 2013 році державних капітальних видатків» Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/76-2013-%D1%80>

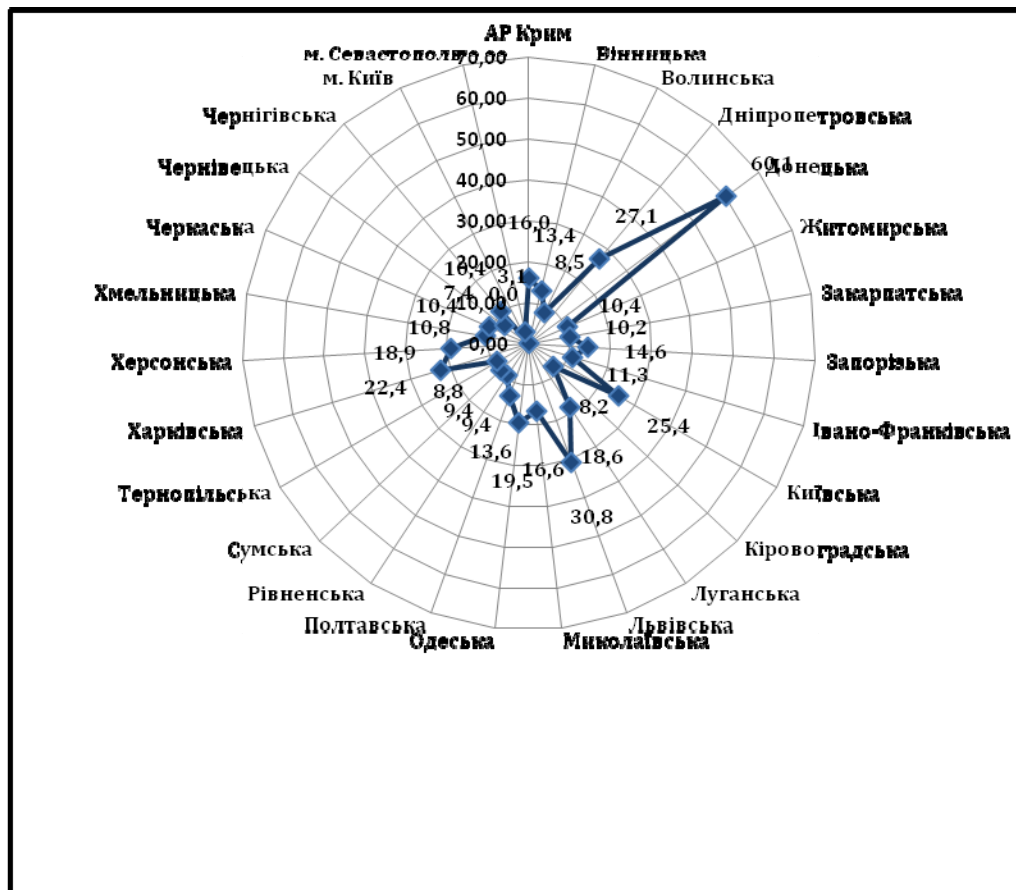


Рис. 2.4. Розподіл капітальних видатків в розрізі регіонів за 2013 рік, млн. грн.

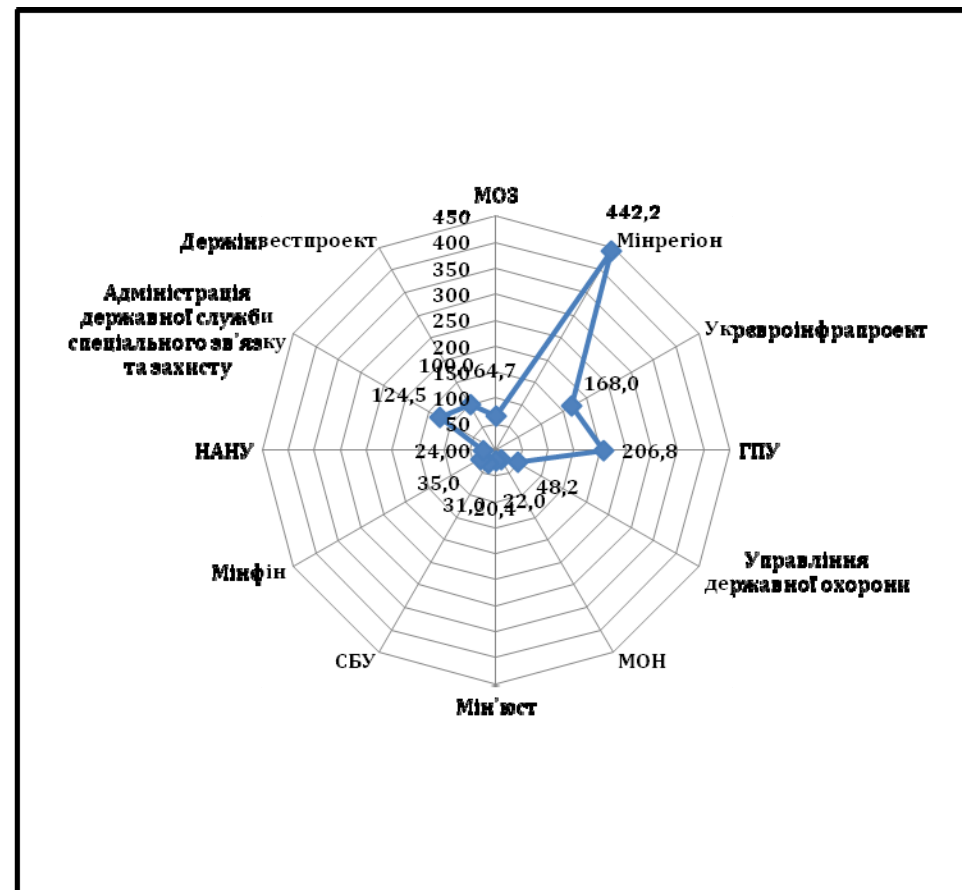


Рис. 2.5. Розподіл капітальних видатків в розрізі одержувачів коштів за 2013 рік, млн. грн.

Іншим механізмом підтримки регіонального розвитку є *цільові програми*, які приймаються на національному рівні – Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів за всіма напрямками та галузям економіки, перелік яких щорічно при прийнятті бюджету перезатверджується, доповнюється та припиняється. В підтвердження сказаного додамо: на 2009 рік бюджетні призначення були затверджені за 813 бюджетними програмами на суму 274 млрд. грн., у 2010 році – 856 програм на суму понад 307 млрд. грн., у 2011 році – 921 програма на суму 342 млрд. грн. Зрозуміло, що така надмірна кількість бюджетних програм призводить до розпорошеності бюджетних коштів та суттєвих недоліків при їх виконанні. Заради справедливості, потрібно зазначити, що Законом України «Про державний бюджет на 2012 рік» Міністерством фінансів України було оптимізовано кількість бюджетних програм до 560 з обсягом фінансування 358 млрд. грн.<sup>103</sup>. В цілях економії бюджетних коштів в березні 2014 року Постановою КМУ № 71 Уряд достроково припинив виконання ще 14 державних цільових програм та національних проектів<sup>104</sup>. Зрозуміло, що при такій кількості програм МФУ фізично не в змозі проаналізувати ефективність та обґрунтованість всіх бюджетних запитів, та відповідність використання бюджетних ресурсів цілям стратегій регіонального розвитку.

Довідково зазначимо, що незважаючи на прийнятий Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1610-IV, який мав на меті впорядкувати процеси формування та виконання програм та Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292-р (при формуванні проекту бюджету на 2012 рік, проведено оптимізацію кількості бюджетних програм, шляхом скорочення їх кількості з 883 до 580. В 2014 році скорочено 48 державних програм в силу фінансової забезпеченості в розмірі 1-2% від потреб<sup>105</sup>) і надалі відбувається «розпорошення» бюджетних коштів. Для прикладу, за даними Рахункової палати України щодо виконання державного бюджету: у 2010 році із 744 бюджетних програм частково проведено видатки за 314 програмами на 79,2% від плану, а за 19 програми не розпочато фінансування взагалі; у 2011 році у запланованих обсягах з 921 бюджетної програми здійснено видатки за 41 бюджетною програмою, за 670 бюджетними програмами видатки проведено в обсягах 12,3% від плану, а за 105 програмами не розпочато фінансування взагалі. Така ситуація призводить до того, що

<sup>103</sup>Закон України «Про державний бюджет України на 2012 рік» / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>

<sup>104</sup>Постанова КМУ від 05.03.2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» / Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF#n10>

<sup>105</sup>Кабмін заявляє про "зачистку" держпрограм і проектів та економію на 48 мільярдів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2014/03/5/425076/>

результативність бюджетних програм, на жаль, залишається досить низькою. Окрім того, така надмірна роздрібненість бюджетних програм не дозволяє досягнути позитивного соціально-економічного ефекту за рахунок бюджетних коштів.

По своїй ідеології реалізація кожної бюджетної програми розвитку зводиться до того, що конкретна імплементація результатів у вигляді будівництва, реконструкції, модернізації, розширення, закупівель, освітніх заходів і т.п. відбувається на конкретній території області, району, міста або селища. Участь регіону у реалізації загальнодержавних проектів покликана сприяти розвитку цього регіону, а кошти із держбюджету можуть відігравати роль ефективного засобу підтримки цього розвитку. Насправді, практика доводить протилежне, оскільки існує ряд негативних моментів у системі використання цього механізму фінансової підтримки регіонального розвитку. Так, серед ключових недоліків реалізації означеного механізму експерти виділяють *неузгодженість між галузевими та регіональними інтересами* в діючому бюджетному процесі. Мова йде про те, що програми формуються на галузевому рівні, міністерства та відомства подають до Кабінету Міністрів пропозиції щодо розвитку тих чи інших складових у своїх галузях, надають розрахунки потреб у бюджетних коштах, готують відповідні техніко-економічні обґрунтування. Складовою частиною таких розрахунків є також і пропозиції щодо територіального вирішення цього питання, тобто розміщення об'єктів, на яких буде реалізовуватись програма на території України в межах областей, районів, міст, селищ. Саме тут і виникає проблема: *по-перше*, міністерство, як правило, самостійно, не проводячи достатніх консультацій із регіонами вирішує в який регіон та на які цілі направляти ті чи інші ресурси, а *по-друге*, навіть якщо б відомство захотіло провести такі консультації, то відсутній механізм, який би передбачав елементи конкурсного відбору регіонів на основі врахування чітких критеріїв. Як наслідок, ми стаємо свідками того, коли одні області отримують більше, а інші менше ресурсів та відповідно заходів по реалізації. Така колізія пояснюється тим, що прописаний у законодавстві процес формування бюджету на наступний рік не передбачає узгодженості запитів, що йдуть від галузевих та регіональних розпорядників бюджетних коштів. Тобто запити, що формуються на рівні міністерства не мають процедури їх узгодження із державними адміністраціями в регіонах, а, отже, й надалі залишаються відкритими питання: як розглядались пропозиції регіонів або чому не враховувались? За якими критеріями були відібрані інші регіони? хто персонально відповідає за такий відбір? З огляду на сказане, механізм узгодження інтересів галузей та регіонів при формуванні програм із державного бюджету потребує суттєвого вдосконалення.

Іншим недосконалим моментом застосування програмного механізму фінансування розвитку є те, що регіони практично не мають реального впливу на реалізацію таких програм, навіть якщо той чи інший регіон є

здіяним в їх реалізації. Відсутні чіткі норми, які б передбачали необхідність участі регіону у відборі підрядників, виконавців, партнерів, участі у тендерах на закупівлю товарно-матеріальних цінностей тощо. Як результат – неефективне використання бюджетних коштів.

Прогресивним механізмом підтримки регіонального розвитку, який набув широкої популярності в країнах пострадянського простору є *гарантія держави та повна (або часткова) компенсація відсотків за кредитами*, що спрямовуються на виконання регіональних програм. Цей підхід має більш ринковий характер, оскільки місцеві органи влади не просто стають отримувачами коштів, а й повинні шукати більш вигідні для себе умови в банківському секторі. Однак і цей механізм є не довершеним, в силу того, що регіони обмежені у виборі уповноважених банків. Для прикладу, відповідно до діючого порядку здійснення запозичень під державні гарантії на 2013 рік<sup>106</sup>, у сферу житлового будівництва та ЖКГ, перевагу було надано АБ «Укргазбанку».

В системі бюджетних механізмів підтримки регіонального розвитку чільне місце посідає *Державний фонд регіонального розвитку* (далі – ДФРР), який покликаний забезпечити видаткові потреби органів місцевого самоврядування при здійсненні капітальних вкладень за рахунок коштів Державного бюджету.

Створення такої інституції започатковано в рамках реалізації Програми економічних реформ у 2011 році та розробки положень законопроекту «Про державну регіональну політику», яким передбачалося використання коштів фонду на забезпечення регіонального розвитку. Вперше в Державному бюджеті на 2012 рік змінами до Бюджетного кодексу ст. 24-1 визначено<sup>107</sup>, що:

1. ДФРР створюється у складі загального фонду Державного бюджету в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.
2. Кошти ДФРР спрямовуються на виконання:
  - державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
  - державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
  - угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;
  - державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

<sup>106</sup>Постанова КМУ від 03.06.2013 № 404 «Деякі питання здійснення головними розпорядниками бюджетних коштів капітальних видатків понад обсяги встановлених бюджетних призначень» // Режим доступу: [http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/TEO/poryadok\\_zalych\\_koshtiv/PKMU404.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/TEO/poryadok_zalych_koshtiv/PKMU404.pdf)

<sup>107</sup>Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4318-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 39. – ст. 464

- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Порядок використання коштів фонду та критерії розподілу вперше затверджено постановою КМУ<sup>108</sup>, згідно якої: 70% коштів розподіляється між АР Крим, областями та містами Києвом і Севастополем відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; решта 30 % коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні). Перелік показників, що використовуються у методиці розподілу коштів, було закріплено Постановою КМУ<sup>109</sup>.

Аналіз функціонування Державного фонду регіонального розвитку за період з 2012 по 2014 рр. підтвердив, що попри оптимістичні наміри центральної влади забезпечити прозорий розподіл коштів та самостійність регіонів у визначенні пріоритетності спрямування коштів на конкурсний відбір інвестиційних проектів, а також підвищити ефективність адміністрування коштів на підтримку регіонального розвитку (шляхом концентрації джерел її надання), існують системні проблеми як за *обсягами коштів*, які виділяються ДФРР, так і за *об'єктним складом* використання.

Щодо проблем першої групи, то слід зазначити на 2012 рік обсяг ДФРР Законом України «Про Державний бюджет» було встановлено в сумі 1641450 тис. грн., що становило 50% від обсягу коштів, передбачених БКУ; щодо 2013 року, то – 987534,6 тис. грн. та 30% відповідно, тобто фактичний обсяг ДФРР було зменшено у 3,44 рази по відношенню до індикативного прогнозного обсягу (3,4 млрд. грн.). Відповідно до прогнозних даних МФУ на 2014 рік запланований обсяг ДФРР становитиме 25%. Для прикладу, в регіональному розрізі розподіл коштів ДФРР за 2013 рік демонструють дані рис. 2.6, з якого чітко прослідковується, що непропорційно великі суми «перепали» чотирьом областям: Донецькій, Дніпропетровській, Харківській та місту Києву. Як бачимо, принципи розподілу і надалі залишаються незрозумілими.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального будівництва в 2012 році до переліку об'єктів і заходів, що фінансувалися з ДФРР було включено 500 програм, реалізація яких передбачала здійснення будівництва та реконструкції закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту і соціального захисту, об'єктів

<sup>108</sup>Постанова КМУ від 21.03.2012 № 312 «Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку» // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/312-2012-%D0%BF>

<sup>109</sup>Постанова КМУ від 04.07.2012 № 656 «Питання державного фонду регіонального розвитку» // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF>

житлово-комунального господарства, а також транспортної інфраструктури.

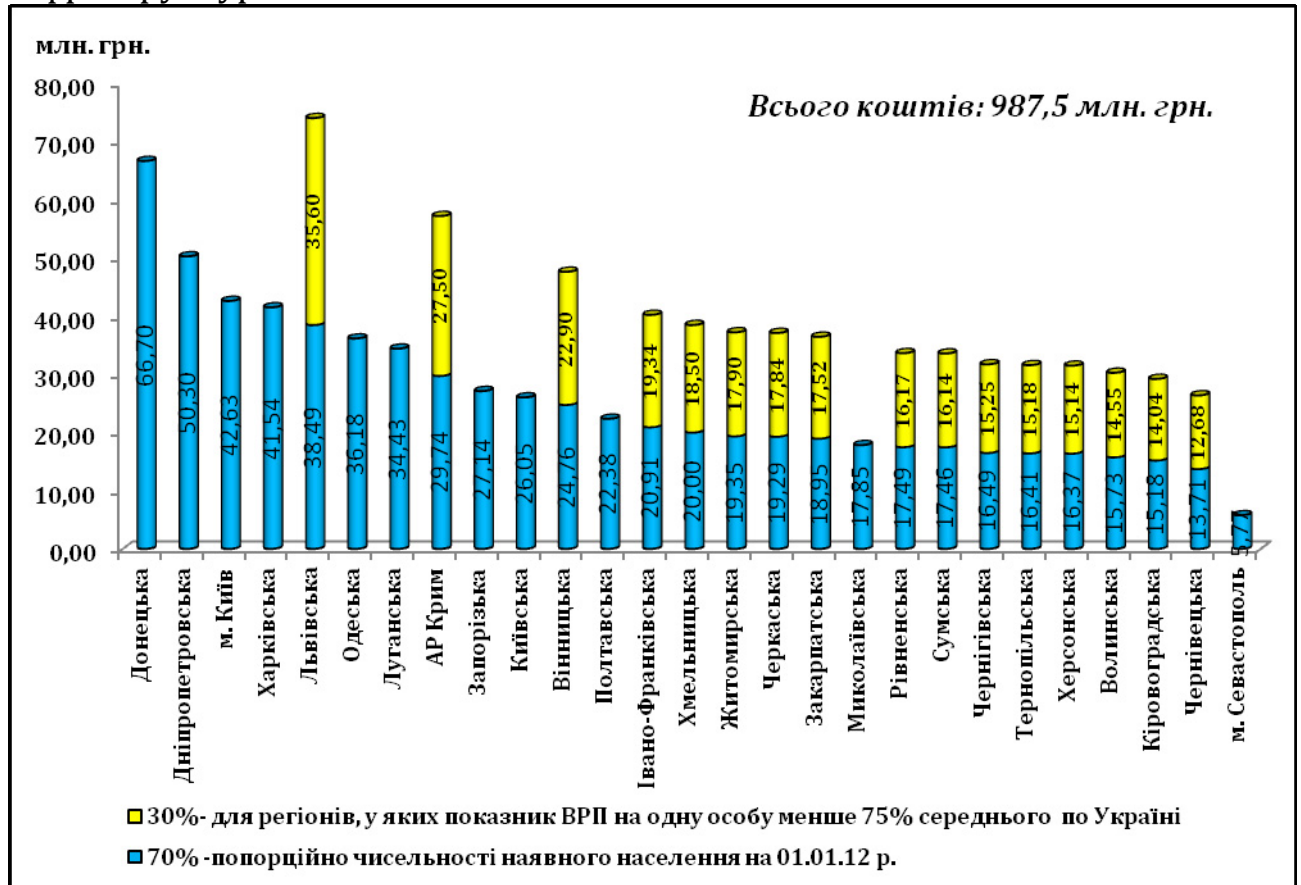


Рис. 2.6. Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку на 2013 рік, млн. грн.

Примітка. Складено автором на основі 3-ну України «Про державний бюджет на 2013 рік»

Втім, детальний аналіз об'єктів, які були профінансовані, засвідчив, що левова частка коштів з ДФРР була спрямована на об'єкти освіти – 523 об'єкти, медицини – 98, житлово-комунального господарства і транспорту – 95; спорту – 55; культури – 25. Аналогічна ситуація мала місце і в 2013 р., перевагу надали проектам соціального спрямування: дитячі садки – 29; школи – 64; спортивні заклади – 4; перинатальні центри – 3; лікарні – 28. У 2014 році за рахунок коштів ДФРР заплановано профінансувати 273 проекти на суму 908860 тис. грн., з яких 40% – об'єкти освіти, 24% – охорони здоров'я, 17% – водопостачання та водовідведення, 9% – культура і спорт, 10% – інше<sup>110</sup>.

Таким чином, доводиться констатувати, що кошти ДФРР спрямовувалися, в основному, на вирішення повсякденних поточних проблем регіонів (дуже часто на погашення заборгованості місцевих бюджетів) без урахування пріоритетів регіонального розвитку, що в

<sup>110</sup>Пропозиції регіонів щодо фінансування об'єктів за рахунок коштів ДФРР у 2014 році // Режим доступу: [http:// minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua)



кінцевому результаті нівелює ДФРР як потужний механізм підтримки економічної активності на місцевому та регіональному рівні.

Необхідно наголосити, що попри новий порядок використання коштів ДФРР (набрав чинності в 2013 році), згідно якого визначено умови участі місцевих бюджетів у співфінансуванні відповідних програм, а також заборонено спрямовувати бюджетні кошти фонду на фінансування інвестиційних програм, видатки на які передбачені іншими бюджетними програмами, і надалі зберігаються недоліки у формуванні та використанні коштів фонду. *По-перше*, не зрозуміло за який саме період потрібно використовувати показники чисельності регіонів; *по-друге*, порядок використання коштів ДФРР не містить відомостей про відповідального виконавця бюджетної програми та заходи впливу у разі невиконання бюджетної програми; *по-третьє*, не зрозуміло як розподіляти 30% коштів ДФРР (немає жодного показника!), натомість зазначено, що відбуватиметься з «урахуванням проблем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць», *по-четверте*, процедури конкурсного відбору інвестиційних програм та умови їхнього співфінансування мають дещо формалізований характер, *по-п'яте*, необґрунтованість пропорцій застосування показників 70:30, *по-шосте*, зменшення мінімальної кошторисної вартості інвестиційних програм регіонального значення (з 5 до 1 млн. грн.), а районного значення – з 1 млн. грн. до 200 тис. грн., формує ґрунт для розпорошення коштів, що в кінцевому результаті призведе до зменшення вагомості Фонду, як інституції, котра повинна забезпечити мультиплікативний ефект для майбутнього розвитку. Зазначене доводить недосконалість процедури розподілу коштів ДФРР між регіонами та вказує на необхідність забезпечення максимальної прозорості при перерозподілі коштів між районними, селищними, сільськими, міськими бюджетами та бюджетами міст обласного значення.

Таким чином, узагальнення викладеного вище дозволяє стверджувати, що бюджетна політика є дієвим інструментом у вирішенні ключових завдань розвитку регіонів із слабкими та недостатньо сформованими ринковими інститутами, а практична її реалізація передбачає застосування внутрішніх механізмів, які покликані забезпечити стійкий, поступальний розвиток. Формування бюджетної політики в контексті системного оновлення країни повинно, насамперед, базуватися на зростанні зацікавленості регіонів у власному розвитку та забезпеченні рівноправних відносин держави і регіонів. Зазначене спонукає до надання регіонам більшої самостійності при ухваленні економічних рішень, підвищення дієздатності та розширення повноважень місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальних громад достатніми фінансовими ресурсами.

Попри реформи останніх років, які відбуваються в бюджетній сфері, на сьогоднішній день в системі міжбюджетних відносин зберігається низка



невирішених проблем, які вимагають модернізації та реформування. До таких проблем слід віднести:

- *проблеми, пов'язані із розрахунком бюджетних трансфертів:*
  - ✓ можливість зміни формульних коефіцієнтів у «ручному режимі»;
  - ✓ неврахування особливостей економічного розвитку регіонів при визначенні індивідуальних нормативів витрат;
  - ✓ відсутність мотивації місцевої влади до збільшення доходів;
  - ✓ надання пріоритету фінансування видатків, що впливають на обсяги трансфертів;
- *проблеми, пов'язані із невідповідністю доходів і витрат:*
  - ✓ високий рівень перерозподілу через «центр» (неможливість концентрації ресурсів розвитку на місцях; орієнтація на короткострокове планування; політична мотивація прийняття управлінських рішень);
  - ✓ обтяжливий і несправедливий механізм «делегованих видатків» (орієнтація на фінансування соціальних витрат);
  - ✓ непередбачуваність розподілу трансфертів.

Варто зазначити, що низька результативність трансфертної політики обумовлена неефективною структурою трансфертів, оскільки (як засвідчили результати проведеного аналізу) в ній переважають дотації вирівнювання. В результаті такої фінансової підтримки місцевих бюджетів («зрівнялівки») місцеві органи влади позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми через залежність від дотацій (або через вилучення понадпланових коштів), а, отже, при такому стані речей про економічний розвиток регіонів говорити не приходиться.

Трансферти місцевим бюджетам, призначені для розв'язання поточних бюджетних проблем, самі по собі не сприяють довгостроковому розвитку регіонів і можуть навіть стримувати його, оскільки формують пасивну поведінку місцевих органів влади та низький рівень підприємницької активності не лише в регіонах-реципієнтах, але і в регіонах-донорах<sup>111</sup>. Існуюча система міжбюджетних відносин не відповідає принципам регіональної політики України в частині забезпечення фінансової самостійності та рівномірного розвитку; наявність суттєвих недоліків у сфері регулювання міжбюджетних відносин свідчить про необхідність її модернізації та докорінної зміни пріоритетів, на яких базується система міжбюджетного вирівнювання.

Щоб усунути суб'єктивізм та фрагментарність щодо процесів *формування та використання коштів ДФРР* необхідно унормувати пріоритети його діяльності. Це можливо реалізувати шляхом: розробки положення про ДФРР, у якому варто чітко визначити мету, завдання та

---

<sup>111</sup> Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозу. – 2010. – 2010.- с. 229

очікувані результати; концентрування потенційних фінансових джерел державної підтримки регіонального розвитку; обмеження можливості використання коштів ДФРР на погашення кредиторської заборгованості. Щодо удосконалення процедури формування обсягів коштів ДФРР, то необхідно відійти від практики «ручного» управління формування Фонду; встановити індикативний обсяг Фонду у програмних документах уряду на середньострокову перспективу з обмеженням коригування показників більш ніж на 10%, а при розподілі коштів Фонду доречним буде використання індексного методу розподілу, що забезпечить прозорість процедури та об'єктивне підґрунтя для перерозподілу між територіальними громадами.

Не можна оминати увагою ініційовані Урядом зміни до Бюджетного кодексу України (в частині децентралізації фінансів), які зумовлені проведенням реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, в основі якої закладено ідею децентралізації влади та розширення повноважень територіальних громад<sup>112</sup>. Попередній аналіз даного проекту закону дає підстави стверджувати, що попри об'єктивну потребу проведення реформи державного управління та надання бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам в Україні, реальна децентралізація зводитиметься до розширення бази оподаткування, а не до зростання частки власних доходів. Видається, що введення нових та перерозподіл існуючих (плата за надання адміністративних послуг, державне мито та 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора) податків, які Уряд пропонує зараховувати до загального фонду місцевих бюджетів, не забезпечить органам місцевого самоврядування створення додаткового ресурсу, яким можна розпоряджатися на власний розсуд, оскільки паралельно на місця передаються низка функцій та державних програм (напр. реструктуризація шахт, фінансування спеціалізованих медико-санітарних частин, лабораторних центрів Держсанепідемслужби, видатки на соціальний захист чорнобильців (в частині санаторно-курортного оздоровлення і ін.), тобто замість ліквідувати неефективні державні програми і вивільнені кошти направити в регіони, Уряд, анонсуючи бюджетні зміни, перекладає реалізацію проблемних держпрограм на місця. Банківська форма обслуговування власних надходжень бюджетних установ як альтернатива казначейської, породжує теж низку питань в силу потенційної можливості зловживання бюджетними коштами, заробляючи на депозитах.

---

<sup>112</sup> [Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України \(щодо бюджетної децентралізації\)](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901)  
від 08.08.2014 року № 4435а // Режим доступу:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51901](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901)

## 2.3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Важливим механізмом регулювання темпів суспільного розвитку на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць є *місцеві бюджети*, основним призначенням яких є фінансове забезпечення розвитку регіонів та виконання соціально-економічних завдань, покладених на органи місцевого самоврядування.

Нові виклики, обумовлені погіршенням економічної кон'юнктури та падінням темпів зростання економіки України (у МВФ прогнозують, що падіння ВВП України в 2014 році становитиме 6,5%, в тому числі через конфлікт на сході держави)<sup>113</sup>, загострили проблеми регіонального відтворення. На цьому фоні регіони, максимально використовуючи всі можливі види власних фінансових ресурсів, приречені зменшувати свої претензії на державну підтримку через обмежені її можливості. Це з однієї сторони. З іншої, хронічний дисбаланс доходів і витрат місцевих бюджетів не дозволяє органам місцевої влади проводити самостійну політику розвитку. Джерела покриття поточних витрат є невизначеними і непередбачуваними в часі, позаяк суттєво залежать від рішень центральної влади. Обмеженість власних фінансових ресурсів є тим бар'єром, який перешкоджає реалізації стратегічних програм економічного розвитку регіону. За таких умов місцеві бюджети з механізмів розвитку регіонів перетворилися в інструменти забезпечення їхнього виживання, а тому доводиться констатувати, що сучасна регіональна політика (одним із пріоритетних завдань якої є зменшення асиметрій соціально-економічного розвитку), в переважній більшості, орієнтована на підтримку регіонів, а не їх розвиток.

В силу цього, ключовим завданням для регіональних органів влади стає прийняття збалансованого та оптимально-структурованого до потреб соціально-економічного розвитку місцевого бюджету. Незважаючи на позитивні зрушення, що відбулися в системі державних фінансів завдяки впровадженню нової редакції Бюджетного кодексу, бюджети органів територіальних громад не є спроможними відповідати наростаючим викликам, які періодично постають у вирішенні нагальних проблем регіонального розвитку, діючий механізм бюджетного забезпечення розвитку територій все ще не є довершеним, а отже не сприяє пропорційному розвитку регіонів України. Більшість регіонів України й надалі не здатні самостійно фінансувати власний розвиток в силу значної розбалансованості між потребами адміністративно-територіальних одиниць та їх можливостями.

---

<sup>113</sup>МВФ погіршив прогноз падіння ВВП України // Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2014/07/18/476752/>

Проблеми фінансової достатності регіонів впродовж останніх років перебувають на вістрі політичних та суспільно-економічних дискусій, які мають об'єктивний характер: Україна – це держава з асиметричним рівнем розвитку економіки, а отже можливості отримання достатнього обсягу доходів для власного розвитку різні.

За таких умов, наріжним каменем цієї проблематики залишається порядок формування місцевих бюджетів, особливо в частині *розширення дохідних джерел*. Зрозуміло, що це дозволило б регіонам самостійно вирішувати питання свого розвитку, не чекаючи трансфертів з «центру».

В цілях побудови нової фінансової політики на місцях, доцільно проаналізувати ситуацію з наповненням місцевих бюджетів. Так, серед чинників, які суттєво вплинули на формування місцевих бюджетів впродовж останніх років слід виокремити ухвалення Податкового кодексу, який набув чинності з 01 січня 2011 року та внесення змін до Бюджетного кодексу України<sup>114</sup>. Необхідно відмітити, що бюджетні новації, з однієї сторони, покликані були зміцнити місцеві фінанси за рахунок розширення джерел власних надходжень (зарахування єдиного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (з 1 січня 2013 року вступила в дію стаття 265 Податкового кодексу України) та коштів від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту до бюджету розвитку), з іншої – нововведення призвели тільки до посилення централізації фінансових ресурсів на державному рівні в силу зменшення кількості місцевих податків, що в свою чергу посприяло зростанню залежності органів місцевого самоврядування від трансфертів з Державного бюджету (рис. 2.7). Наслідком цього стало невпинне погіршення економічної структури видатків місцевих бюджетів. «Соціальні видатки» (оплата праці працівників бюджетних установ, пільги і субсидії для населення, оплата енергоносіїв і т. ін.) в середньому сягнули 85-90%, а тому про розвиток регіонів, наразі, говорити не доводиться.

Проблемою загальнодержавної ваги на даний час є хронічний дефіцит фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування. Практика доводить, що за період з 2009 по 2013 роки забезпеченість делегованих повноважень становила 80-86% від реальної потреби, причому за різними галузями рівень забезпеченості становив 41-65% від потреби. За даними Державної фінансової інспекції України в 2013 році дефіцит фінансових ресурсів по соціально захищених статтях становив 6,7 млрд. грн. по 505 місцевих бюджетах (із 692)<sup>115</sup>. За таких умов органам місцевого самоврядування доводиться щорічно відволікати значну частку власних фінансових ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, хоча вона у загальних доходах місцевих бюджетів залишається мізерною (за останні 6 років не

<sup>114</sup>Податковий кодекс України № 2755-17 від 02.12.2010 р. // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page47>; Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

<sup>115</sup>Режим доступу: // <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

перевищила 8%) (рис. 2.8). До прикладу, в країнах ЄС цей показник коливається в межах 30-70% (Франція – 67%, Німеччина – 46%, Великобританія – 37%).

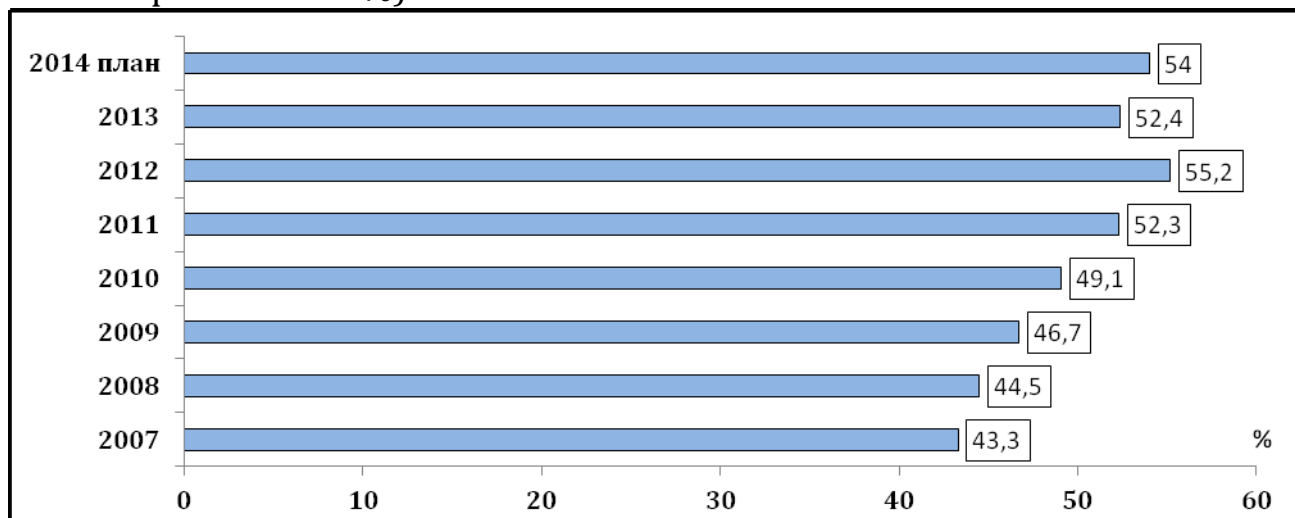


Рис. 2.7. Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007-2014 роки

Примітка. Складено автором з використанням даних Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень // Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/429/130279/?fpage=2>

Неможливість забезпечити місцеві бюджети власними джерелами надходжень призводить до зменшення частки власних доходів місцевих бюджетів у зведеному, а, отже до необхідності міжбюджетного вирівнювання. Як наслідок – дестимулюючий чинник для активізації задіяння внутрішнього потенціалу розвитку регіону. В силу фінансової слабкості органи місцевого самоврядування неспроможні в повній мірі реалізувати власні та делеговані повноваження, а тому, дана проблема й надалі потребує практичного розв'язання.



Рис. 2.8. Окремі показники фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування за 2009-2014 рр., %

Примітка. Складено автором з використанням даних Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень // Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/429/130279/?fpage=2>

Індикатором макростабілізації, здатності регіону фінансувати власний розвиток, та важливим чинником збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів є паралельне зростання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та по відношенню до ВВП країни<sup>116</sup>.

Однак, необхідно звернути увагу на нестабільність зростання доходів місцевих бюджетів, що пояснюється, перш за все, перерозподілом податкових надходжень на користь державного бюджету (табл. 2.4, рис. 2.9). Така надмірна централізація бюджетних ресурсів послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за діючими статтями БК та пошуку потенційних джерел доходів на основі розвитку власних територій. В умовах централізованої бюджетно-податкової політики органи місцевого самоврядування змушені конкурувати за обмежений бюджетний ресурс, що, в кінцевому результаті, робить їх «заручниками» рішень з Центру.

Таблиця 2.4.

*Доходи місцевих бюджетів по відношенню до ВВП за 2000-2013 роки*

<i>Бюджетний рік</i>	<i>Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %</i>	<i>Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %</i>
2000	11,00	8,40
2001	12,40	8,80
2002	12,80	8,80
2003	12,80	7,60
2004	11,50	6,10
2005	12,10	6,50
2006	13,90	7,00
2007	14,80	7,50
2008	13,20	6,90
2009	13,70	6,90
2010	14,00	6,80
2011	13,60	6,38
2012	15,99	7,15
2013	15,19	7,23

*Примітка.* Розраховано автором за матеріалами звітів Міністерства фінансів України, Режим доступу: // <http://www.minfin.gov.ua>

Абсолютне збільшення видатків місцевих бюджетів в 2012-2013 рр., на жаль, не забезпечило умов для економічного зростання регіонів, в силу того, що більша частина видатків – це реалізація соціальних гарантій та підтримка життєдіяльності регіонів, в той час як інвестиційна спрямованість місцевих бюджетів становить менше 10% видатків місцевих бюджетів.

<sup>116</sup> Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави: [Електрон. ресурс] / А. Ю. Бережна, О. В. Мірошніченко. – Режим доступу: <http://news.pn.ru/public/69406>



В умовах, коли ключовою метою реалізації бюджетної політики є збільшення податкових надходжень, а не нагромадження ресурсів розвитку, регіони втратили мотивацію до розширення економічної активності та пошуку внутрішніх стимулів розвитку.



Рис. 2.9. Частка доходів/витратів МБ у доходах/витратах зведеного бюджету за 2000-2013 рр.

Примітка. Дані наведено без урахування міжбюджетних трансфертів; розрахунки проведено за матеріалами звітів Міністерства фінансів, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Тому, на часі питання децентралізації фінансів та зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, ключовою метою якої повинна бути мотивація локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей.

У структурі доходів місцевих бюджетів останніх двох років можна відмітити певне зростання частки місцевих податків з одночасним зменшенням доходів від операцій з капіталом, а незмінним основним джерелом доходів впродовж багатьох років є податок на доходи фізичних осіб (рис. 2.10). Законодавчі нововведення 2012-2013 рр. (передання єдиного податку до категорії «місцеві податки») дозволили отримати суттєвий фіскальний зиск: обсяг надходжень від даного податку склав у 2012 р. – 4,8 млрд. грн., у 2013 р. – 6,4 млрд. грн., що майже у 2 рази більше за відповідний показник 2011 р., а його частка становила понад 80% надходжень від місцевих податків і зборів.

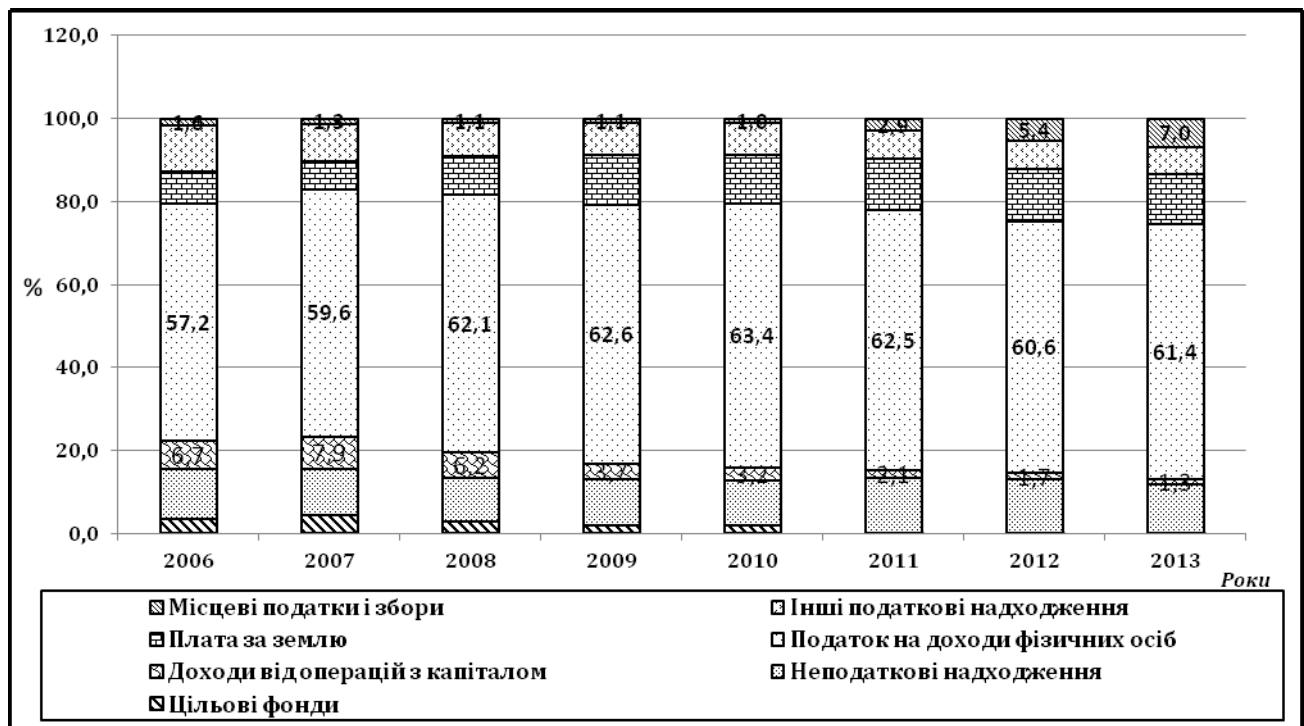


Рис. 2.10. Структура доходів місцевих бюджетів за 2006-2013 роки, %

Примітка. Складено автором з використанням :

[http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV\\_IV\\_2013\\_Monitoring\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf)

Зрозуміло, що збільшився *бюджет розвитку* (який є складовою частиною спецфонду), до якого надходить єдиний податок. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства тощо. Відповідно до ст. 71 БКУ<sup>117</sup> структуру надходжень та видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів представлено на рис. 2.11.

Обсяги та частка бюджету розвитку у доходах місцевих бюджетів є настільки незначними, що не дозволяє фінансувати масштабні інвестиції (рис. 2.12, додаток 1). Наприклад, в 2013 році доходи бюджету розвитку місцевих бюджетів України (з урахуванням місцевих запозичень) становили 8,3 млрд. грн., що на 2,2 млрд. грн. менше за обсяги доходів попереднього року. Найбільшу питому вагу в загальному обсязі надходжень до бюджету розвитку має єдиний податок – понад 68% (6,6 млрд. грн.), надходження від продажу земель несільськогосподарського призначення – 14%, від відчуження майна – 11%, коштів від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту майже 4%, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – 2%<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Бюджетний кодекс України: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

<sup>118</sup> За даними МФУ



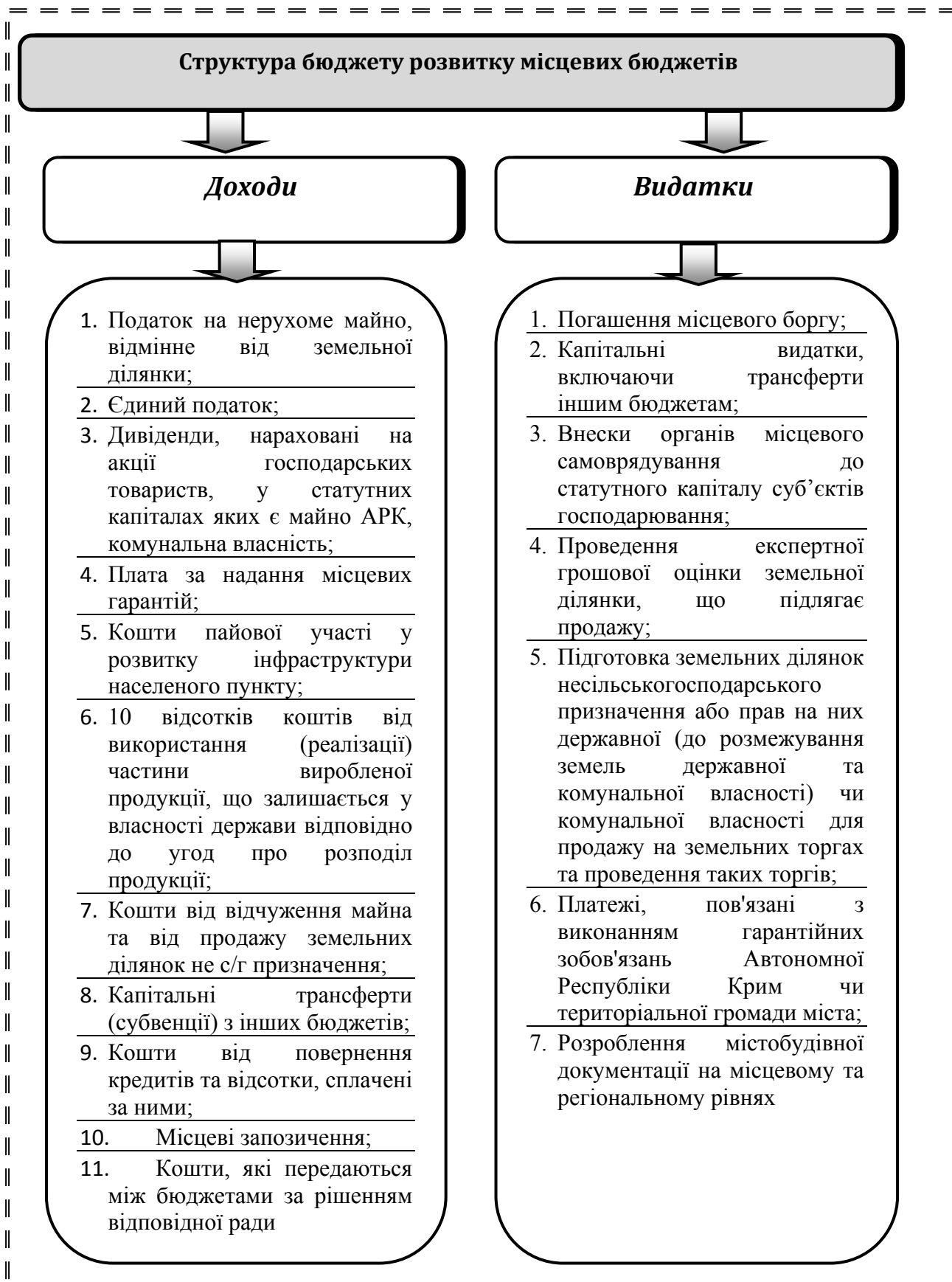


Рис. 2.11. Структура бюджету розвитку місцевих бюджетів України

Примітка. Складено автором з використанням БКУ: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>



Рис. 2.12. Обсяги надходжень місцевих бюджетів та частка бюджету розвитку в доходах місцевих бюджетів за 2013 рік

Примітка Складно автором на основі даних МФУ

Важливим критерієм оцінки фінансових можливостей органів місцевого самоврядування є обсяги надходжень до бюджету розвитку на 1 мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Так, проведений аналіз за вказаним показником дозволив зробити висновок про рівень диференціації фінансових можливостей до формування бюджету розвитку: за 2012 рік найвищі доходи на 1 мешканця були в м. Києві (1625,1 грн.), а найнижчі – в Тернопільській області (91,4 грн.). Розмах варіації становить 1533,7 грн. (рис. 2.13).

За таких умов місцеві бюджети розвитку не відповідають пріоритетам та завданням розвитку регіонів, оскільки в переважній більшості орієнтуються на поточні витрати та витрати по «захищеним» статтям, а штучне збільшення місцевих бюджетів за рахунок фінансування делегованих повноважень створює більше проблем аніж можливостей. Складається враження, що фінансування розвитку регіонів, а не поточних витрат є дещо проблематичним. Дискусія лежить в площині нечіткого розмежування двох частин бюджету: поточного бюджету та бюджету розвитку (як частини спецфонду) на регіональному та місцевому рівнях. Практика засвідчує, що при недоотриманні коштів із державного бюджету на фінансування делегованих повноважень у соціальній сфері області, міста та райони вимушені використовувати власні кошти на погашення

зобов'язань по зарплаті та іншим захищеним статтям. Також відсутність прямого і чіткого зв'язку між стратегією розвитку державної регіональної політики, стратегіями розвитку областей та їх відповідними бюджетами – через операційні програми та багаторічні кошториси – створює суттєві бар'єри на шляху розробки та впровадження багаторічних проектів розвитку та інтегральних проектів, які прогнозують капітальні видатки, видатки на створення та підтримку діяльності бізнес-інкубаторів на базі НДІ чи ВНЗ, проведення навчальних програм та тренінгів, зміну адміністративних процедур та ін.).

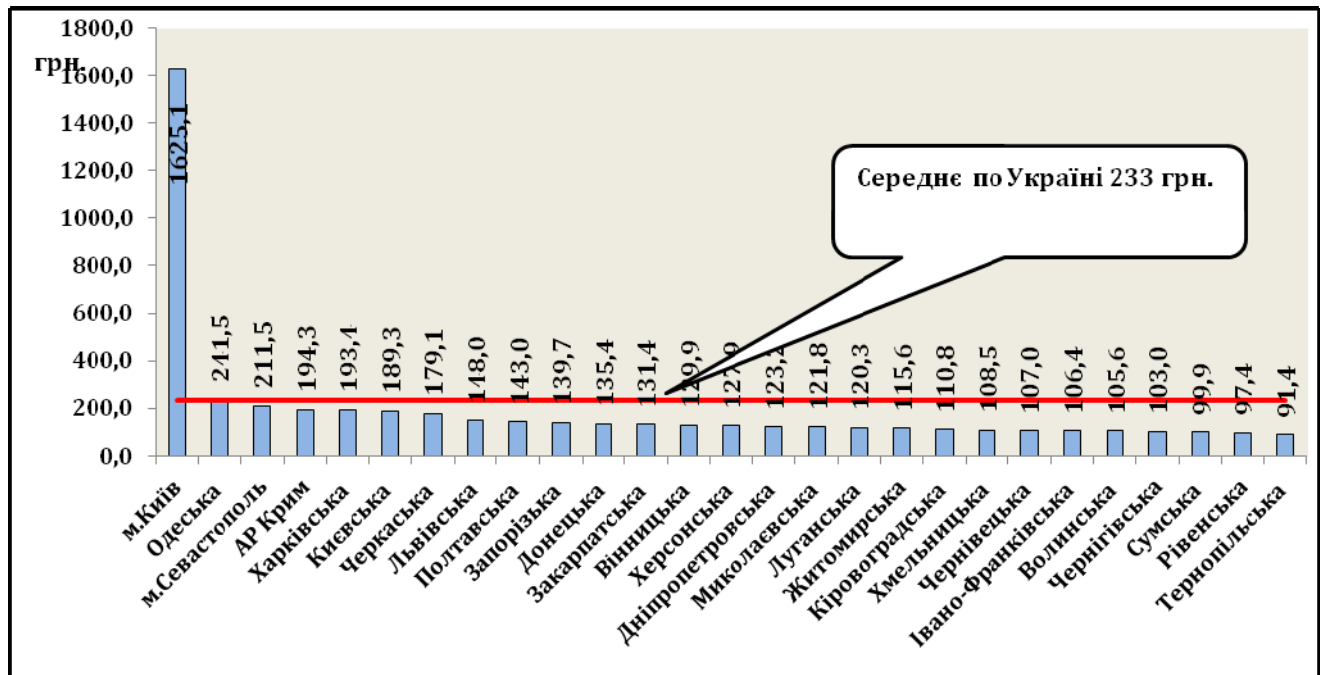


Рис. 2.13. Доходи бюджету розвитку на 1 мешканця за 2012 рік, грн.

Примітка Складно автором на основі даних МФУ

Питання використання власних бюджетів регіонів на цілі розвитку тісно пов'язані із іншим можливим механізмом фінансової підтримки регіонального розвитку – *об'єднання коштів кількох бюджетів для реалізації спільних програм* (в науковій літературі цей механізм тлумачать як міжмуніципальне співробітництво – ММС<sup>119</sup>). Ідея його реалізації базується на співпраці територіальних громад, спрямованій на забезпечення їх стійкого розвитку, шляхом об'єднання фінансових ресурсів та дозволяє вирішувати проблеми суб'єктів місцевого самоврядування, які виходять за межі повноважень та спроможностей окремо взятого муніципалітету. На практиці, така співпраця дозволяє досягти необхідного рівня мобілізації ресурсів для реалізації капіталомістких проектів, результати яких потрібні суміжним регіонам (напр. транспортні комунікації, інфраструктура для водопостачання

<sup>119</sup>Під ММС автор розуміє відносини між двома чи більше структурами базового рівня територіального управління, які мають статус юридичних осіб та наділені політичною, юридичною та фінансовою автономією.

тощо), і найважливіше – покращення якості публічних послуг та ефект економії на масштабі. Цей прогресивний механізм підтримки розвитку регіонів набув масового поширення в країнах Північної Америки та Європи. Розрізняють наступні форми функціонування міжмуніципального співробітництва, які можуть здійснюватись як на проектній основі, так і носити довгостроковий характер:

- ✓ створення координаційного органу;
- ✓ створення комунального підприємства;
- ✓ угода про співпрацю між містами чи територіями.

Чинне законодавство передбачає умови передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків, що враховуються чи не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів<sup>120</sup>. Водночас не забезпечує чіткого розуміння для органів місцевого самоврядування їх прав та обов'язків. До слова, діючий БК не передбачає співфінансування об'єктів з двох міських (обласного значення) бюджетів за рахунок коштів кошика II, рівно як і не передбачено співфінансування об'єктів з кошика II міського (обласного значення) чи з кошика I сільського бюджету або районного. Також, не дозволено співфінансування об'єктів з двох районних бюджетів за рахунок коштів кошика I. Існуюча нормативно-правова база унеможлиблює здійснення обґрунтованого розрахунку сум та обсягів за угодами по співфінансуванні в силу того, що укладання угод про передачу коштів регламентовано до 1-го жовтня року, що передує плановому. Іншими словами, існує гостра потреба законодавчого унормування процесів об'єднання коштів бюджетів різних рівнів в цілях розвитку.

Слід зазначити, що законодавчо неврегульовані питання поточного співфінансування підсилені ризиками недосконалої системи адміністрування бюджетних коштів. В чинному законодавстві не прописані процедури створення спільних органів управління, контролю над виконанням наданих повноважень; відсутня методика розрахунку обсягів співфінансування; діючий порядок розрахунків міжбюджетних трансфертів не враховує особливості утримання спільних об'єктів, створених в рамках міжмуніципального співробітництва тощо.

Заради справедливості варто додати, що попри позитиви існують застереження, щоб органи місцевого самоврядування під «вивіскою» об'єднання бюджетних ресурсів не кредитували один одного, оскільки це заборонено Бюджетним кодексом.

Таким чином, проведене дослідження засвідчило, що бюджетна політика регіонального розвитку містить низку проблем, які все ще залишаються на порядку денному та свідчать про необхідність їх розв'язання з метою перетворення на ефективний інструмент ресурсного забезпечення. Комплексні перетворення в системі місцевих бюджетів в

---

<sup>120</sup>Стаття 92,93 БКУ від 08.07.2010 № 2456-VI

контексті забезпечення розвитку регіонів можливі за наступними напрямками:

- *стимулювання власного розвитку через місцеві бюджети, шляхом послідовного розширення їх дохідної бази.*

Результати досліджень доводять, що існуючий підхід до формування дохідної бази місцевих бюджетів України суперечить принципам ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування і не має нічого спільного з процесом його бюджетно-фінансової децентралізації. Низький рівень забезпечення місцевих бюджетів власними доходами призвів до того, що органи місцевого самоврядування займаються не соціально-економічним розвитком територіальних громад, інтереси яких вони покликані представляти, а реалізацією державної політики. В частині *розширення дохідних джерел місцевих* бюджетів доцільно: відновити раніше ліквідовані окремі місцеві податки та збори, а саме: податок з реклами та ринковий збір; удосконалити систему адміністрування податку на нерухоме майно (зокрема, усунути всі пільги в залежності від площі об'єкту) та загальнодержавний податок – плата за землю, перевести до категорії «місцеві податки і збори», закріпити за місцевими бюджетами частину надходжень від податку на прибуток підприємств усіх форм власності, окрім комунальної. Це дозволить зміцнити ресурсну базу кошика II. В структурі видатків повинні переважати видатки на виконання власних повноважень.

- *розширення механізмів міжмуніципального співробітництва.*

Недоліки механізму міжмуніципального співробітництва слід удосконалити шляхом законодавчого унормування процесів об'єднання коштів бюджетів різних рівнів в цілях розвитку, окрім того, на часі розробка методологічної бази відбору проектів для співфінансування.

- *реформування ринку місцевих запозичень в цілях розширення можливостей кредитування проектів регіонального розвитку.*

Нарощення можливостей доступу до кредитних ресурсів на реалізацію інвестиційних проектів органами місцевого самоврядування потребує удосконалення нормативно-правової бази шляхом: подальшого розширення переліку адміністративно-територіальних одиниць, що мають право здійснювати такі запозичення; скасування вимог щодо рейтингової оцінки облігацій до їх емісії; спрощення процедур погодження місцевих позик та гарантій; врегулювання процедури дефолту органів місцевого самоврядування (застава, реструктуризація боргу і т. ін.). Обмеження на обслуговування боргу слід модифікувати: на процентні виплати і погашення основної суми боргу збільшити ліміт до 15% річних доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) і бюджету розвитку.

З метою зниження ризиків кредиторів та підвищення відповідальності позичальників (органів місцевого самоврядування) доцільно напередодні здійснити аудит (незалежною компанією)

фінансового стану адміністративно-територіальної одиниці та визначити її кредитний рейтинг.

## 2.4. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ КОНВЕРГЕНТНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Попередні дослідження показали, що впродовж останніх років реалізація бюджетної політики в Україні характеризувалась посиленням надмірного регулювання, яке супроводжувалося концентрацією фінансових ресурсів в «центрі» з поступовим їх скороченням на регіональному рівні та зростанням ролі міжбюджетних трансфертів вирівнювання (рис. 2.14).



Рис. 2.14. Частка доходів МБ у доходах зведеного бюджету та трансфертів у доходах МБ за 2005-2013 рр.

Примітка. Дані наведено без урахування міжбюджетних трансфертів; розрахунки проведено за матеріалами звітів Міністерства фінансів, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

Вважалось, що така політика держави в кінцевому результаті повинна була призвести до однорідних бюджетних характеристик по регіонах країни. Разом з тим, аналіз бюджетних індикаторів в розрізі доходів та видатків (рис. 2.15) за 2006-2013 рр. не дозволяє стверджувати про їх зближення, а, отже, нерівність регіонів не скорочувалась.

Про те, що диференціація регіонів України за показниками бюджетного забезпечення регіонального розвитку мала місце свідчать дані таблиці 2.5, з яких слідує, що у 2012 році найбільша диференціація зафіксована за субвенціями на соціально-економічний розвиток територій (Донецька область у 799 разів перевищує значення цього показника по Дніпропетровській області!). Зазначена тенденція мала місце і в 2013 році,



а, отже, економічна сторона проблеми і надалі зберігає свою гостроту, бюджетній політиці властиві поляризаційні процеси, значна диференціація за матеріальним забезпеченням та нерівномірним розподілом доходів.

В цьому контексті слід наголосити, що не існує єдиної універсальної моделі бюджетного забезпечення економічного розвитку країни чи регіону. В залежності від рівня децентралізації бюджетної політики, масштабу повноважень місцевих органів влади, глибини міжрегіональних асиметрій тощо формуються конкретні механізми бюджетного забезпечення регіонального розвитку.

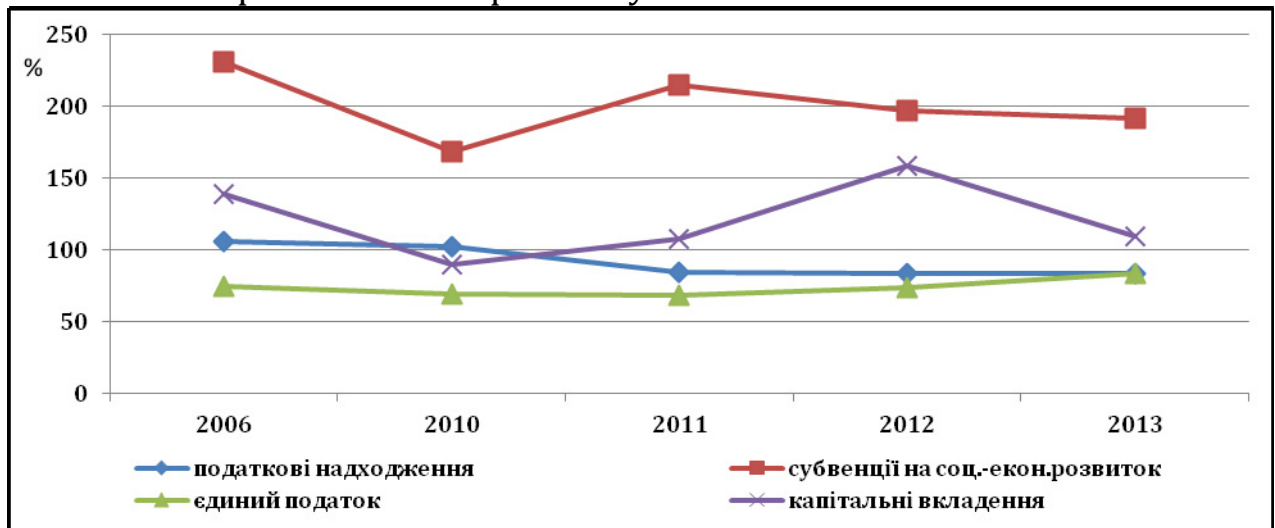


Рис. 2.15. Коефіцієнти варіації за середньоквадратичним відхиленням бюджетних індикаторів на одну особу за 2006-2013 рр.

Примітка. Побудовано на основі власних розрахунків автора

Слід зауважити, що дезінтеграційні процеси, властиві країнам постсоціалістичного простору, до яких наша держава теж належить, здатні поглиблювати проблеми регіональних диспропорцій, а тому в епіцентрі сучасних вітчизняних досліджень повинні перебувати пошуки шляхів усунення нерівномірності міжрегіонального розвитку з подальшим виробленням механізмів ефективної підтримки територій в цілях формування стійкого розвитку регіону та економічного зростання.

В цілях нашого дослідження, вплив бюджетної політики на розвиток регіонів, а також оцінку загальних тенденцій бюджетного забезпечення, проведемо за допомогою моделей *конвергенції*, які найбільш вдало описують ці процеси. Як вже зазначалося вище, конвергентна модель регіонального розвитку базується на положеннях неокласичної теорії економічного зростання, котра передбачає, що початкова диференціація регіонів у рівнях розвитку є наслідком екзогенних збурень і недосконалості механізму коригування соціально-економічних розривів. Відповідно, якщо економіка регіону в початковий момент знаходиться далі від положення стійкої рівноваги, то темпи її зростання будуть вищі, ніж у економіки, що перебуває ближче до положення рівноваги. Однак, в довгостроковому періоді така диференціація зникає.

Таблиця 2.5.

## Регіональні асиметрії показників бюджетного забезпечення у розрахунку на одну особу

Показник	2006 р.			2010 р.			2011 р.			2012 р.			2013 р.		
	max	min	max/min	max	min	max/min	max	min	max/min	max	min	max/min	max	min	max/min
ВРП, грн.	м. Київ (32510,0)	Чернівецька (5650)	5,75	м. Київ (70424)	Чернівецька (10939)	6,43	м. Київ (79729)	Чернівецька (13228)	6,02	м. Київ (97429)	Чернівецька (14529)	6,7			
Видатки на капітальні інвестиції (без м. Києва), грн.	Черкаська (134,7)	Тернопільська (18,92)	7,12	Запорізька (188,59)	Тернопільська (25,08)	7,52	м. Севастополь (198,54)	Чернігівська (22,05)	9	м. Севастополь (182,94)	Тернопільська (21,36)	8,56	м. Севастополь (171,03)	Херсонська (18,18)	9,4
Видатки на освіту, грн.	Закарпатська (518,06)	Луганська (336,75)	1,54	Закарпатська (1288,04)	Луганська (807,46)	1,59	Волинська (1479,54)	Луганська (1027,05)	1,44	Волинська (1789,27)	Луганська (1224,08)	1,46	Волинська (1907,66)	Луганська (1275,57)	1,49
Видатки на охорону здоров'я, грн.	м. Київ (471,31)	Закарпатська (291,25)	1,62	АРК (894,09)	Закарпатська (709,07)	1,26	м. Київ (1101,4)	Закарпатська (712,91)	1,55	м. Київ (1330,81)	Закарпатська (859,43)	1,55	м. Київ (1267,16)	Одеська (914,47)	1,39
Видатки на соціальний захис і соц. забезпечення, грн.	Рівненська (291,73)	Луганська (174,27)	1,67	Волинська (1003,95)	м. Севастополь (614,75)	1,63	Рівненська (1191,37)	м. Київ (678,92)	1,75	Рівненська (1463,43)	м. Севастополь (855,63)	1,71	Рівненська (1750,24)	м. Київ (941,60)	1,86
Видатки ЖКГ, грн.	м. Київ (513,02)	Тернопільська (34,46)	14,88	м. Севастополь (364,21)	Волинська (35,21)	10,34	м. Київ (468,59)	Закарпатська (41,97)	11,16	м. Київ (1888,36)	Закарпатська (62,39)	30,27	м. Київ (439,28)	Волинська (57,41)	7,65
Субвенції на соціально-економічний розвиток, грн.	Волинська (11,08) Житомирська (3,8) Кіровоградська (1,90) Тернопільська (2,23)	(0,000) всі решта області	-	АРК (254,69)	Харківська (3,19)	79,84	Донецька (95,55)	(Закарпатська, Виноградівська, Миколаївська, Полтавська, Херсонська, Чернівецька, Чернігівська,	149,29	Донецька (167,82)	Дніпропетровська (0,21)	799,14	Донецька (75,9)	м. Севастополь (0,52)	145,96

Примітка. Складено автором на основі даних МФУ та ДКС



Поширеними в академічній літературі є два типи:  $\beta$ -конвергенція (абсолютна та умовна) та  $\sigma$ -конвергенція<sup>121</sup>. Абсолютна  $\beta$ -конвергенція передбачає, що всі регіони мають однорідну структуру економіки, а відхилення в рівнях розвитку є тимчасовими, знаходяться на траєкторії пропорційного зростання (умови стійкої рівноваги), при цьому спостерігаються стабільні темпи зростання рівнів доходів на душу населення. Зрозуміло, що в існуючих умовах розвитку економіки України, така гіпотеза є утопічною. Умовна  $\beta$ -конвергенція передбачає, що різні регіони мають різні траєкторії пропорційного росту, які обумовлені специфічними регіональними чинниками розвитку. Ці типи конвергенції дозволяють судити про загальні тенденції темпів розвитку регіонів країни.

На відміну від згаданих типів,  $\sigma$ -конвергенція характеризує послідовне зближення регіонів. Її оцінку проводять за допомогою статистичних індикаторів, на основі яких можна судити про відхилення від середньої величини за певний проміжок часу.

Наявність  $\sigma$ -конвергенції призводить до скорочення дисперсії за досліджуваною ознакою. Широкого застосування набули показники, що характеризують нерівномірність розвитку та встановлюють присутність конвергентно-дивергентних процесів в країні, а саме: коефіцієнт варіації, дисперсія, середнє квадратичне відхилення, індекс Джині (*Gini*), Індекс Тейла (*L-mira* і *T-mira*), який в регіоналістиці отримав назву «ентропійний індекс нерівності»<sup>122</sup> і ін. Останні два показники активно використовують при оцінці асиметрій регіонального розвитку, оскільки дозволяють порівнювати розподіл ознаки в сукупності з різним набором одиниць. Заради справедливості слід додати, що ці показники не дозволяють встановити міжрегіональний вплив.

Спираючись на інструментарій ідентифікації  $\beta$ - та  $\sigma$ -конвергенції (табл. 2.5), проаналізуємо вплив бюджетної політики на регіональний розвиток. Статистична вибірка дослідження складає 27 адміністративно-територіальних одиниць. Інформаційною базою дослідження слугуватимуть дані виконання бюджету по всіх регіонах України за 2006-2013 рр., сформовані з офіційних джерел Державного комітету статистики та МФУ (додаток 2).

В роботі аналіз  $\sigma$ -конвергенції за показниками бюджетного забезпечення регіонального розвитку проведено, спираючись на індекс диференціації Джині (*Gini*), який є найбільш наочним, приймає значення в одиничному інтервалі. За його величиною приймають оціночні рішення про ступінь суспільної нерівності: менше значення індексу свідчить про

<sup>121</sup>В економічній теорії під конвергенцією розуміють процес зближення у часі рівнів розвитку країн та регіонів. Відповідно до концепцій Barro та Sala-i-Martin:  $\sigma$ -конвергенція спостерігається, коли дисперсія індикаторів розвитку має тенденцію до скорочення, а  $\beta$ -конвергенція присутня, коли менш розвинені території характеризуються вищими темпами економічного росту, ніж більш розвинені території, як наслідок в довгостроковій перспективі спостерігається вирівнювання рівнів економічного розвитку. Ці дві концепції – взаємопов'язані, але не еквівалентні.

<sup>122</sup>Theil "Economics and Information Theory".- 1967.

більш егалітарне суспільство, зростання цього індексу – про менш егалітарне суспільство. Аналіз диференціації за доходами та видатками місцевих бюджетів подано у вигляді ступеня відхилення фактичного розподілу доходів/видатків від абсолютно рівного (див табл. 2.6).

Аналіз показника Джині за доходами та видатками (таблиці 2.7, 2.8) місцевих бюджетів в період з 2006-2013 рр. засвідчив існування наступних тенденцій по доходах:

- а) динаміка індекса Джині по місцевих податках має стійку тенденцію до зростання впродовж всього аналізованого періоду, а саме з 0,389 в 2006 році до 0,893 в 2012 році (в 2,3 рази), що свідчить про відносну нерівність регіонів за даною ознакою та зростання розшарування, а отже присутність дивергенції;
- б) по єдиному податку та податковим надходженням значення даного індексу є постійно стабільним: податкові надходження коливаються в межах 0,452-0,404; єдиний податок – 0,354-0,349, що дозволяє стверджувати про присутність (хоча і дуже слабкої) *σ-конвергенції* в періоді з 2006-2012 рр., водночас, важко стверджувати про те, що спостерігалась різка дивергенція, як за рівнем розвитку регіонів, так і за дохідними статтями місцевих бюджетів;
- в) на відміну від вищезазначених тенденцій, значне скорочення індексу Джині за період 2006-2013 рр. за доходами без трансфертів (в 1,14 рази) та субвенціями на соціально-економічний розвиток (в 1,23 рази), а також коефіцієнта варіації є підтвердженням присутності *σ-конвергенції* в цьому періоді.

Якщо в цілому проаналізувати дохідну частину місцевих бюджетів регіонів України, то стає очевидно, що вона не відповідає обсягу запланованих видатків. Цілком очевидно, що в «нагоді» стають міжбюджетні трансфери, як механізм забезпечення горизонтальної бюджетної конвергенції. Диференціація регіонів України за середнім рівнем доходів (без трансфертів) у їх місцевих бюджетах складала у 2011 році 4,01, а у 2013 році – зменшилась до рівня 3,86, що стало наслідком скорочення максимального значення середньодушового рівня доходів при певному рості мінімального його значення. Якщо говорити про конвергенцію за даним показником, то мабуть, тільки про неефективну.

По відношенню до *видаткових* характеристик слід зазначити, що тільки за капітальними інвестиціями спостерігалось суттєве скорочення міжрегіональної неоднорідності по цьому індикатору (в 1,05 рази), а отже, можна припустити, що бюджетна політика в сфері фінансування капітальних видатків розвитку, хоч і характеризується низьким рівнем прозорості розподілу коштів, все ж сприяє зниженню рівня міжрегіональної нерівності.

Таблиця 2.6.

Інструментарій ідентифікації  $\beta$  та  $\sigma$  – типів конвергенції

<b><math>\beta</math>- конвергенція</b>			
Метод оцінки	Формула розрахунку	Інтерпретація результату	Економічний зміст
<b>Абсолютна конвергенція</b>	$\frac{\ln y_{iT} - \ln y_{i0}}{T} = a + b \ln y_{i0} + \varepsilon_i,$ де $i$ – номер регіону; $T$ - часовий інтервал, роки; $\varepsilon_i$ - випадкова величина; $a$ - вільний член; $b$ - $k$ -т регресії	Якщо $b > 0$ , має місце дивергенція; $b < 0$ , має місце конвергенція	Характеризує загальні тенденції економічного розвитку регіонів
	$b = \frac{1 - e^{\beta T}}{T}$ - темп кконвергенції	показує наскільки в відсотках знизиться темп економічного зростання при зростанні початкового показника на одну особу на 1%,	
	$\beta = \frac{\ln(1 + bT)}{T}$ - швидкість конвергенції	Показує у скільки разів скорочується розрив між регіонами за певний проміжок часу	
	$\tau = \frac{\ln 2}{\ln(1 + \beta)}$ - час подолання половини відстані в процесі зближення регіонів	Показує час, що відділяє економіку регіону від її стійкого стану	
<b>Умовна конвергенція</b>	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = \alpha + b \ln y_{i0} + Z_{\lambda} + \varepsilon_i,$ де $Z_{\lambda}$ - матриця чинників розвитку, які контролюють асиметрії в рівноважному стані	Якщо $\beta > 0$ , має місце дивергенція; $\beta < 0$ , має місце конвергенція	Формалізує гіпотезу про те, що різні регіони мають різні траєкторії стійкого росту (визначаються матрицею регіональних факторів розвитку)
<b><math>\sigma</math>- конвергенція</b>			
<b>S</b>	$Gini = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n  y_i - y_j }{2n^2 \bar{y}},$ де $n$ – кількість регіонів, $y_i$ та $y_j$ - показник в розрахунку на одну особу $i$ та $j$ регіонів, $\bar{y}$ - середній рівень у розрахунку на одну особу по країні	$Gini = 0$ , абсолютна рівність $Gini = 1$ , абсолютна нерівність Зростання цього показника свідчить про зростання диференціації	Статистичний показник, який характеризує ступінь поляризації регіонів за певною досліджуваною ознакою.

Продовження табл. 2.6.				
<b>Індекс Тейла</b>	<b>T-міра</b>	$IT_T = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} \ln \frac{Y_i/P_i}{Y/P}, \text{ де}$ <p><i>n</i>- к-сть регіонів, <i>Y<sub>i</sub></i>- доходи <i>i</i>-го регіну, <i>Y</i>- сумарні доходи, <i>P<sub>i</sub></i>- чисельність населення <i>i</i>-го регіону, <i>P</i>- заг. чисельність населення по Україні</p>	$IT_L i IT_T$ - завжди $> 0$ , $IT = 0$ - повна рівність досліджуваної змінної; $IT = 1$ - повна нерівність досліджуваної змінної Якщо $IT_T > IT_L$ - домінуючий вплив на рівномірність розвитку спричиняють більш розвинуті регіони, інакше - «бідніші регіони»	Характеризує регіональний розподіл доходу по населенню, не залежить від кількості регіонів
	<b>L-міра</b>	$IT_L = \sum_{i=1}^n \frac{P_i}{P} \ln \frac{P_i/Y_i}{P/Y}$		Характеризує розподіл населення по доходу
<b>Середнє квадратичне відхилення</b>		$\sigma_t = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{it} - \bar{x}_{it})^2}, \text{ де}$ <p><i>n</i>- розмір вибірки; <i>i</i>- номер регіону</p>	Дозволяє виміряти зв'язок між явищами	
<b>Розмах варіації</b>		$R = x_{\max} - x_{\min}$	Вказує на різницю між екстремальними значеннями ознаки варіаційного ряду	
<b>Коефіцієнт варіації за середнім квадратичним відхиленням</b>		$V = \frac{\sigma_t}{x_{it}} * 100$	Міра варіації, що дозволяє дослідити асиметричні розриви	

Примітка. Складено автором на основі<sup>123</sup>

<sup>123</sup>Е. А. Коломак Неоднородность развития регионов России: динамика и межрегиональные эффекты / Вестник НГУ Серия: Социально-экономические науки. 2009. Том 9 Вып. 1; Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах / по вопр. приклад. экон. исслед., Канадское агентство по международ. развитию [и др.]; [О. Луговой и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – 164 с.; Иодчин А. А. Эконометрическое моделирование межрегиональной конвергенции в России.- Авт. дисс.... канд. экон. наук.- Москва, 2007

В цілому проведена оцінка конвергенції бюджетного забезпечення регіонального розвитку засвідчує відсутність тенденцій до розширеного відтворення з одночасним нарощенням фінансування соціальних програм та соціального забезпечення. Результати аналізу  $\sigma$ -конвергенції за обраними показниками наведено в таблиці 2.7, 2.8.

Таблиця 2.7.

*Динаміка регіональних показників асиметрій за доходами в Україні за 2006-2013 рр. ( $\sigma$ -конвергенція)*

Роки	Розмах варіації (R)	Середньоквадратичне відхилення ( $\sigma$ )	К-т варіації за середньоквадратичним відхиленням (V)	Індкс Джині (Gini)	Індекс Тейла	
					Т-міра	Л-міра
Місцеві податки						
2006	48,52	10,18	84,59	0,389	0,132	0,088
2010	59,79	13,05	84,44	0,402	0,129	0,102
2011	6,23	1,16	135,14	0,484	0,341	0,209
2012	0,56	0,092	259,87	0,893	0,203	0,417
2013	1,33	0,246	-620,24	-1,31	3,97	0,39
Податкові надходження						
2006	2877,47	615,82	106,22	0,452	0,246	0,110
2010	6151,44	1309,39	102,72	0,443	0,216	0,101
2011	4193,83	1161,07	84,19	0,409	0,137	0,059
2012	4812,29	1346,15	83,19	0,404	0,127	0,058
2013	5219,86	1434,12	83,53	0,405	0,124	0,058
Субвенції на соціально-економічний розвиток						
2006	5,817	1,205	230,65	0,833	0,407	0,071
2010	254,69	52,75	168,336	0,691	0,779	0,662
2011	214,33	42,41	214,44	0,776	0,703	0,426
2012	373,64	71,19	197,29	0,680	0,826	0,976
2013	167,49	32,92	191,67	0,679	0,756	0,058
Єдиний податок						
2006	81,81	18,85	74,61	0,354	0,084	0,047
2010	104,72	24,63	68,902	0,338	0,473	0,0351
2011	107,82	25,7	68,52	0,338	0,043	0,034
2012	306,09	66,98	73,809	0,349	0,059	0,046
2013	502,99	104,13	83,28	0,372	0,094	0,065
Доходи без трансфертів						
2006	4068,011	825,96	110,545	0,455	0,259	0,122
2010	7121,104	1512,67	99,6	0,435	0,199	0,122
2011	5056,05	1351,42	82,65	0,402	0,126	0,057
2012	5712,128	1543,73	81,249	0,397	0,115	0,055
2013	5907,28	1621,28	81,879	0,398	0,113	0,0549

Примітка. Результати розрахунків автора

Іншим індексом, який вимірює існуючі диспропорції реалізації бюджетної політики та підтверджує наявність конвергентно-дивергентних процесів в країні є індекс Тейла (в науці отримав назву інформаційної ентропії). Цікавою з точки зору оцінки просторової нерівності є його динаміка за субвенціями на соціально-економічний розвиток окремих регіонів.

Так, за період з 2006-2013 рр.  $IT_T > IT_L$ , а це означає, що домінуючий вплив на асиметричність розподілу бюджетних трансфертів мають більш розвинуті

регіони, які попри все, «поглинають» більшу частину бюджетних коштів. Зазначене підтверджує тезу про те, що субвенційний механізм забезпечення розвитку регіонів впродовж останніх років носить незрозумілий, непрозорий та необґрунтований характер.

Таблиця 2.8.

*Динаміка регіональних показників асиметрії за видатками в Україні за 2006-2013 роки ( $\sigma$ -конвергенція)*

Роки	Розмах варіації (R)	Середньоквадратичне відхилення ( $\sigma$ )	К-т варіації за середньоквадратичним відхиленням (V)	Індкс Джині (Gini)	Індекс Тейла	
					T-міра	L-міра
Капітальні вкладення						
2006	468,63	88,69	138,87	0,517	0,403	0,345
2010	207,99	51,045	90,168	0,435	0,187	0,171
2011	329,01	76,725	107,96	0,499	0,300	0,206
2012	2679,05	380,187	158,399	0,606	0,596	0,329
2013	314,16	67,295	109,683	0,493	0,295	0,205
Освіта						
2006	748,75	166,18	42,61	0,225	0,049	0,007
2010	1706,14	391,73	42,55	0,226	0,048	0,008
2011	2142,09	456,41	42,86	0,223	,0048	0,005
2012	2547,35	557,85	43,31	0,226	0,047	0,006
2013	2629,88	577,23	42,84	0,223	0,049	0,007
Охорона здоров'я						
2006	695,54	159,36	55,47	0,282	0,000	0,006
2010	1673,49	363,34	54,09	0,278	0,005	0,002
2011	1822,98	411,69	56,94	0,289	0,006	0,005
2012	2381,30	519,15	58,95	0,295	0,013	0,005
2013	2364,08	518,62	56,92	0,287	0,004	0,003
Соціальний захист і соціальне забезпечення						
2006	375,17	80,26	42,58	0,224	0,047	0,009
2010	1370,99	274,618	43,39	0,225	0,046	0,007
2011	1583,54	320,43	42,64	0,222	0,048	0,008
2012	1904,53	380,18	42,16	0,220	0,050	0,008
2013	2117,4	422,46	41,19	0,216	0,053	0,011
ЖКТ						
2006	694,29	183,41	131,93	0,556	0,448	0,236
2010	358,81	85,26	99,23	0,470	0,245	0,125
2011	640,77	172,99	110,48	0,485	0,300	0,153
2012	2679,05	584,476	158,39	0,606	0,596	0,329
2013	649,42	170,81	119,74	0,518	0,362	0,180

Примітка. Результати розрахунків автора

Така ситуація спонукає до необхідності реформування трансфертної політики забезпечення регіонального розвитку. Доводиться констатувати, що система міжбюджетних відносин в Україні характеризується необґрунтованим перерозподілом фінансових ресурсів між рівнями бюджетів, свідченням чого є зростання дивергенції соціально-економічного розвитку регіонів країни, збільшення централізованої дотаційної підтримки як економічно розвинутих, так і відсталіх регіонам. За рахунок системи міжбюджетних відносин не відбувається реалізації стратегічних та тактичних цілей та задач, спрямованих на конвергенцію соціально-

економічного стану регіонів країни та створення умов по їх ефективному розвитку, збільшенню якісних показників рівня життя населення<sup>124</sup>.

В цілому слід зазначити, що результати аналізу та оцінки  $\sigma$ -конвергенції засвідчують існування нерівномірного розвитку регіонів України, а існуючі механізми реалізації бюджетної політики потребують негайного вдосконалення та модернізації.

Застосувавши метод найменших квадратів в роботі було проведено оцінку абсолютної  $\beta$ -конвергенції. Оскільки параметри такої моделі є достовірними, то не було потреби проводити діагностику відносної  $\beta$ -конвергенції. В роботі було також оцінено швидкість конвергенції та час подолання половини відстані. Результати оцінки за доходами та видатками представлено в табл. 2.9, 2.10.

Таблиця 2.9.

*Результати оцінки абсолютної  $\beta$ -конвергенції в Україні за 2006-2013 рр. (доходи)*

Параметри моделі	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
<i>Місцеві податки</i>				
Темп конвергенції, $b$	0,0064	0,0066	-0,0002	0,0576
Швидкість конвергенції, $\beta$	-0,0063	-0,0064	0,0002	-0,0473
Константа, $a$	0,032	-0,480	-0,804	-0,903
Час подолання половини відстані, $\tau$	-108,88	-106,403	33,6	-14,27
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Податкові надходження</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0027	-0,0093	-0,0101	-0,0089
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,0027	0,0096	0,0105	0,0092
Константа, $a$	0,1765	0,2106	0,2171	0,1975
Час подолання половини відстані, $\tau$	252,89	72,08	66,17	75,34
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Субвенції на соціально-економічний розвиток</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,1429	-0,1995	-0,0458	-0,0539
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,2509	-	0,0553	0,0707
Константа, $a$	0,424	0,254	0,326	0,2219
Час подолання половини відстані, $\tau$	3,096	-	12,87	10,146
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Єдиний податок</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0084	-0,0066	-0,0036	0,0025
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,0086	0,0067	0,0037	-0,0025
Константа, $a$	0,0988	0,089	0,1947	0,1893
Час подолання половини відстані, $\tau$	80,79	102,72	186,13	-269,63
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Доходи без трансфертів</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0069	-0,0141	-0,0141	-0,0130
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,0070	0,0147	0,0148	0,0138
Константа, $a$	0,1919	0,231	0,233	0,214
Час подолання половини відстані, $\tau$	98,15	47,37	46,86	50,53
Кількість спостережень	27	27	27	27

*Примітка. Результати розрахунків автора*

<sup>124</sup>Воробьев Ю. Н. Межбюджетные отношения в Украине / Ю. Н. Воробьев, И. В. Усков. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2010. – 276 с.

Наведені результати оцінки абсолютної  $\beta$ -конвергенції показують значиму інтерпретацію коефіцієнта регресії (конвергенції)  $b$ , на основі якого роблять ключові узагальнення щодо конвергентно-дивергентних процесів. За умови  $b < 0$ , високий рівень показника в початковий момент часу корелює з порівняно низькими темпами бюджетного забезпечення регіонального розвитку і має місце конвергенція; якщо  $b > 0$ , то спостерігаємо дивергенцію. Іншими словами, коефіцієнт  $b$  показує, на скільки в процентних пунктах зміниться темп бюджетного забезпечення при збільшенні його первинного значення на 1%.

Таблиця 2.10.

*Результати оцінки абсолютної  $\beta$ -конвергенції в Україні за 2006-2013 роки (видатки)*

Параметри моделі	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
<i>Капітальні вкладення</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0548	-0,052	-0,025	-0,027
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,064	0,062	0,0275	0,0305
Константа, $a$	0,210	0,246	0,112	0,101
Час подолання половини відстані, $\tau$	11,14	11,349	25,506	23,068
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Освіта</i>				
Темп конвергенції, $b$	0,0021	0,0027	0,0014	0,000
Швидкість конвергенції, $\beta$	-0,0021	-0,0026	-0,0014	-0,000
Константа, $a$	0,159	0,151	0,162	0,154
Час подолання половини відстані, $\tau$	-329,18	-256,64	-492,19	-203,7
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Охорона здоров'я</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0026	0,0036	0,0045	0,000
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,0026	-0,003	-0,0044	-0,000
Константа, $a$	0,185	0,132	0,133	0,143
Час подолання половини відстані, $\tau$	262,3	-191,74	-155,32	-650,1
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>Соціальний захист і соціальне забезпечення</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0066	-0,0061	-0,0049	-0,0075
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,0067	0,0062	0,0050	0,0077
Константа, $a$	0,276	0,262	0,249	0,251
Час подолання половини відстані, $\tau$	102,37	111,44	138,30	89,69
Кількість спостережень	27	27	27	27
<i>ЖКГ</i>				
Темп конвергенції, $b$	-0,0378	-0,0325	-0,0008	-0,0185
Швидкість конвергенції, $\beta$	0,0419	0,0362	0,0008	0,020
Константа, $a$	0,1042	0,186	0,127	0,095
Час подолання половини відстані, $\tau$	16,84	19,464	777,39	34,93
Кількість спостережень	27	27	27	27

Примітка. Результати розрахунків автора

Опираючись на результати оцінки  $\sigma$ -конвергенції можна припустити існування  $\beta$ -конвергенції за аналогічними доходами та видатками. Так, розрахунок параметра  $b$  засвідчив, що по доходах за такими статтями бюджету як: податкові надходження, субвенції на соціально-економічний розвиток та доходи без трансфертів спостерігалася регіональна  $\beta$ -



конвергенція (хоча і дуже слабенька!), а за місцевими податками –  $\beta$ -дивергенція.

Не зовсім однозначними виявилися оцінки для бюджетних видатків. Так, для освіти та охорони здоров'я математичні розрахунки підтвердили поглиблення процесів  $\beta$ -дивергенції, в той час як для видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, ЖКГ та капітальні інвестиції - встановили присутність  $\beta$ -конвергенції.

Окремі результати економетричного моделювання бюджетної  $\beta$ -конвергенції представлено в таблиці 2.11.

Таблиця 2.11.

*Рівняння абсолютної  $\beta$ -конвергенції*

Статті бюджету	Рік	Рівняння
Податкові надходження	2012	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,217134192 - 0,010150641 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
	2013	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,197509812 - 0,008908837 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
Субвенції на соціально-економічний розвиток	2010	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,424024305 - 0,142959803 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
Єдиний податок	2010	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,098816199 - 0,008433478 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
	2011	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,089030577 - 0,006635021 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
Доходи без трансфертів	2012	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,23397903 - 0,014149247 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
	2013	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,214340586 - 0,013076577 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
Капітальні вкладення	2010	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,210471802 - 0,054895087 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
	2011	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,24676087 - 0,052445935 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
Охорона здоров'я	2010	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,185137558 - 0,002628641 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
Соціальний захист і соц. забезпечення	2013	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,25116389 - 0,007522277 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
ЖКГ	2010	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,104269333 - 0,037880728 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$
	2011	$\frac{\ln y_{it} - \ln y_{i0}}{T} = 0,186880429 - 0,032581454 \ln y_{i0} + \varepsilon_t$

Примітка. Результати розрахунків автора

Таким чином, проведений аналіз бюджетної політики конвергентного розвитку регіонів України дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення:

- 1) впродовж 2006-2013 рр. регіональні нерівності в Україні мали місце;
- 2) отримані значення показників  $\beta$  та  $\sigma$  – типів конвергенції впродовж аналізованого періоду постійно варіюють, що не дозволяє робити стверджувальні, однозначні судження щодо чіткого зближення чи віддалення регіонів України в процесі реалізації бюджетної політики;
- 3) порівняння  $\beta$  - та  $\sigma$  – конвергенції свідчить про те, що попри високі темпи росту у менш розвинених регіонах, диференціація в абсолютному вираженні не зменшувалася, тобто різниця в темпах росту наразі не в змозі скоротити «відставання» «бідних» регіонів від «багатих»;
- 4) конвергенція бюджетної політики є мінімальною (і то в окремих моментах), що свідчить про те, що існуючі механізми бюджетного забезпечення регіонального розвитку не сприяють зменшенню диференціації регіонального розвитку (особливо коли йдеться про такі механізми конвергенції як міжбюджетні трансферти, які тільки посилюють міжрегіональну дивергенцію), а отже особливої ваги набувають питання державного регулювання бюджетного забезпечення регіонального розвитку;
- 5) формування засадничих принципів нової регіональної політики неможливе без оновлення нових підходів до бюджетного забезпечення регіонального розвитку, спрямованих на розв'язання чергових проблем з одночасним максимальним використанням внутрішнього потенціалу регіонів. Причому, як на нашу думку, ефективність такої державної політики перебуває в тісному взаємозв'язку зі зміною парадигми управління регіональним розвитком та одночасною відмовою від традиційної аксіоматики компенсаторних механізмів реалізації регіональної політики до стимулюючих методів управління, що базуються на нарощенні внутрішньої державної інтеграційної взаємодії регіональних економік з метою забезпечення їх конвергентності економічного зростання. Зрозуміло, що досягнення таких цілей повинно базуватися на нових методах та механізмах бюджетної політики.

## **2.5. НОВИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: УГОДА ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

На сучасному етапі розвитку української держави відбувається принциповий перегляд основних положень формування та реалізації державної регіональної політики, активізація реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Головну «скрипку» в реалізації системних змін політики регіонального розвитку відіграє фінансова політика. В цьому контексті, на нашу думку, є дуже важливим проаналізувати сучасні фінансово-організаційні відносини з формування і використання, насамперед, бюджетних ресурсів шляхом механізму їх реалізації.

Питанням фінансової політики регіонального розвитку на сучасному етапі формування і реалізації державної регіональної політики присвячені праці багатьох вітчизняних теоретиків і практиків, зокрема: П. Буряка, А. Данилишина, О. Демківа, М. Козоріз, А. Кузнєцової, І. Сторонянської, С. Романюка.

Спираючись на вагомий внесок провідних вітчизняних дослідників щодо проблематики механізмів фінансування регіонального розвитку, доцільно проаналізувати позитивні результати та визначити проблеми одного з сучасних механізмів – угоди щодо регіонального розвитку. Поставлене завдання буде досягнуте шляхом аналізу здобутого досвіду у двох регіонах України – Донецькому та Львівському.

З прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»<sup>125</sup> у державній регіональній політиці визначено новий стимулюючий інструмент і новий механізм фінансування регіонального розвитку – Угода щодо регіонального розвитку.

Важливо зазначити, що у цьому законі акцентується увага на максимально ефективному використанні потенціалу регіонів, при цьому роль держави проявляється не у дотаційних і субвенційних підтримках, а в реалізації спільних заходів: правових, економічних, фінансових, наукових, організаційних та інших в інтересах громади та держави, тобто відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування будуються на якісно новій основі.

Закон передбачає спільне – Урядом та органами місцевого самоврядування – визначення проблем і завдань розвитку регіону та спільні заходи з виконання цих завдань, щорічне планування фінансування угод як з державного, так і місцевого бюджету та інших джерел.

---

<sup>125</sup>Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 р. № 2850 // Офіц.вісн.України.- 2005.- № 40.- С. 25 – 29.

Ініціатором укладення угоди щодо регіонального розвитку можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та обласні ради. При цьому ініціатор укладення угоди забезпечує розроблення її проекту згідно з вимогами, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 751 «Про затвердження порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»<sup>126</sup>.

Це суттєво відрізняє угоду від державних цільових програм розвитку окремих територій, які готуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, як правило без прямої участі самоврядування. Значимість позиції органів місцевого самоврядування визначена Законом і в тому, що угода обов'язково повинна схвалюватися на сесіях відповідних рад, і підписувати її мають Прем'єр-міністр України (або інша уповноважена Урядом особа) та голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міської ради.

Координація розроблення угод щодо регіонального розвитку, наукове та методичне забезпечення діяльності в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики із залученням наукових та громадських організацій, а також їх державна реєстрація, офіційне опублікування в газеті «Урядовий кур'єр», моніторинг їх виконання.

Для організації роботи, пов'язаної з реалізацією положень Закону щодо впровадження угод регіонального розвитку Урядом підготовлена ціла низка постанов, зокрема з порядку розробки угод щодо регіонального розвитку, як було відмічено вище, схвалення або внесення змін до них, запровадження оцінки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених угодами тощо.

Запровадження цього механізму фінансування реалізації регіональної політики в Україні започатковано укладанням угод між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою на період 2007-2011 рр. і Львівською обласною радою на період 2009-2013 рр. У подальшому аналогічні угоди були укладені між урядом та Волинською (2010-2014 рр.), Вінницькою (2010-2015 рр.), Івано-Франківською (2011-2015 рр.) та Херсонською (2010-2013 рр.) обласними радами. Решта проектів угод з усіма регіонами (крім м. Києва та м. Севастополя) була підготовлена у 2011 р., проте, за відсутності можливості фінансування державних зобов'язань, Урядом прийнято рішення про відтермінування їх схвалення<sup>127</sup>.

Всі укладені угоди базувалися на спільних пріоритетних напрямках діяльності із розвитку регіонів відповідно до визначених Державною

<sup>126</sup>Постанова КМУ «Про затвердження Порядку підготовки, укладання та виконання Угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової Угоди» від 23.05.2007 р. № 751 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%DO%BF>.

<sup>127</sup>Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>

стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. пріоритетних напрямів регіональної політики держави щодо кожного регіону, а також пріоритетних напрямів відповідних регіональних стратегій розвитку, затверджених сесіями обласних рад, що створювало основу довготермінового співробітництва між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 751 механізм підготовки угод передбачає визначення для кожного із спільних пріоритетних напрямів переліку заходів, узгоджених до виконання сторонами за термінами та обсягами фінансування. Відповідно, вибір кожного із заходів, а ними були не тільки інвестиційні ресурси, але й рішення Уряду чи обласних рад, що стосувалися формування інституційного середовища регіонального розвитку, супроводжувався обґрунтуваннями, які проходили експертизу у відповідних центральних органах виконавчої влади, а також комісіях обласних рад. Кожний захід супроводжувався розрахунком економічного чи соціального ефекту, а також для нього визначалися індикатори, що засвідчували досягнення результату. Ключовим критерієм при визначенні індикаторів був підхід, за яким у результаті виконання заходу в регіоні значно підвищувався б доступ максимальної кількості жителів до публічних послуг.

При визначенні заходу, який стосувався інтересів та проблем конкретної територіальної громади, обов'язковою була письмова згода та зобов'язання щодо його співфінансування з боку органу місцевого самоврядування цієї громади. Такий підхід в певній мірі убезпечував можливість невиконання зобов'язань обласної ради, адже вона повинна була отримати згоду на спільний з Урядом захід у конкретній територіальній громаді. В процесі змістовного наповнення кожного спільного пріоритетного напрямку здійснювався відбір тих заходів, які безпосередньо впливали на кінцевий результат досягнення задекларованих в угоді цілей. Вони піддавались спільній експертизі центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Кожен із заходів, що передбачав інвестиційні зобов'язання Уряду чи місцевої влади, розглядався з позиції наявності проектно-кошторисної документації на об'єкт інвестування (державної чи комунальної власності), а також можливих фінансових ресурсів. Джерелами інвестування з боку держави були кошти державного бюджету, що передбачалися на реалізацію прийнятих Урядом державних цільових програм за сферою відповідальності окремого чи декількох центральних органів виконавчої влади (за наявності ситуації, коли державна програма фінансувалася за різними бюджетними програмами)<sup>128</sup>.

Зі сторони місцевих органів влади основними джерелами фінансування були бюджети розвитку, щорічні субвенції, що надавалися Урядом на

---

<sup>128</sup> Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: Монографія / С. А. Романюк.- К.: НАДУ, 2013.- 408 с.

економічний та соціальний розвиток регіонів. Додатковим джерелом фінансування заходів угод слугували також небюджетні кошти, що повинні залучатися місцевими органами, і таке зобов'язання фіксувалося в угодах щодо регіонального розвитку. Щорічні обсяги фінансування угод формувалися на основі фактичних державних та місцевих капітальних видатків.

Отже, запровадження угод щодо регіонального розвитку вимагає розробки Державної та регіональних стратегій розвитку на довготривалий період; вводить обов'язкову координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з визначення та здійснення заходів з розвитку території; визнає партнерські стосунки з цих проблем з органами місцевого самоврядування із запровадженням процедур узгодження у програмування та реалізацію політики розвитку. Таким чином, закладені основи багаторівневого управління, коли запроваджується субсидіарність визначення завдань з проблематики розвитку; забезпечує публічність усього процесу, пов'язаного з угодами; визначає спільне фінансування, а відповідно, і передбачення у бюджетному процесі коштів на реалізацію угод, та зобов'язання сторін, які піддаються моніторингу громадськістю<sup>129</sup>.

Оскільки термін реалізації угоди щодо регіонального розвитку завершився у Донецькому та Львівському регіонах, проведемо аналіз досягнення критеріїв виконання угод, які узагальнені у табл. 2.12.

Угода щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою (далі – Угода) була укладена 15 вересня 2007 р. і передбачала реалізацію у 2008-2011 рр. в рамках 4 пріоритетних напрямів 13 спільних заходів шляхом здійснення центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування 51 завдання<sup>130</sup>. За результатами виконання Угоди, з метою уточнення у 2010-2011 рр. спільних заходів та обсягів їх фінансування 20 жовтня 2010 р. укладено Додаткову Угоду щодо регіонального розвитку Донецької області.

Відповідна Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою (далі – Угода) була укладена 25.06.2009 р. та передбачала реалізацію у 2009-2013 рр. в рамках 4 пріоритетних напрямів 14 спільних заходів шляхом здійснення центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування 58 завдань<sup>131</sup>.

<sup>129</sup>Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: Монографія / С. А. Романюк.- К.: НАДУ, 2013.- С. 245.

<sup>130</sup>Розпорядження КМУ «Про схвалення проекту Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою» від 11.09.2007 р. № 736-р [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/736-2007-p>.

<sup>131</sup>Розпорядження КМУ «Про укладання Угоди щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою» від 17.06.2009 р. № 681-р [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/681-2009-p>.

Таблиця 2.12.

*Аналіз досягнення критеріїв виконання Угод між Кабінетом Міністрів України та обласними радами Донецького та Львівського регіонів*

Показники	Донецька область		Львівська область	
	Передбачено Угодою [5]	Фактично	Передбачено Угодою [6]	Фактично
Пріоритетні напрями	4	4	4	4
Спільні заходи Завдання в рамках заходів	13 51	12 (повністю виконано) 16 (не завершено виконання) 12 (не виконано) 11 (виключено)	14 58 (з внесеними змінами 82)	20 (повністю виконано) 33 (не завершено виконання) 29 (не виконано)
Обсяг фінансування -всього, тис. грн. в т.ч. -з державного бюджету -з місцевих бюджетів -з інших джерел	4410677,9 3760542,7 327858,6 322276,6	2179392,7 1785590,4 214063,2 179739,1	3255892,6 1842002,5 1339081,0 74809,1	1974493,0 1537906,4 378910,2 57676,4
Обсяг фінансування на одну особу* -всього, грн. в т.ч. -з державного бюджету	1001,7 854,05	494,96 405,52	1281,39 724,94	777,08 605,26
*наявне населення, тис. осіб, станом на 1.01.2010 р.		4403,2		2540,9

У результаті виконання, спільні заходи Угоди у Донецькій області профінансовані у сумі 2179392,7 тис. грн. (49,4% від передбачених), у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 1785590,4 тис. грн. (47,5%), місцевих бюджетів – 214063,2 тис. грн. (65,3%), інших джерел – 179739,1 тис. грн. (55,8%).

У Львівській області спільні заходи Угоди профінансовані у сумі 1974493 тис. грн. (60,6% від передбачених), у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 1537906,4 тис. грн. (83,5%), місцевих бюджетів – 378910,2 тис. грн. (28,3%), інших джерел – 57676,4 тис. грн. (77,1%).

Недостатній рівень фінансування за рахунок усіх джерел, а також окремі організаційні прорахунки унеможливили повне виконання спільних заходів цих угод та досягнення результатів, що були заплановані при їх укладанні. Слід взяти до уваги і політичний аспект, в якому здійснювалися угоди у 2009 р, через який і фінансування було значно уповільнене. У 2010-2012 рр. значні державні бюджетні ресурси були спрямовані на підготовку до Євро

2012 у містах Донецьку та Львові, що не було передбачено угодами (розбудова транспортної інфраструктури, підготовка місць для проживання вболівальників, реконструкція стадіонів, реконструкція та побудова нових летовищ).

Відповідно до Методики проведення оцінки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених угодою щодо регіонального розвитку, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. №1187, оцінка проводиться за показниками результативності здійснення спільних заходів та передбачає визначення їх економічної, бюджетної, соціальної ефективності та рівня впливу на розвиток регіону<sup>132</sup>.

Розрахунок економічної ефективності в інтегральному виразі полягає у зіставленні результатів виконання заходів та витрат у грошовому вимірі.

Поряд з тим, оцінка економічної ефективності Угоди шляхом дисконтування результатів та витрат на сьогодні не є можливою, враховуючи наявність певних факторів:

- ✓ так, і у Донецькій і у Львівській областях лише чверть завдань спільних заходів виконано у повному обсязі, а досягнуті результати їх виконання оцінені в кількісному, а не грошовому еквіваленті, що є основною умовою дисконтування;

- ✓ у зв'язку із незавершенням виконання проектів, що реалізовувалися в рамках угоди (наприклад, у Львівській області відновлення екологічної рівноваги та рекультивація порушених внаслідок проведення гірничих робіт земель Яворівського державного гірничо-хімічного підприємства «Сірка»; впровадження багатопрограмного цифрового телевізійного мовлення шляхом створення синхронних зон мовлення), ефект (результат) від їх запровадження буде отримано в подальшому, а отже, він на сьогодні носить прогностичний, а не фактичний характер. Аналогічна ситуація і у Донецькій області;

- ✓ наявна статистична база та надана центральними і місцевими органами виконавчої влади інформація не дозволяє в повній мірі визначити результати виконання спільних заходів Угоди в грошовому виразі.

Попри це, слід констатувати, що виконання спільних заходів Угоди дозволило залучити в економіку Донецького регіону понад 2 млрд. грн., Львівського – майже 2 млрд. грн. інвестиційних ресурсів (державних інвестицій та коштів з інших джерел).

Здебільшого результати виконання спільних заходів Угоди мали позитивний соціальний та екологічний вплив на розвиток економіки регіонів.

Результатом виконання спільних заходів Угоди на Львівщині стала бюджетна ефективність (за даними Департаменту економічного розвитку, торгівлі та промисловості Львівської обласної державної адміністрації):

<sup>132</sup> Постанова КМУ "Про запровадження оцінки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених Угодою щодо регіонального розвитку" від 16.11.2011 р. № 1187 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1187-2011-%DO%BF>.



перераховано платежів і податків до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів 20435,5 тис. грн., у тому числі: податок на прибуток підприємств – 3,0 тис. грн.; податок з доходів фізичних осіб – 4268,6 тис. грн.; податок на додану вартість – 2178,3 тис. грн.; плата за землю – 1070,0 тис. грн.; єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – 8343,1 тис. грн.; платежі до Пенсійного фонду України – 4276,5 тис. грн.; інші податки і збори – 296,0 тис. грн.

Також слід зазначити, що виконання спільних заходів Угоди протягом 2009-2013 рр. мало і позитивний соціальний ефект. Результатом стало: забезпечення у м. Львові стабільного цілодобового водопостачання; підвищення рівня безпеки руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом у результаті ремонту автомобільних доріг комунальної власності; проведення реконструкції центральної міської лікарні у м. Червонограді з метою облаштування пологового будинку та будівництво школи в с. Вороняки Золочівського району; поліпшення екологічної ситуації в області (зменшено негативний вплив на довкілля за рахунок вивезення та знешкодження непридатних та заборонених для використання в сільському господарстві пестицидів та тари від них обсягом 937,7 тон).

У цілому, проведення оцінки засвідчило, що фінансування спільних заходів Угоди у Львівській області за рахунок коштів державного бюджету становило найбільший відсоток поміж усіх джерел – 83,5; за рахунок місцевих бюджетів загалом склало найменший відсоток, – 28,3 та зобов'язання щодо залучення інвестиційних ресурсів з інших джерел – 77,1%.

Водночас слід зауважити, що під час виконання Угоди мали місце значні недоліки, зокрема:

- ✓ незабезпечення центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування пріоритетного спрямування коштів на виконання спільних заходів Угоди, неподанням/несвоєчасним поданням запитів щодо виділення коштів;

- ✓ відсутність належного контролю з боку центральних органів виконавчої влади за виконанням спільних заходів;

- ✓ організаційні прорахунки, зокрема, зміна відповідальних виконавців заходів внаслідок перерозподілу функцій між органами виконавчої влади як на центральному, так і регіональному рівнях;

- ✓ відсутність взаємозв'язку процесу стратегічного планування та механізму угод щодо регіонального розвитку.

Оцінка ефективності виконання Угоди у Львівській області засвідчує про те, що Угода регіонального розвитку – це перспективний інструмент партнерських стосунків держави та регіонів з вирішення проблем соціально-економічного розвитку. Це той механізм фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики, що в умовах обмеженості коштів дає можливість узгоджувати пріоритети держави та регіонів, координувати

спільні дії задля їх досягнення та концентрувати фінансові ресурси на вирішенні найбільш важливих проблем.

Запровадження Угод щодо регіонального розвитку є ефективним механізмом фінансування реалізації державної регіональної політики, проте, автор погоджується з позицією, що результативність виконання угод знижується через політичний підхід до взятих зобов'язань, зафіксованих в Угодах, відкладання вирішення складних проблем функціонування об'єктів державного сектору економіки, які вирішальним чином впливають на регіональний розвиток, хронічне недофінансування спільних заходів Угоди<sup>133</sup>. Водночас результативність виконання встановлених завдань Угодами знижується через низький рівень вертикальної координації між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, яка потребує подальшого удосконалення та унормування через стратегічне і поточне планування розвитку територій, бюджетний процес, а також запровадження реформ.

---

<sup>133</sup>Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: Монографія / С. А. Романюк.- К.: НАДУ, 2013.- С 253.

## Розділ 3.

# ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 3.1. БЮДЖЕТИ МІСТ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ МАЙБУТНЬОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Сучасні умови розвитку економіки України продукують суспільний запит на ефективну бюджетну політику, здатну здійснити модернізацію на регіональному рівні і, як наслідок, стати запорукою покращення рівня життя людей, незалежно від місця проживання. В цьому контексті ключовою домінантою ефективності та дієвості соціально-економічної політики територіальних громад є раціонально побудований бюджет, який є фінансовою основою місцевих органів влади. З іншої сторони, в умовах реформування місцевого самоврядування (яке декларується на вищих щаблях влади), ключовою умовою інтеграції України у європейське співтовариство є не тільки формальне дотримання прав територіальних громад на місцеве самоврядування, але і забезпечення реальної спроможності вирішувати питання місцевого значення.

В даній сфері наукових досліджень сформувалось потужне коло фахівців, які всебічно цікавляться питаннями державних фінансів, бюджетного забезпечення територіальних громад, реформуванням податкової системи України тощо. Так, значну увагу даній проблематиці присвячують такі відомі вчені, як Луніна І.<sup>134</sup>, Боднарук Т.<sup>135</sup>, Єрмошенко М., Єрохін С., Плужніков І.<sup>136</sup>, які у своїх працях досліджують питання фінансової незалежності органів

<sup>134</sup>Луніна І. О., Короткевич О. В., Вахненко Т. П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток: Наук. доп. / НАН України; Інститут економічного прогнозування. — К., 2000. — 96с.

<sup>135</sup>Боднарук Т. Г. Роль місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту / Т. Г. Боднарук// Вісник національного університету водного господарства та природокористування. — 2003. - № 1(20). — С.474-479.

<sup>136</sup>Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. — К.: НАУ, 2003. — 284 с.

місцевого самоврядування. Окремі аспекти підвищення ефективності використання бюджетних коштів розроблені в роботах Огонь Ц.<sup>137</sup>, Ускова І.<sup>138</sup>, Лисяк Л.<sup>139</sup>. Проблемам реформування та вдосконалення бюджетної політики регіонів присвячені праці Зимовця В.<sup>140</sup>, Ілларінова А.<sup>141</sup> та ін.

Водночас радикальні зміни в суспільно-політичному житті України кінця 2013 початку 2014 року окреслили нові передумови для бюджетної політики держави та її регіонів. Децентралізація влади викристалізувала низку проблем бюджетної політики, які в умовах надмірної адміністративної вертикалі минулої влади перебували в прихованому стані, багато питань впровадження реформ у бюджетній сфері залишились відкритими, а непрозора бюджетна політика на рівні міст дискредитує демократичну систему управління, провокує соціальну апатію, що в кінцевому результаті негативно позначається на їх загальному соціальному, культурному та економічному становищі.

Виходячи з усвідомлення пріоритетності окреслених проблем, автор дослідження сконцентрувала свою увагу навколо аналізу питань планування та виконання бюджетів міст обласного значення Львівської області. Зазначене аргументується тим, що в питаннях управління бюджетними ресурсами міст ключова позиція належить саме бюджетному плануванню, оскільки його ефективність є запорукою дисбалансів між запланованими доходами та доведеними для виконання видатками, а, отже, і дефіциту місцевих бюджетів.

Проведений аналіз планування та виконання доходів бюджетів міст Львівщини за 2011-2013 рр. дозволив виокремити певні його особливості. Так, в процесі дослідження було встановлено, що бюджети всіх міст Львівщини (окрім м. Моршина і м. Трускавця) були нереалістичними і не виконувались впродовж ввизначеного періоду (рис. 3.1). Серед чинників, які суттєво вплинули на формування міських бюджетів Львівщини в досліджуваному часовому діапазоні, варто виділити: ухвалення Податкового кодексу, який набув чинності з 01 січня 2011 року та внесення змін до Бюджетного кодексу України. Зазначені фактори призвели до посилення централізації фінансових ресурсів на державному рівні в силу зменшення кількості місцевих податків, що в свою чергу посприяло зростанню залежності органів місцевого самоврядування від трансфертів з Державного бюджету (табл. 3.1).

---

<sup>137</sup>Огонь Ц. Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц. Г. Огонь // Наукові праці НДФІ – 2005. – Вип.4 (33). – С.27-33;

<sup>138</sup>Усков И. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монография. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2012.- 452

<sup>139</sup>Лисяк Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні.-2009.- Вип.19.- С.358-364

<sup>140</sup>Зимовець В. Структура державних видатків та економічне зростання: теоретичний аспект // Економіка і держава. – 2006. – №6. – С. 17–20.

<sup>141</sup>Илларионов А. Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. — 2002. — № 9. — С. 18–45.

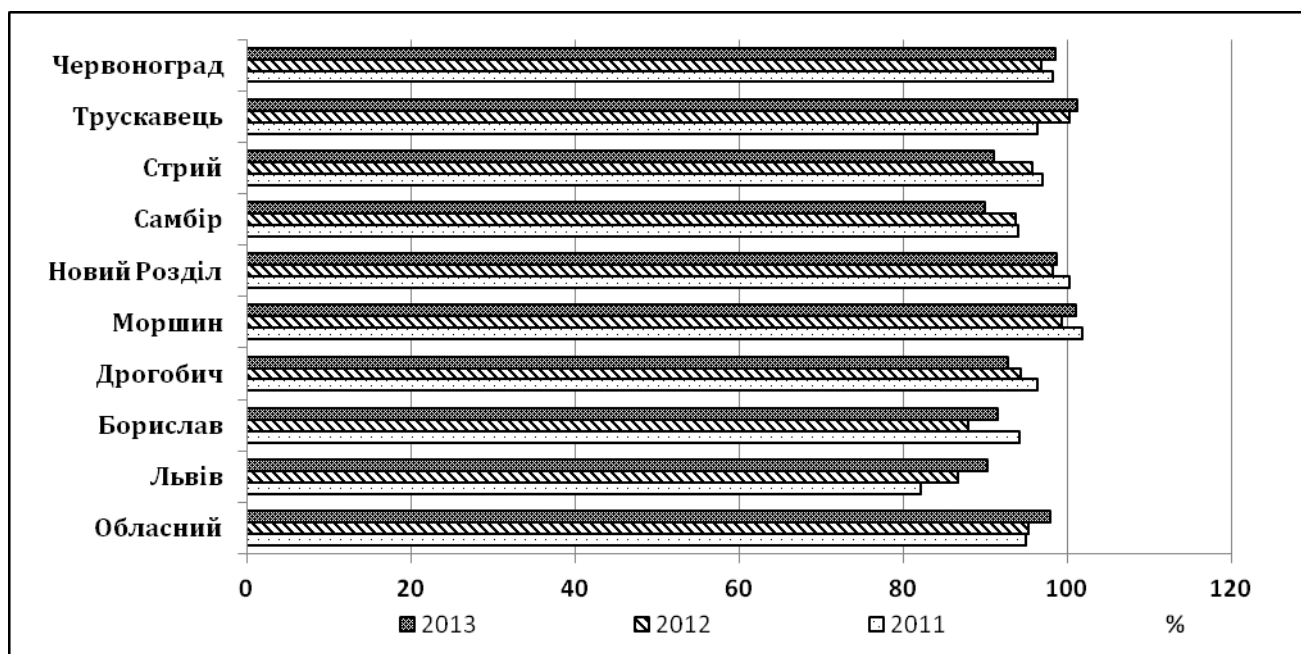


Рис. 3.1. Виконання бюджетів міст обласного значення Львівщини за 2011-2013 рр., %

Дане явище слід розглядати в площині невідповідності бюджетного планування реаліям (це стосується формульних розрахунків, які не враховують у повному обсязі: а) особливостей соціально-економічного розвитку окремих регіонів; б) одноразових надходжень доходів до місцевих бюджетів; в) скорочення кількості працюючих у секторах економіки; г) наявної мережі бюджетних установ тощо).

Іншим, чималим недоліком якісного бюджетного планування є відсутність узгоджених розрахунків по дохідній базі місцевих бюджетів між Мінфіном і Міндоходами щодо наявної податкової бази та очікуваного її виконання. До слова, за 2013 рік із 30 бюджетів Львівської області, 24 не виконано. При цьому, слід зазначити, що найбільших втрат доходів зведений бюджет Львівщини зазнав від недоотримання надходжень від податку на доходи фізичних осіб (який є основним бюджетоформуючим податком) та від нездійсненого продажу землі. Ситуацію погіршило недоотримання запланованих обсягів міжбюджетних трансфертів.

Фахівцями та експертами з даної проблематики така ситуація пояснюється недостатнім рівнем економічної, фінансової та організаційної роботи як відповідних служб місцевих органів влади, так і адміністратора надходжень щодо моніторингу стану надходжень платежів до місцевих бюджетів та аналізу тенденцій таких надходжень.

Таблиця 3.1.

## Окремі показники фінансового забезпечення бюджетів міст (факт) за 2011-2013 рр.

Міста	Чисел. нас., тис.ос.	Доходи всього, тис. грн.	в розрах. на 1 меш., грн.	В т.ч. трансф. тис. грн.	у % до дох. бюджету	Чисел. нас., тис. ос.	Доходи всього, тис. грн.	в розрах. на 1 меш.,грн.	в т.ч. трансф., тис. грн.	у % до дох. бюджету	Чисел. нас., тис. ос.	Доходи всього, тис. грн.	в розрах. на 1 меш. грн.	в т.ч. трансф. тис. грн.	у % до дох. бюджету
	2011 рік					2012 рік					2013 рік				
Львів	760,0	2099545,9	2762,6	644882,6	30,7	758,6	2611636,8	3442,7	905505,6	34,7	759,1	2562386,0	3375,6	737896,3	28,8
Борислав	37,2	123130,7	3310,0	81164,9	65,9	37,1	147261,2	3969,3	106048,6	72,0	37,2	164441,4	4420,5	114817,6	69,8
Дрогобич	98,7	276671,7	2803,2	176171,6	63,7	98,1	333272,6	3397,3	227181,2	68,2	98,1	345239,7	3519,3	231306,0	67,0
Моршин	6,1	24099,7	3950,8	7517,8	31,2	6,1	30023,3	4921,9	10381,7	34,6	6,0	31145,6	5190,93	9766,0	31,4
Новий Розділ	28,5	80622,3	2828,9	65607,8	81,4	28,8	97642,0	3390,3	78634,9	80,5	28,8	104404,7	3625,2	83615,0	80,1
Самбір	35,0	88378,8	2525,1	47196,5	53,4	35,0	114842,3	3281,2	68386,8	59,5	34,9	114734,8	3287,5	66816,2	58,2
Стрий	60,3	170918,6	2834,5	87238,3	51,0	60,2	218982,0	3637,6	122656,2	56,0	60,1	218474,8	3635,2	117548,5	53,8
Трускавець	29,7	86767,9	2921,5	32191,2	37,1	29,6	108882,1	3678,4	44525,5	40,9	29,5	110080,6	3731,5	40292,1	36,6
Червоноград	82,8	231669,3	2797,9	152968,4	66,0	82,7	284676,5	3442,3	196669,9	69,1	82,4	283978,4	3446,3	180915,8	63,7

\*Складено авторами з використанням звітів про виконання бюджету вказаного міста

Основним джерелом наповнення дохідної частини бюджетів міст обласного значення Львівщини й надалі залишаються надходження від сплати *податку на доходи фізичних осіб*, попри те, що цей податок регулюється ВРУ та КМУ, а органи місцевого самоврядування не мають жодного впливу на його зростання. Зазначимо, що ПДФО є найстабільнішим джерелом доходів в бюджетній системі як регіонів зокрема, так і України в цілому. В підтвердження сказаного додамо, що по Україні у 2007-2011 рр. обсяги надходжень від сплати ПДФО сягали 4,5-4,9% ВВП<sup>142</sup>.

Аналіз надходжень по даному податку в розрізі досліджуваних міст засвідчив існування наступних тенденцій: а) жодне місто протягом 2011-2013 рр. (за виключенням м. Моршина – всі роки і м. Трускавця – в 2012-2013 рр.) не забезпечило виконання планових показників; б) питома вага надходжень даного податку у дохідній частині загального фонду по всіх містах становить більше 70% (за виключенням м. Трускавця), а в містах Львів, Новий Розділ, Самбір та Червоноград – понад 80%. Зазначимо, що такі тенденції є практично незмінними впродовж 2011-2013 рр. Для порівняння – в 2013 році значення даного показника по обласному бюджету Львівської області складало 85,9%, а по Україні – 60,6%; в) невисокий рівень надходжень по даному податку (в межах 60%) в м. Трускавець компенсувався сплатою податку на землю.

Другим важливим джерелом наповнення міських бюджетів Львівщини є *плата за землю*. З цього джерела до зведеного бюджету Львівської області в 2012 р. надійшло 348662,5 тис. грн., що на 38216,4 тис. грн. більше за відповідний показник 2011 р. Починаючи з 2012 р. простежується тенденція до зростання обсягів надходжень по даному податку. Дана ситуація пояснюється тим, що бюджети місцевого самоврядування починаючи з 2011 р. (з внесенням змін до діючого Бюджетного кодексу України) почали отримувати всю суму надходжень від земельного податку. Важливо наголосити, що такі міста як Новий Розділ та Стрий вирізняються своєю стабільністю по сплаті даного податку впродовж аналізованого часового інтервалу; а міста Львів, Дрогобич, Самбір та Червоноград в 2013 р. не змогли забезпечити виконання надходжень по даному податку на рівні 2012 р., в той час як м. Моршин продемонструвало зростання надходжень на 6,6% (а в порівнянні з 2011 р. надходження по даному податку зросли в двічі). Цікавим є і той факт, що місто-курорт Трускавець має майже в тричі вищий показник надходжень податку на землю в розрахунку на одного мешканця, аніж місто Львів, а для Нового Роздолу даний вид податку не є бюджетоформуючим (табл. 3.2).

---

<sup>142</sup> За даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/435/?lang=ua>

Таблиця 3.2.

## Плата за землю в доходах бюджетів міст Львівщини

Міста	2011 рік			2013 рік		
	обсяг надходжень, тис. грн.	на одного мешканця	у % до доходу	обсяг надходжень, тис. грн.	на одного мешканця	у % до доходу
Львів	156980,00	206,55	7,50	162811,20	214,48	6,35
Борислав	3187,90	85,70	2,59	6234,00	167,58	3,79
Дрогобич	16151,50	163,64	5,84	15986,40	162,96	4,63
Моршин	1975,80	323,90	8,20	4190,00	931,11	13,45
Новий Розділ	1025,30	35,98	1,27	978,90	33,99	0,93
Самбір	2961,10	84,60	3,35	2842,90	81,46	2,47
Стрий	13428,00	222,69	7,85	13071,40	217,49	5,98
Трускавець	15440,80	519,89	17,80	18056,80	612,09	16,40
Червоноград	7103,60	85,79	3,07	6778,30	82,26	2,39

\*складено з використанням звітів про виконання бюджетів за вказаний рік ЛОДА

Завдяки прогресивним змінам (змінено терміни сплати та введено нові ставки оподаткування), запровадженням Податковим кодексом в частині сплати єдиного податку серед більшості міст Львівщини спостерігалось значне зростання його обсягів. Так, за період з 2011 по 2013 рр. такі міста як Львів, Дрогобич, Стрий та Червоноград збільшили обсяги надходжень від даного податку більш як в 3,3; 3,52; 3,33 та 3,1 рази відповідно (рис. 3.2). На відміну від податку на землю, для міст-курортників, даний податок не відіграє ключову роль в зведених доходах міст, хоча в доходах спеціального фонду займає третю частину.

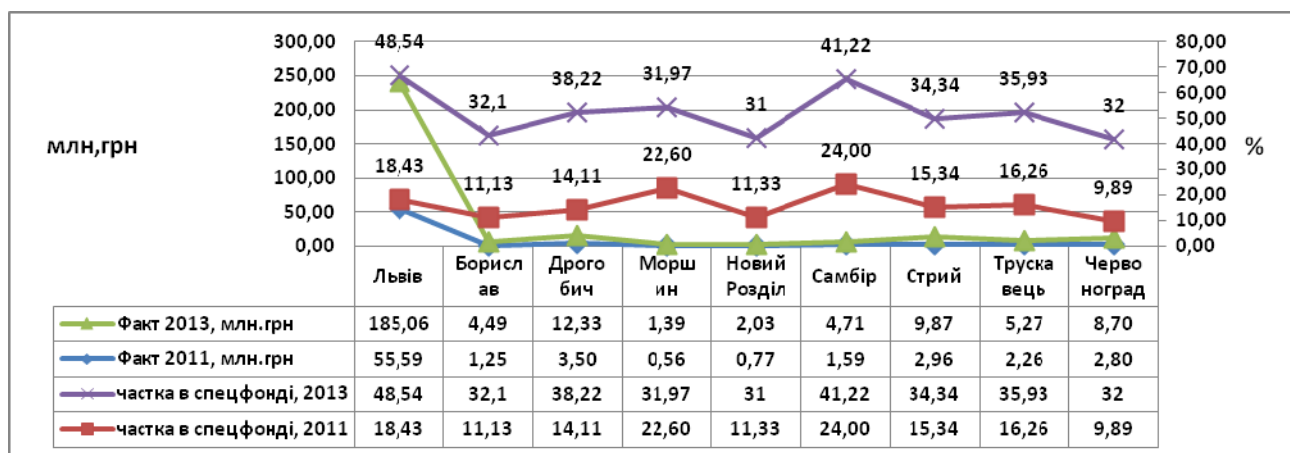


Рис 3.2. Динаміка надходжень по єдиному податку у містах Львівщини за 2011-2013 рр., млн. грн.

\*складено з використанням звітів про виконання бюджетів ЛОДА

Попри скорочення кількості місцевих податків і зборів (з 14 до 5), заборону запровадження податків і зборів, не передбачених Податковим кодексом України, та неможливість самостійного визначення їх ставок, в 2013 році порівняно з 2011 спостерігалось суттєве зростання їх надходжень.



Зазначене пояснюється змінами до Податкового кодексу (в частині введення в дію ст. 265 Податкового кодексу, згідно якої запроваджується податок на нерухоме майно, відмінний від земельної ділянки), які вступили в дію з 01.01.2013 року. Найбільша частка в структурі місцевих податків належить єдиному податку (зарахування якого до місцевих є виправданою) та коливається в межах від 55,8% для м. Трускавця до 84,8% для м. Нового Роздолу в 2011 році. Зазначена тенденція мала місце і в 2013 році. Збір за запровадження деяких видів підприємницької діяльності посідає друге місце в структурі місцевих податків. Зазначимо, що цей вид збору складає найвищий рівень надходжень, рівно як і туристичний збір, у містах Моршин та Трускавець впродовж всього аналізованого періоду.

У структурі *неподаткових надходжень* в 2012 р. практично по всіх адміністративних одиницях домінуючим джерелом були власні надходження бюджетних установ, частка яких коливалася в межах від 54% по м. Львову до 82% по м. Моршин. Адміністративні збори та платежі посідають друге місце по даному виду надходжень для всіх міст, за виключенням м. Моршина та м. Трускавця для яких вони складають менше 1%. Дана тенденція була характерною і для 2013 року, хоча мала певні особливості: для м. Борислава доходи від власності та підприємницької діяльності в 2013 році склали – 79371,3 тис. грн., інші неподаткові надходження у м. Моршин були взагалі відсутні (рис. 3.3).

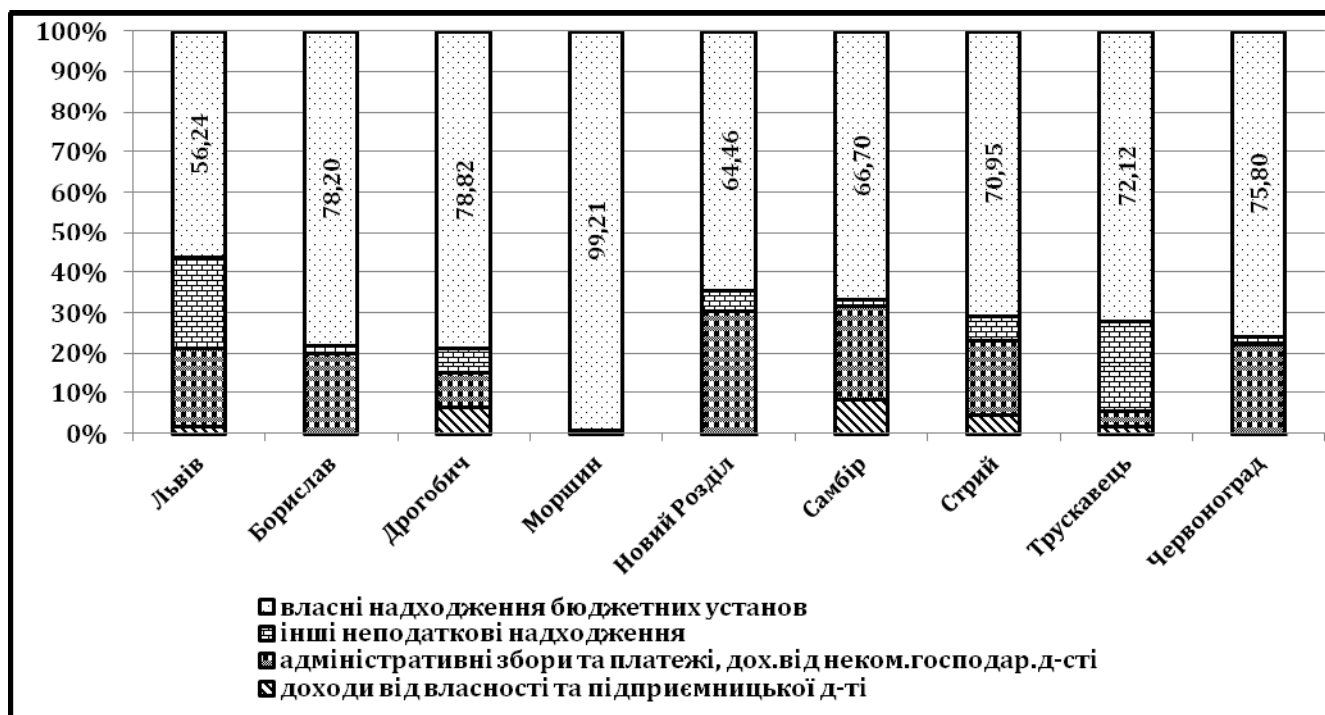


Рис. 3.3. Структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів Львівської області в 2013 році, %

Не на користь існуючої системи розподілу міжбюджетних трансфертів свідчать дані рис. 3.4. Так, в 2013 р. адміністративно-територіальні одиниці,

які мають достатньо високий рівень власних надходжень (наприклад, міста Моршин, Трускавець, Стрий) більше як на 30% дотувалися з державного бюджету. Мінімальна частка трансфертів в 2013 р. становила 29,3% (м. Львів); максимально рекордний її рівень сягнув 80,96% (м. Новий Розділ).

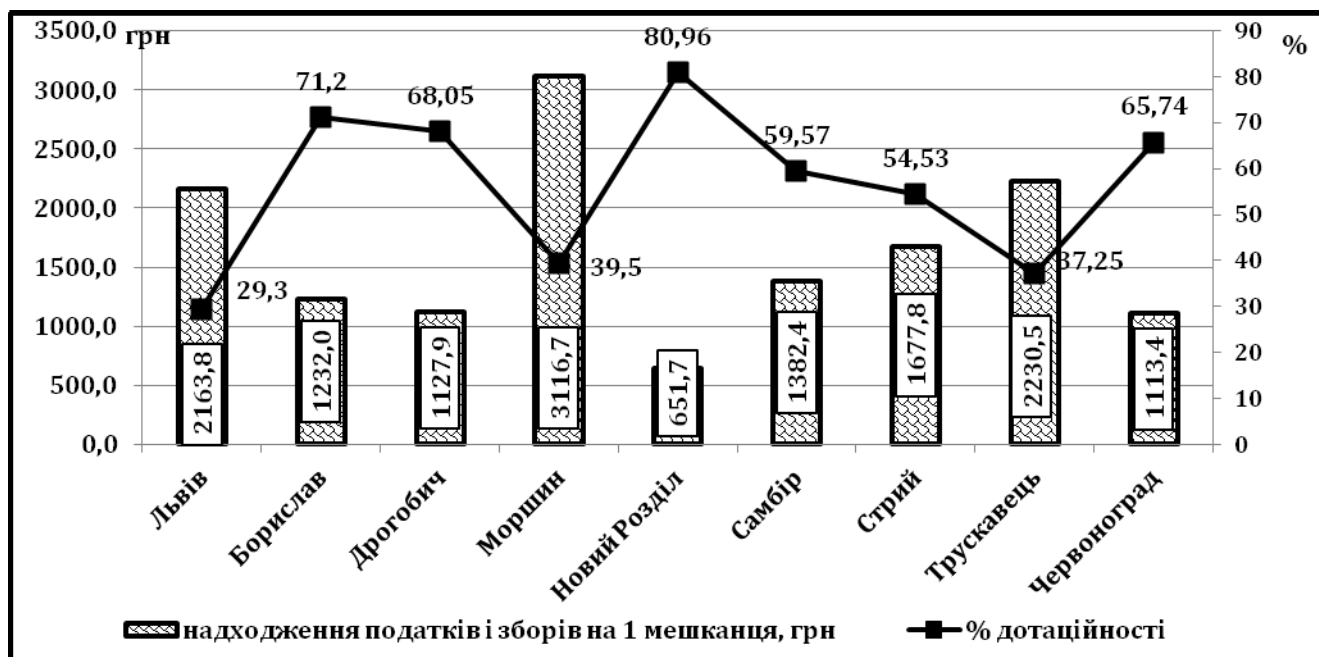


Рис. 3.4. Розподіл надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів Львівської області в розрахунку на 1 мешканця в 2013 р., тис. грн.

Таким чином, результати аналізу та оцінки планування та виконання бюджетів міст обласного значення Львівської області дозволяють зробити певні висновки та узагальнення:

1) *Сучасні тенденції формування місцевих бюджетів не відповідають потребам зміцнення місцевого самоврядування.* Дана проблема пов'язана, в тому числі, з чинними змінами до Бюджетного кодексу України, які, з однієї сторони, сприяли зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, з іншої – істотно послабили їх фінансову спроможність. Проведений аналіз процесів формування місцевих бюджетів Львівської області підтвердив, що місцеві бюджети відчувають гостру нестачу власних фінансових ресурсів, частка яких в загальному обсязі доходів є мізерною. Зазначене свідчить про високу фінансову залежність від державного фінансування.

2) *Низький рівень прозорості бюджетного планування.* Проблеми цієї групи пов'язані з принципом формування бюджету «згори, а не знизу». Йдеться про те, що в Україні і надалі зберігається практика доведення напрацьованих в закритому режимі показників, на які муніципалітети, в переважній більшості, не мають інструментів впливу. Реальна потреба місцевих бюджетів в коштах, обрахована на підставі галузевих нормативів Міністерством фінансів не береться до уваги, позаяк це не є фінансово-бюджетною категорією. Окрім того, з року в рік не виконуються в повній мірі норми ст. 38 Бюджетного кодексу України щодо подання до проекту

держбюджету детальних розрахунків та аналітичних даних з обґрунтуванням особливостей визначення показників місцевих бюджетів і міжбюджетних взаємовідносин. Неефективність бюджетного планування підсилюється закритістю розрахунків податкової спроможності територій і механізмів затвердження планових показників за податками і зборами в розрізі всіх муніципалітетів, а також відсутністю вільного доступу до розрахунків розмірів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за видами місцевих бюджетів та галузями бюджетної сфери.

З метою підвищення рівня прозорості бюджетного процесу, доцільним є запровадження практики подання детального розрахунку розмірів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за функціями та видами місцевих бюджетів, галузями бюджетної сфери та в розрізі контингенту, які слід оприлюднювати Міністерству Фінансів України разом із Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

3) *Недосконалість системи прогнозування дохідної бази місцевих бюджетів.* Точні прогнози – це рідкість, однак якщо навіть прийняти цей аргумент, для вітчизняної бюджетної системи відкритим залишається питання адекватного реагування на зміни кон'юнктури, невинувато оптимістичних очікувань тощо. Дану проблему експерти розглядають в площинах: відсутності механізму компенсації помилок при плануванні доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів та невідповідності бюджетного планування реаліям.

4) *Недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.*

Проблеми із блокуванням та затримками проведення платежів за видатками місцевих бюджетів з кожним роком набувають все більш масового та систематичного характеру. В результаті, місцеві органи управління маючи гроші на рахунках, просто не можуть ними скористатися. При цьому блокуються незахищені видатки місцевих бюджетів, тобто ті, які могли б забезпечити розвиток територій, а не поточне споживання. В підтвердження сказаного додамо, що за останні 4-5 років по м. Львову платіжні доручення місцевих органів влади за наявності коштів не виконуються органами Держказначейства в середньому від 5 до 10 днів, а станом на кінець грудня 2012 р. на рахунках розпорядників коштів міського бюджету з вини органів держказначейства не виконано платіжних доручень на 28,1 млн. грн. Як наслідок: розпорядники бюджетних коштів змушені були проводити видатки на погашення заборгованості за товари і послуги, отримані у минулому році, за рахунок призначень, передбачених у бюджеті на 2013 р.

### **3.2. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ БОРГОМ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Одним із основних факторів, які в останні роки гальмують процеси стабілізації в фінансовій сфері та розвиток як країни загалом, так і її регіонів, є кризові прояви в галузі державних фінансів та проблеми, пов'язані із становленням та розвитком бюджетного федералізму в Україні. Спостерігається ціла низка негативних явищ, таких як: загострення соціальних проблем, падіння обсягів виробництва, недостатній рівень інвестиційної привабливості регіонів; наростання проблем, пов'язаних із посиленням бюджетної централізації в країні, поглибленням тенденцій до зменшення частки власних доходів у структурі дохідної бази місцевих бюджетів і збільшення кількості дотаційних бюджетів. Існуючий нині значний дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів не дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, оновлювати основні фонди комунальних підприємств та в достатній мірі забезпечувати регіональний розвиток. Це змушує, причому надалі активніше, муніципальну<sup>143</sup> владу до пошуку альтернативних, недорогих за своєю суттю та із мінімально можливим ступенем ризику, довготермінових джерел фінансових ресурсів задля задоволення потреб підпорядкованих територій у сталому розвитку. Найбільш оптимальним в такій ситуації, як показує світовий та відтчизняний досвід, є використання муніципальною владою інструментів фондового ринку, а саме внутрішніх та зовнішніх запозичень, що, в свою чергу, утворює та нагромаджує місцевий борг.

Наукові та прикладні аспекти формування та реалізації ефективних механізмів управління місцевим боргом не можна назвати на даному етапі розвитку української фінансової системи в достатній мірі розробленими, а існуючі – дієвими. Проблема полягає в тому, що ринок муніципальних запозичень лише формується, застосування цього розповсюдженого в розвинених країнах фінансового інструменту є незначним та доволі проблемним для місцевої влади, законодавчо недосконалим, а процеси управління боргом на рівні муніципалітетів слід визнати не завжди задовільними та фрагментарним за своєю суттю.

---

<sup>143</sup> В Україні згідно положень чинного законодавства використовується термін «місцевий орган влади», «місцеві запозичення», «місцевий борг». В даному дослідженні ми будемо вживати в якості синоніма терміну «місцевий» - «муніципальний», опираючись на досвід розвинених країн, положення Європейської хартії про місцеве самоврядування та виходячи із того, що, регіон у загальному розумінні – це сукупність муніципальних утворень, міст.

Досвід розвинених країн свідчить<sup>144</sup>, що місцеві органи влади не можуть нормально функціонувати, не здійснюючи муніципальні запозичення, що обґрунтовано специфічними макроекономічними функціями центральних бюджетів, які не в змозі повною мірою забезпечити потреби муніципалітетів у фінансових ресурсах (табл. 3.3). В країнах з розвинутою економікою муніципальні запозичення використовуються широко та успішно: у європейських країнах місцеві позики формують 10-15% доходів місцевих бюджетів. Для прикладу, Великобританія емітувала<sup>145</sup> близько 50 млрд. фунтів стерлінгів муніципальних облігацій, Нідерланди – на суму 32 млрд. євро. В Нідерландах завдяки законодавчо закріпленій системі гарантування платоспроможності муніципалітетів та згідно нормативів центробанку муніципальні запозичення мають нульовий ризик. Запозичення у формі облігацій місцевих позик набувають дедалі більшого розповсюдження у країнах Азії та в Японії. Найбільш потужним ринок муніципальних цінних паперів є в Сполучених Штатах і складає близько 75% світового ринку муніципальних цінних паперів. Обсяг муніципальних запозичень тут досягає 1,6 трлн. дол. За рахунок цього фінансового інструменту в основному здійснюється фінансування будівництва та реконструкції об'єктів житлово-комунального господарства, закладів освіти й охорони здоров'я, сфери публічного транспорту, будівництва автомобільних доріг, портових споруд, туристичної інфраструктури<sup>146</sup>. Щорічно в США здійснюється випуск близько 7 тисяч видів муніципальних запозичень, що сукупно складає близько 110 млрд. дол. А з 82 тисяч органів муніципальної влади приблизно 50 тисяч здійснюють випуск цінних паперів. Існує також декілька тисяч спеціальних органів влади, що утворено з метою обслуговування проектів, під реалізацію яких було випущено муніципальні цінні папери<sup>147</sup>. В Російській Федерації обсяги державного боргу її суб'єктів та боргу муніципалітетів досягли у 2012 р. 1,3 трлн. рублів. В тому числі обсяги боргу муніципальних утворень склали, станом на 1 березня 2013 р. близько 236 млрд. рублів<sup>148</sup>. Номінальна сума боргу муніципальних утворень по цінних паперах сягнула станом на 1 березня 2013 р. 8554887,56 тис. рублів.

Здійснення місцевих запозичень в світовій практиці відбувається на засадах так званого «золотого правила», що передбачає використання запозичених коштів лише на капітальні витрати. Такі обмеження законодавчо закріплені в Бразилії, країнах Центральної Африки, Індії, Канаді, США, Австрії, Німеччині, Нідерландах, Франції, Швеції та ряді інших

<sup>144</sup>Муніципальні позики: світова практика та український досвід. / За ред. І.Бураковського. – К.: К.І.С., 2000. – 72 с.

<sup>145</sup>Духовна О. Правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів у Сполучених Штатах Америки та країнах Західної Європи // Фінансове право. – 2009. №10. – С. 199-202. – С. 200.

<sup>146</sup>Там же. С. 200-201.

<sup>147</sup>Российский и мировой опыт привлечения и использования заимствований на региональном и муниципальном уровне [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jourclub.ru/3/801/>

<sup>148</sup>Офіційний сайт Міністерства фінансів Російської федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www1.minfin.ru/ru/public\\_debt/subdbt/](http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/)

європейських країн, де дозволено використання запозичених коштів з інвестиційною метою та на рефінансування боргу<sup>149</sup>. Слід констатувати, що в Україні ринок муніципальних запозичень функціонує саме на засадах «золотого правила».

Таблиця 3.3.

*Світовий досвід регулювання місцевих запозичень\**

<i>Країна</i>	<i>Особливості регулювання</i>
<b>Обмеження на обсяги запозичень</b>	
<i>Аргентина, Бразилія, Польща, Румунія, країни Прибалтики, Італія, Іспанія, Японія</i>	Жорстко законодавчо регулюється максимальна сума платежів по обслуговуванню боргу відносно доходів місцевих бюджетів; ліміт на обслуговування боргу знаходиться в межах 5-10% від доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти)
<b>Обмеження щодо цільової спрямованості та напрямів використання запозичень</b>	
<i>Бразилія, Південна Африка, Індія, Канада, США, Австралія, Німеччина, Франція, Нідерланди, Швеція, Великобританія, Франція</i>	«Золоте правило» - використання запозичених коштів виключно на фінансування капітальних видатків - закупки основних засобів та інвестиційні проекти (найчастіше у галузі освіти, охорони здоров'я, енергопостачання); проектне фінансування, яке забезпечене доходами від їх реалізації
<b>Забезпечення місцевих запозичень та врегулювання захисту прав кредиторів</b>	
<i>США, Угорщина</i>	Законом гарантовано високий ступінь захисту кредиторів та забезпечено достатній рівень відповідальності позичальників за ефективне використання позик та надання суспільних благ у повному обсязі

\* *Примітка.* Складено автором на основі M. Noel. Building Sub-national Debt Markets in Developing and Transition Countries. – World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.researchgate.net/publication/23722321\\_Building\\_subnational\\_debt\\_markets\\_in\\_developing\\_and\\_transition\\_economies\\_a\\_framework\\_for\\_analysis\\_policy\\_reform\\_and\\_assistance\\_strategy](http://www.researchgate.net/publication/23722321_Building_subnational_debt_markets_in_developing_and_transition_economies_a_framework_for_analysis_policy_reform_and_assistance_strategy)

Згідно положень Статті 2 Бюджетного кодексу України<sup>150</sup> **місцевий борг** – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення. Тобто, місцевий борг являє собою сукупність боргових зобов'язань муніципалітетів. «Борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування – загальна сума заборгованості АР Крим чи місцевого самоврядування, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого

<sup>149</sup>Усков И. В. Становление рынка местных займов в Украине: международный опыт // Проблемы і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. пр. – Суми: ДВНЗ "Українська академія банківської справи" НБУ, 2012. – Вип.34. – С.302-310.

<sup>150</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.profiwins.com.ua/uk/legislation/kodeks/927.html>



самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору».

Борг муніципальних органів влади, на думку науковців та практиків, відіграє двояку роль: одночасно може вважатись як інструментом, так і об'єктом управління: з одного боку, *в якості інструмента*, борг забезпечує вплив влади на економічні процеси, що відбуваються на підпорядкованих їй територіях (інвестиції, розвиток фінансового ринку, зайнятість населення, виробництво тощо), а з іншого, *в якості об'єкта управління*, вимагає від органів самоврядування забезпечення належного управління ним з метою досягнення ефективності використання запозичень та інших аспектів функціонування такого боргу.

Економічний зміст муніципальних запозичень (боргу) полягає в отриманні місцевим бюджетом коштів на умовах повернення, платності й строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами. А, отже, це система відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної і строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування.

Основними проектами, які фінансуються за рахунок місцевих запозичень, є суспільні проекти, які не приносять доходів, проекти, які мають самоокупний характер, проекти, що приносять прибуток, а також проекти, які реалізуються спільно органами місцевого самоврядування та приватним капіталом з метою досягнення відповідно обумовлених спільних цілей, зокрема, розвитку бізнесу<sup>151</sup> чи розвиток інфраструктури.

Слід зазначити, що відповідно до Порядку здійснення муніципальних запозичень та положень Бюджетного кодексу України запозичення можуть здійснюватись у формі:

- випуску облігацій місцевої позики (метою випуску яких є залучення фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних програм, які мають виключно місцеве значення, проте виконання яких є критичним для функціонування громади (розвиток систем електропостачання, водопостачання та каналізації, будівництво житла, розвиток транспортних мереж, будівництво об'єктів освіти, охорони здоров'я, задоволення потреб комунальних господарств тощо); залучення додаткових фінансових ресурсів; задоволення нагальних потреб місцевих органів влади або територіальних утворень у грошових коштах в очікуванні майбутніх надходжень; скорочення чи покриття дефіциту місцевого бюджету; погашення існуючих зобов'язань (випущених раніше МЦП); реалізація позабюджетних цілей;

---

<sup>151</sup>Падалка В. М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://disser.com.ua/contents/38068.html>

- укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах (з метою<sup>152</sup> вирішення проблем фінансування бюджетного дефіциту; здійснення регіональної фінансово-кредитної політики, спрямованої на вирівнювання соціально-економічних умов життя населення та функціонування регіональної економіки; підтримки муніципальних утворень у вирішенні різного роду соціально-економічних завдань; підтримки пріоритетних для економіки секторів та видів діяльності).

Ефективне управління місцевим боргом неможливе без розробки науково обґрунтованої та економічно виваженої боргової політики<sup>153</sup>. Її розробка має бути побудована на засадах безумовності, досягнення оптимальної структури боргу, мінімізації ризиків, оптимізації структури боргу, прозорості, збереження фінансової незалежності муніципалітету. Також, політика управління муніципальним боргом має розроблятися не лише стосовно активного управління вже існуючими борговими зобов'язаннями міста, але й щодо обґрунтування доцільності отримання нових позик, прогнозування потреби в майбутніх запозиченнях міста та оцінки можливостей міста щодо повернення запозичень та відповідно до критеріїв соціально-економічної ефективності та результативності прийнятих рішень, відповідно до потреб громади та з метою досягнення цілей регіонального розвитку.

Управління муніципальним боргом лежить в площині повноважень уповноваженого органу місцевого самоврядування та являє собою сукупність фінансових процедур та порядок їх регулювання місцевими органами управління (муніципальними органами управління) щодо випуску та розміщення боргових зобов'язань, з організації виплат доходів по них, із зміни умов та строків боргових зобов'язань та їх погашенню з метою оптимізації обсягів та умов боргу та мінімізації витрат на їх обслуговування. Тобто управління муніципальним боргом – це безперервний процес, який охоплює три основні етапи: розміщення цінних паперів з метою залучення фінансових ресурсів або залучення кредитних ресурсів, погашення боргу та обслуговування боргу<sup>154</sup>.

Слід констатувати, що управління муніципальним боргом слід розглядати з двох позицій. По-перше, воно передбачає формування та реалізацію фінансової політики, яка спрямована на регулювання кредитної діяльності муніципальної влади. З цієї позиції компетенція управління боргом належить як державі в особі центральних органів влади, так і самому місцевому органу влади, на основі положень діючої державної політики в сфері муніципальної кредитної діяльності.

Оскільки можливості, принципи, умови здійснення муніципальних запозичень визначаються виключно в межах державної політики щодо

<sup>152</sup>Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sbiblio.com/biblio/archive/gosudarstvennie\\_i\\_munizipalnie\\_finansi/13.aspx](http://sbiblio.com/biblio/archive/gosudarstvennie_i_munizipalnie_finansi/13.aspx)

<sup>153</sup>Під борговою політикою ми розуміємо напрямок діяльності муніципальних органів влади, що реалізується через визначений комплекс заходів і спрямований на раціональну та ефективну мобілізацію, розподіл, використання та повернення запозичених фінансових ресурсів

<sup>154</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fb.ru/article/3354/upravlenie-gosudarstvennyim-dolgom>



здійснення муніципальних запозичень, то основним механізмом управління муніципальним боргом є правове регулювання фінансової самодостатності муніципальної влади, що проявляється через бюджетне та податкове регулювання.

З іншого кута зору, управління муніципальним боргом є сукупністю дій в межах наданих повноважень муніципальної влади щодо підготовки, випуску та розміщення боргових зобов'язань та регулювання ринку цінних паперів (в межах своєї компетенції), забезпечення обслуговування та погашення боргу. Отже, механізм управління муніципальним боргом реалізує фінансові методи управління та фінансові відносини, які регулюють правове, нормативне та інформаційне забезпечення процесу управління муніципальним боргом; фінансових важелів впливу на ефективність запозичень; формуванням тактичних та стратегічних цілей управління муніципальним боргом<sup>155</sup>. Механізм управління місцевим боргом представлено на рис. 3.5.

Вплив дії механізму управління місцевим боргом на регіональний розвиток визначається самою суттю муніципальних запозичень. В якості інструменту фінансування, в першу чергу, суспільних потреб міст, вони спрямовуються на розвиток інфраструктури: систем водовідведення, електропостачання, розвиток транспортної мережі та інфраструктурних об'єктів, будівництво соціальних об'єктів, шкіл, закладів охорони здоров'я, в конкретні інвестиційні проекти. Ефективне управління місцевим боргом, як і сам по собі місцевий борг, здатні впливати на регіональний розвиток через збільшення доходів місцевих бюджетів, вплив на ринок боргового капіталу, підвищення кредитоспроможності регіону та забезпечення належного рівня кредитного рейтингу, підвищення фінансової самостійності та самодостатності місцевих громад.

Отже, розвиток місцевих запозичень та ефективне управління місцевим боргом сприяє:

- покращенню інвестиційного клімату регіону, що здатне викликати підвищення зацікавленості з боку як вітчизняних, так і зарубіжних інвесторів до проектів, які реалізуються місцевою владою;
- зростанню кредитного рейтингу регіону. Провадження виваженої політики управління місцевим боргом дає можливість регіону залучати не лише додаткові фінансові ресурси, але й належним чином забезпечувати їх погашення та обслуговування, що позитивно впливає на рівень довіри з боку інвесторів. А оскільки запозичення формують кредитну історію муніципалітетів, то встановлення належного рівня кредитного рейтингу здатне забезпечити ліквідність боргових інструментів та, як наслідок, забезпечить в майбутньому можливість залучення більш дешевих та довгих фінансових ресурсів; інвестиції у виробничий сектор, а також в розвиток інфраструктури безумовно впливають на рівень валового споживання в регіоні, що, в свою чергу, безпосередньо впливає на зростання податкових

<sup>155</sup> Колесова І. В., Сорокін О. Є. Удосконалення механізму управління державним боргом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vsntu/econom/2011\\_116/2011\\_116/116\\_15.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vsntu/econom/2011_116/2011_116/116_15.pdf)

надходжень. Також фінансування конкретних інвестиційних проектів за рахунок бюджету розвитку сприяє отриманню доходів від інвестування та створює майбутні фінансові потоки. Це забезпечує ефективність провадження ефективної бюджетної політики регіону та безпосередньо впливає на розвиток регіону;

- фінансування конкретних виробничих проектів за рахунок місцевих запозичень дозволяє не лише прямо впливати на зайнятість і доходи населення регіону та зростання податкових надходжень, але й за рахунок рівня надійності та ліквідності муніципальних цінних паперів забезпечувати залучення додаткових інвестицій у промисловість регіону;

- емісія муніципальних цінних паперів може сприяти трансформації заощаджень населення в інвестиції;

- позитивним моментом є те, що місцева влада має право самостійно визначати умови здійснення запозичень та обирати методи управління місцевим боргом, оперативно реагуючи на будь-які зміни на фінансовому ринку регіону;

- окремо слід зазначити, що банківське кредитування місцевих органів влади сприяє не лише вирішенню проблем, пов'язаних із фінансуванням бюджету, проведенням регіональної фінансово-кредитної політики, яка спрямована на розвиток регіону та задоволення потреб муніципалітету необхідними фінансовими ресурсами, підтримку пріоритетних галузей економіки та, як наслідок, розвиток промисловості, але й сприяє розвитку банківського сектору регіону, що, в свою чергу, через процеси розширеного відтворення, впливає на процеси забезпечення регіону кредитними та інвестиційними банківськими ресурсами.

Слід зазначити, що місцеві запозичення самі по собі виконують стимулюючу функцію: використовуючи місцевий кредит та інвестиції, місцева влада стимулює розвиток регіону.

Як висновок, слід зазначити, що ефективне управління муніципальним боргом вимагає від місцевої влади використання сучасних фінансових механізмів, через дію яких мають бути вирішені питання не лише управління вже існуючими боргами, але й обґрунтовано доцільність здійснення майбутніх запозичень та перспективи місцевих органів влади щодо повернення та обслуговування потенційних боргів. Крім того, слід мати на увазі й те, що муніципальні запозичення здійснюються із загальною метою – вирішення місцевих проблем, і, як наслідок, забезпечення розвитку регіону. Тому, самі по собі такі запозичення не є високодохідними та надпривабливими для потенційних інвесторів, але для громади міст здійснення муніципальних запозичень та ефективне управління місцевим боргом органами місцевої влади дозволить стимулювати інвестиційну та інноваційну діяльність в регіоні, фінансувати соціальну сферу, вирішувати проблеми інфраструктури міста, створювати нові робочі місця тощо, що, в кінцевому варіанті, призведе до економічного росту регіону.

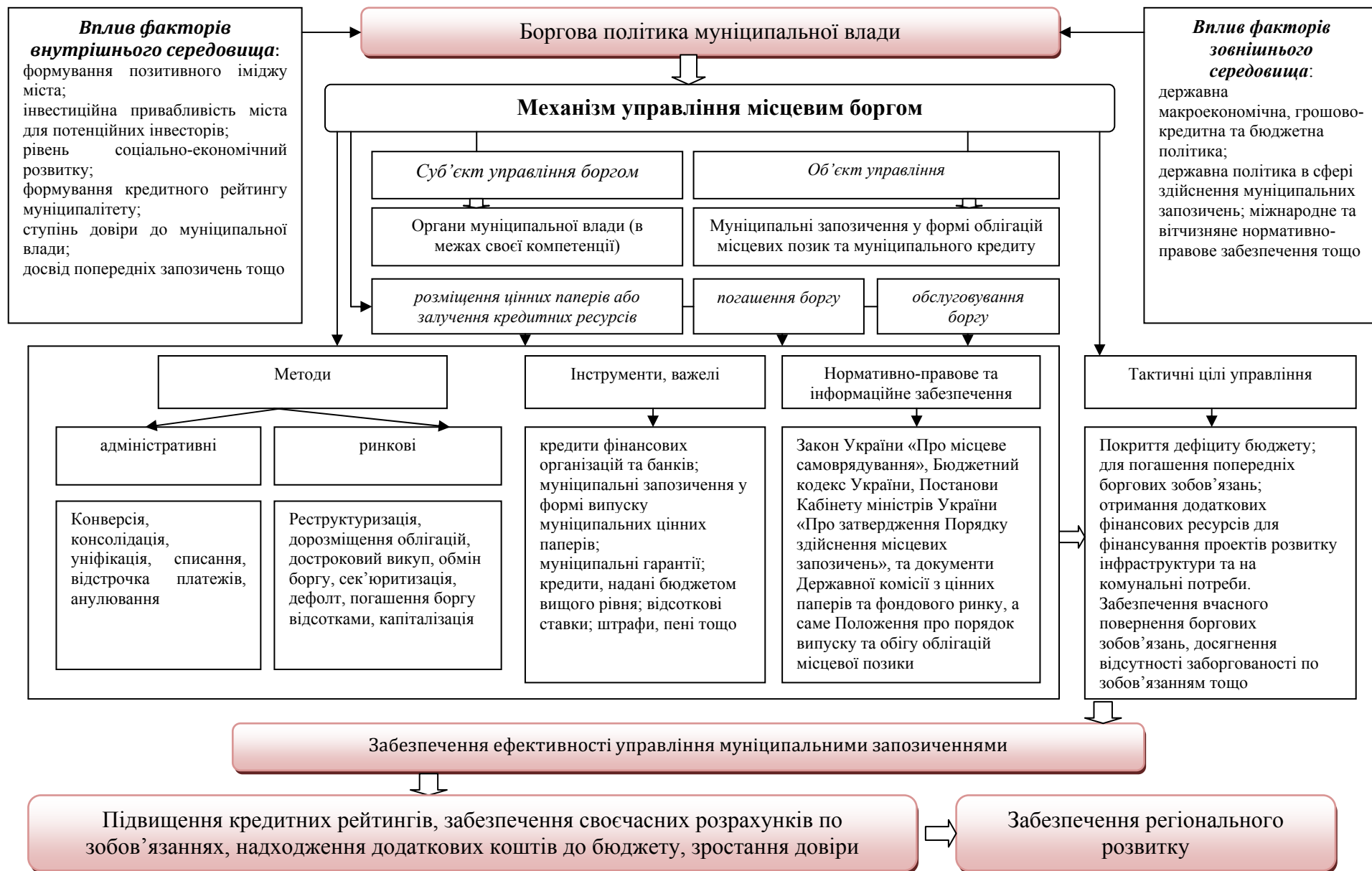


Рис. 3.5. Механізм управління місцевим боргом

Незважаючи на весь спектр глибоких та нагальних проблем щодо здійснення муніципальних запозичень в Україні, є певні позитивні зрушення щодо використання цього фінансового інструменту. Початком формування українського ринку місцевих запозичень є середина 90-х років минулого століття, а його «золотим часом» – період 2003-2008 рр., протягом якого відбулось збільшення обсягів зареєстрованих випусків облігацій місцевої позики із 150 млн. грн. у 2003 р. до 974 млн. грн. у 2008 р. У 2003 р. Київській міській раді навіть вдалось залучити 600 млн. дол. США на міжнародному ринку капіталу шляхом емісії облігацій зовнішніх позик.

Вже у кризовому 2009 р. обсяги муніципальних запозичень зменшились втричі у порівнянні з попереднім роком, а у 2010 р. відбувся лише один випуск облігацій місцевої позики з метою рефінансування, який здійснила Одеська міська рада на суму 300 млн. грн. Несуттєве пожвавлення ринку муніципальних паперів спостерігалось у 2011 р., протягом якого зареєстровано 8 випусків місцевих цінних паперів на загальну суму 584,5 млн. грн. Емітентами виступили: Верховна рада АР Крим (400 млн. грн.), Запорізька міська рада (25 млн. грн.), Черкаська міська рада (60 млн. грн.); Харківська міська рада (99,5 млн. грн.)<sup>156</sup>.

Розвиток ринку муніципальних запозичень у післякризовий період прямо пов'язаний із підготовкою до Євро-2012. Так, саме міста, які приймали футбольний чемпіонат, здійснили найбільші запозичення, за які розраховуватимуться ще не один рік. За 2012 р. Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку зареєстровано 5 випусків облігацій місцевих позик на суму 3,8 млрд. грн., з яких 3,5 млрд. грн. припадає на Київську міську адміністрацію. Сума, звичайно, невелика, зокрема у порівнянні з обсягом державного боргу, який за 2012 р. зріс до рекордної суми – 399,1 млрд. грн. (до цього ще слід додати 116,2 млрд. грн. гарантованого державою боргу). При тому, що доходи Державного бюджету України на 2013 р. визначені на рівні 361,5 млрд. грн. На цьому тлі дещо малозначущою виглядає діяльність українських міст у сфері формування муніципальних запозичень – частка боргу муніципалітетів у сумі державного боргу України не перевищує 1,5%. За даними рейтингової агенції «Рюрік»<sup>157</sup> обсяг торгів облігаціями місцевих позик на організованому ринку України був досить незначним та за результатами 2011 р. склав 0,46 млрд. грн., або 0,2% сукупного обсягу торгів (що склав у 2011 р. 235,87 млрд. грн.). Обсяг зареєстрованих випусків облігацій місцевих позик на ринку ЦП України зріс протягом 2012 р. до рекордного, у порівнянні з попередніми роками, рівня: вартість 12-ти випусків склала 6,09 млрд. грн. Проте високого обсягу випуску було досягнуто за рахунок одного емітента – Київської міської ради, яка розмістила свої облігації місцевих позик на суму 5,42 млрд. грн.<sup>158,159</sup>.

<sup>156</sup> За даними офіційного сайту Міністерства фінансів України

<sup>157</sup> Національне рейтингове агентство «Рюрік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://rurik.com.ua/documents/research/bonds\\_IV\\_kv\\_2011\\_review.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_IV_kv_2011_review.pdf)

<sup>158</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://smukraine.blogspot.com/2014/03/2013\\_4100.html](http://smukraine.blogspot.com/2014/03/2013_4100.html)

Упродовж січня-грудня 2012 р. НКЦПФРУ зареєстровано 12 випусків облігацій місцевих позик на загальну суму 6,09 млрд. грн., що на 5,51 млрд. грн. більше порівняно з періодом обсягу емісії МЦП у 2011 р. Емітентами виступили такі органи самоврядування: Київська міська рада, Запорізька міська рада на суму 50,0 млн. грн.; Кременчуцька міська рада Полтавської області на суму 25,0 млн. грн.; Дніпропетровська міська рада – на суму 10,0 млн. грн.<sup>160</sup>

Але вже протягом наступного 2013 р. не було зареєстровано жодного випуску облігацій місцевих позик. Причинами практичної зупинки ринку муніципальних запозичень є наступні. По-перше, на даний час практично повністю відсутній інвестиційний попит на цей вид фінансових інструментів. По-друге, оскільки основними покупцями муніципальних облігацій є банки, то в нинішніх умовах вони переважно «цікавляться» лише короткими, до року, облігаціями. Це пов'язується із нестабільністю монетарної політики центробанку та ризиком різкого зростання відсоткових ставок в майбутньому. Фахівці зазначають<sup>161</sup>, що інвестувати в довгі облігації терміном на три-п'ять років за нинішніх умов, з його слів, банки могли б не нижче ніж під 22-25% річних, але це занадто високий рівень вартості ресурсу для міст. Крім іншого, муніципальні цінні папери не завжди витримують конкуренцію з державними. Суверенні облігації порівняно з муніципальними сприймаються інвесторами як більш надійні, тому що вони автоматично гарантовані державою. Окрім зазначено, що слід відмітити недосконалість чинного законодавства щодо випуску муніципальних цінних паперів.

Обсяг облігацій місцевих позик у структурі операцій на фондовому ринку України представлено в табл. 3.4.

Слід відмітити, що частка операцій по облігаціям місцевих позик, які здійснювались організаторами торгів на українському фондовому ринку мала дуже нестабільну динаміку. І якщо в 2000 р. вона становила 34,74%, то вже у 2009 р. зменшилась в 7,6 разів до 4,55%. А на кінець 2012 р. зросла (2005/2012 рр. та 2009/2012 рр.) відповідно в 2,8 та 18,8 разів.

Однак, переважна більшість українських міст не використовує такий інструмент фінансування розвитку міста як муніципальні запозичення. І не тому, що не потребує коштів на розвиток чи не хоче залазити у борги. Причина тут в іншому – як і більшість фінансових рішень, рішення про те може чи не може місто виходити на ринок внутрішніх запозичень погоджується Міністерством фінансів (згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення місцевих запозичень» № 110

<sup>159</sup> Аналітичний огляд ринку облігацій в Україні за 9 місяців 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://rurik.com.ua/documents/research/bonds\\_3\\_kv\\_2013\\_review.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_3_kv_2013_review.pdf)

<sup>160</sup> Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/articles/1131/#\\_ftn3](http://www.niss.gov.ua/articles/1131/#_ftn3)

<sup>161</sup> <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2014/02/18/319264>

від 16.02.2011 р.<sup>162</sup>). А воно протягом останніх років відхилило більшість заявок муніципалітетів на випуск облігацій, щоб виконати вимоги МВФ щодо скорочення державного боргу<sup>163</sup> (до якого МВФ зараховує прямий борг органів місцевого самоврядування)<sup>164</sup>.

Таблиця 3.4.

*Облігації місцевих позик у структурі операцій на фондовому ринку України, 2005-2012 рр. \**

<b>Рік</b> <b>Показник</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
загальний обсяг операцій, млрд. грн., в т.ч.: облігації місцевих позик, млрд. грн.	403,8 2,23	492,8 2,85	754,3 4,31	883,4 2,2	1067,26 0,66	1541,38 0,5	2171,1 1,67	2530,87 7,48
обсяг операцій, здійснених організаторами торгів, млрд. грн., в т.ч.: облігації місцевих позик, млрд. грн.	16,43 0,67	29,05 0,99	35,15 0,79	37,76 0,46	36,01 0,03	131,29 0,14	235,44 0,46	263,68 6,39
частка операцій, здійснених організаторами торгів, у загальному обсязі операцій на фондовому ринку, % облігації місцевих позик, %	4,07 30,04	5,9 34,74	4,66 18,33	4,27 20,91	3,37 4,55	8,52 28	10,84 27,54	10,42 85,43

\* **Примітка.** Складено з використанням [http://rurik.com.ua/documents/research/bonds\\_3\\_kv\\_2013\\_review.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_3_kv_2013_review.pdf) с. 9

Щодо кредитів, залучених муніципалітетами. Сучасні економічні умови виводять на передній план для міст співпрацю із міжнародними кредитними організаціями. Пріоритетними для українських муніципалітетів є кредити ЄБРР та НЕФКО. Містам вигідніше залучати кредитні ресурси цих організацій, які мають цільове спрямування, переважно на реалізацію програм енергоефективності та енергозбереження. Зростання попиту на цей фінансовий інструмент визначається його відносною доступністю. Так, для

<sup>162</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення місцевих запозичень» № 110 від 16.02.2011 р» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>

<sup>163</sup> Дяченко С. Проблеми та перспективи функціонування українського ринку місцевих запозичень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/03/blog-post\\_17.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/03/blog-post_17.html)

<sup>164</sup> Елена Самойлова Тиша на ринку муніципальних запозичень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.credit-rating.ua/ru/analytics/review/12814/>



прикладу, відсоткові ставки під кредити НЕФКО коштуватимуть містам 37%. Розміщення ж облігацій місцевих позик коштуватиме значно дорожче при тому, що, зазвичай, мета розміщення цінних паперів залишається такою ж.

Незважаючи на позитивну динаміку та певне, проте незначне, пожвавлення на ринку муніципальних запозичень, в муніципалітетів – позичальників існує проблема їх ефективного використання та повернення. Також відзначимо, що, незважаючи на актуальність та важливість запозичень для досягнення цілей соціально-економічного розвитку регіонів, існує ряд проблем і іншого характеру, до яких відносимо вартість позик та наявність високого ступеню ризиків із цим пов'язаних, непрозорість прийняття рішень щодо муніципальних запозичень, частіше за все неврахування інтересів місцевих громад, на які лягає борговий тягар, неефективність та непрозорість у використанні запозичених коштів.

### **3.3. РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Незбалансованість місцевих бюджетів спонукає регіональні органи влади до пошуку додаткових джерел фінансування власного розвитку. Такими джерелами можуть бути місцеві запозичення<sup>165</sup>, які здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку АРК, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань ВР АРК та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення АРК і територіальних громад міст<sup>166</sup>. Зазначимо, що ринок місцевих запозичень в Україні знаходиться на етапі свого становлення, в той час як в ринкових економіках використання боргових інструментів (до яких відносять місцеві позики) та прямі залучення кредитних ресурсів для реалізації стратегій розвитку, набули широкого застосування, позаяк є вагомим інструментом фінансування регіонального розвитку. За умови ефективного управління, місцеві запозичення дозволяють приймати децентралізовані рішення у сфері фінансування

<sup>165</sup> Не плутати із позиками місцевим бюджетам, які згідно БКУ здійснюються за рахунок фінансових ресурсів Єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів та/або на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів.

<sup>166</sup> Стаття 74 БКУ від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

місцевих інвестицій, мобілізувати додаткові ресурси для задоволення потреб у фінансуванні капітальних видатків тощо. Використання таких інструментів ринку боргових зобов'язань вмотивовано досягненням наступних цілей:

- залучення фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних програм, які мають виключно місцеве значення, проте виконання яких є критичним для функціонування громади;
- залучення додаткових фінансових ресурсів;
- задоволення нагальних потреб місцевих органів влади або територіальних утворень у грошових коштах в очікуванні майбутніх надходжень;
- скорочення чи покриття дефіциту місцевого бюджету;
- погашення існуючих зобов'язань (випущених раніше МЦП);
- реалізація позабюджетних цілей.

Відповідно до чинного законодавства боргові зобов'язання існують у формі<sup>167</sup>: укладення договорів позики (кредитних договорів) та випуску облігацій місцевих позик.

Існуюча в Україні нормативно-правова база регулювання місцевих позик накладає обмеження фінансово-економічного характеру на обсяги та напрями використання, зобов'язує органи місцевого самоврядування погоджувати розмір позик з МФУ та реєструвати випуск облігацій у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку. До таких обмежень ще слід віднести<sup>168</sup>:

- сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку місцевого бюджету на відповідний рік;
- кошти від розміщення облігацій, які отримує емітент, залучаються до фінансування лише бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету;
- видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу;
- місцеві запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів;
- загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200%, хоча для міста Києва зроблено виняток – 400 %, середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку.

<sup>167</sup> Постанова КМУ від 16.02.2011р. №110 Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>

<sup>168</sup> Стаття 74 БКУ від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>



Світовий досвід переконує в можливості досягнення місцевими позиками рівня 2-3% ВВП без створення ризиків фінансовій стабільності країни. На жаль, в Україні використання такого інструментарію представлено в обмежених масштабах, про що свідчать дані, представлені в табл. 3.5.

Таблиця 3.5.

*Динаміка здійснених випусків внутрішніх місцевих облігацій в Україні за 2003-2012 рр.\**

<i>Рік</i>	<i>Всього за рік, млн. грн.</i>	<i>Міська рада, що здійснює запозичення</i>	<i>Обсяг емісії, млн. грн.</i>	<i>У % до суми запозичень за рік</i>
2003	<b>100,0</b>	Київська	100,0	1,86
2004	<b>25,0</b>	Запорізька	25,0	0,46
2005	<b>350,0</b>	Харківська	100,0	28,57
		Донецька	45,0	12,86
		Запорізька	75,0	5,36
		Одеська	125,0	11,91
		Черкаська	5,0	1,43
2006	<b>33,5</b>	Івано-Франківська	5,5	16,42
		Вінницька	20,0	19,90
		Комсомольська	8,0	23,88
2007	<b>114,3</b>	Бердянська	10,0	8,75
		Львівська	50,0	43,74
		Вінницька	15,0	6,13
		Луцька	10,0	8,75
		Луганська	29,3	12,82
2008	<b>444,0</b>	Сєверодонецька	20,0	4,5
		Бориспільська	9,0	2,03
		Львівська	200,0	45,04
		Луцька	30,0	6,76
		Донецька	75,0	16,89
		Вінницька	10,0	2,25
		Луганська	50,0	11,26
		Запорізька	35,0	7,88
		Краматорська	15,0	3,38
2009	<b>280,0</b>	Львівська	200,0	71,43
		Луцька	20,0	10,0
		Донецька	60,0	21,43
2011	<b>257,5</b>	АРК	133,0	51,65
		Запорізька	25,0	9,71
		Харківська	99,5	38,64
2012	<b>3775,0</b>	Київська	3500,0	92,71
		Кременчуцька	25,0	0,67
		Львівська	100,0	2,65
		Запорізька	50,0	1,32
		Дніпропетровська	100,0	2,65

\* *Примітка.* Складено автором на основі даних МФУ та НКЦПФР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua> та <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>

З наведених даних чітко прослідковуються різкі коливання на ринку муніципальних облігацій, окрім того емітують цінні папери, практично, одні і

ті ж обласні центри та кілька міст, тобто можливістю додаткового залучення коштів через ринок облігацій внутрішньої місцевої позики скористались станом на 01.01.2013 року 17 міських рад, а правом розміщення облігацій місцевих позик на зовнішньому ринку – тільки міська рада міста Києва. Протягом 2013 р., не зареєстровано жодного випуску облігацій місцевих позик, що пояснюється відсутністю інвестиційного попиту на цей вид фінансових інструментів. Серед негативних тенденцій на цьому ринку слід виділити збільшення місцевого боргу до 21,4 млрд. грн. (серед яких 16,8 млрд. грн. – внутрішній, 4,5 млрд. грн. – зовнішній) на кінець 2013 року<sup>169</sup>. Слід відмітити, що обсяг ринку облігацій внутрішніх місцевих позик України більш як на 90% був сформований міськими радами семи міст та АРК.

Звертає на себе і той факт, що частка емісій облігацій у формуванні доходів місцевих бюджетів є надто мізерною (табл. 3.6), що дозволяє робити висновок про низький рівень розвитку вітчизняного ринку місцевих запозичень та про незначну роль залучених фінансових ресурсів у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 3.6.

*Тенденції розвитку ринку облігацій місцевих позик  
в Україні за 2005-2012 роки \**

<i>Показник \ Рік</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<b>Кількість випусків облігацій, шт.</b>	10	6	8	15	3	0	8	12
<b>Обсяг емісії облігацій внутріш. позик, млн. грн.</b>	350	83,5	156,3	974	370	0	584,5	5680,3
<b>Фактичний обсяг позик, млн. грн.</b>	350	33,5	114,3	444	280	0	257,5	3775
<b>Обсяг емісії облігацій зовнішніх місцевих позик, млн. дол.</b>	250	0	0	0	0	0	300	0
<b>Частка емісії облігацій місцевих позик на ринку цінних паперів України, %</b>	0,56	0,1	0,12	0,64	0,23	0	0,33	5,27
<b>Частка емісії облігацій місцевих позик у формуванні доходів місцевих бюджетів України, %</b>	1,24	0,21	0,27	1,58	0,39	0	0,3	3,7

\* *Примітка.* Складено автором на основі даних МФУ та НКЦПФР<sup>170</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua) та <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>

<sup>169</sup> За даними МФУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

<sup>170</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua) та <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>

Отже, корінь проблем слід шукати в:

- незацікавленості потенційних інвесторів до МЦП, в силу низької дохідності цінних паперів (на даний час вона становить 10-12%, а розмір місцевого боргу станом на 01.01.2013 р. складав 1,5% ВВП);
- низькій ліквідності муніципальних облігацій порівняно з іншими борговими інструментами фондового ринку (справа в тому, що доходи за облігаціями, відповідно до чинного законодавства, оподатковуються, а це означає, що для інвестора – фізичної особи вигідніше розмістити кошти на депозитному рахунку, аніж купувати муніципальні облігації, а для інвестора-юридичної особи вигідність по муніципальних цінних паперах не завжди вища за вигідність іншого розміщення коштів. Кошти від розміщення облігацій місцевої позики надходять під суттєво менші відсотки, ніж по кредиту);
- обмеженому обсязі бюджету розвитку місцевих бюджетів, що спонукає органи місцевого самоврядування до витрачання фінансових ресурсів на інвестиційні проекти безпосередньо, без емісії цінних паперів та економії на витратах по її обслуговуванню;
- існуванні фінансових ризиків інвестування у МЦП (йдеться про те, що в умовах фінансово-економічної нестабільності для емітента зростає ризик невиконання зобов'язань щодо розрахунків за муніципальними облігаціями, що, у свою чергу, може призвести до поширення боргової кризи);
- додатковому навантаженні на місцеві бюджети в результаті випуску боргових інструментів, які здійснюються за рахунок загального фонду;
- відсутності прозорості та обмеженості доступу до інформації про діяльність емітента.

В контексті нашого дослідження не можливо оминати увагою інститут *муніципального кредиту* (зовнішнього, внутрішнього, місцеві гарантії для комунальних підприємств, позики від міжнародних організацій), який є вагомим джерелом місцевих інвестиційних програм та дозволяє фінансувати суспільні блага та послуги мешканців певної території.

Структура та обсяги місцевих запозичень (табл. 3.7) дозволяє відзначити, що окремі міста України (з поміж них яскраво виділяється місто Львів – лідер по муніципальним запозиченням) досить жваво користуються цим механізмом прямих запозичень коштів до бюджетів розвитку, але вони в переважній меншості.

Місто Львів, як фінансовий та комерційний центр Західної України, економіка якого є достатньо диверсифікованою, став одним із перших та активних учасників ринку муніципальних запозичень в Україні. Вперше у м. Львові за рішенням міськради 1996 р. були випущені іменні облігації із загальним обсягом емісії в 6 млн. грн. Дохідність відповідала ставкам тримісячних строкових депозитів Ощадбанку. Протягом наступних років місто здійснювало випуск облігацій внутрішньої позики (трьох серій),

відкриття кредитних ліній та отримання кредитів, в тому числі і міжнародних організацій, та виступало гарантом для комунальних підприємств міста при залученні ними зовнішніх кредитних ресурсів.

Таблиця 3.7.

*Обсяги місцевих запозичень та гарантій місцевих рад України, станом на 01.01.2013 року \**

Міська рада, що здійснює запозичення/ надає гарантію	Суб'єкт господарювання	Кредитор	Вид запозичення	Обсяг, валюта, % ставка, термін запозичення	Строк гарантії	Вид забезпечення	Гранична величина місцевого та гарантованого громадою міста боргу
Бориспільська міська рада	КП "Бориспільводоканал"	ЄБРР	позика	4197402 дол. США		місцевий бюджет	9 млн. грн.
Донецька міська рада	Донецька міська рада	ПАТ "Державний експортно-імпортний банк"	кредит	350 млн. грн., 14,89%			
Дніпропетровська міська рада	КП "Дніпроводоканал"	ЄБРР	кредит	20 млн. євро,	05.12.2017		20 млн. євро
	Донецька міська рада	ПАТ "Ерсте Банк"	кредит	32,58 млн. грн, 14% на 3 роки			40,571 млн. грн.
Івано-Франківська міська рада	ДМП "Івано-Франківськтеплокомуненерго"	ЄБРР	кредит	11,7 млн. євро,	2019 р.	кошти ДМП "Івано-Франківськтеплокомуненерго"	
	КП "Івано-Франківськводокотехпром"	МБРР	кредит	8626298,7 дол. США, 5%, до 30.12.12		сплата відсоткової суми невиконаного Гарантійного зобов'язання протягом 20 банк днів	
	Івано-Франківська міська рада	ПАТ "АКБ Львів"	кредит	2999738,00 грн., 3% до 15.12.2015		місцевий бюджет	33800,0 тис. грн.
Кам'янецько-Подільська міська рада	КП "Служба Єдиного замовника"	МБРР	кредит	4849798,36 дол. США	2025 р.		
Львівська міська рада	Львівська міська рада	НЕФКО	кредит	3 млн. грн., 3% на 6 років			
		ПАТ "Державний ощадний	кредит	4,9 млн. грн., 14,8%, на 4 роки			

Міська рада, що здійснює записання/ надає гарантію	Суб'єкт господарювання	Кредитор	Вид записання	Обсяг, валюта, % ставка, термін записання	Строк гарантії	Вид забезпечення	Гранична величина місцевого та гарантованого громадою міста боргу
		банк"					
	ЛМКП "Львівводоканал"	МБРР	позика	23,67 млн. дол США, 6% на 20 років	2021 р.	167,2 млн. грн (20,9 млн. дол. США)	
	ЛКП "Львівелектротранс"	ЄБРР	кредит	12 млн. євро, 6% на 10 років	2019 р.		
	ЛКП "Львівавтодор"	ЄБРР	кредит	23,67 млн. євро, 6% на 10 років	2019 р.		
Одеська міська рада	Одеська міська рада	ПАТ "Ерсте банк"	кредит	30,0 млн. шв.франків, 7,5% у Шв.франка	2015 р.		
	КП "Агенство програм розвитку"	МБРР	кредит	35530000 дол. США, базова LIBOR	2027 р.	284240 грн.	
Слов'янська міська рада	КП "Слов'янськводоканал"	МБРР	позика	3896103,9 дол. США, 4,02%, 17 років	2025 р.	місцевий бюджет	30,0 млн. грн
Черкаська міська рада	КПТМ "Чекаситеплоготуненерго"	ЄБРР	кредит	11,2 млн. євро, плаваюча ставка Euribor	2022 р.		191036,8 тис. грн.
	КП "Черкасиводоканал"	МБРР	кредит	10,88 млн. дол США	2025 р.		

\* **Примітка.** Складено автором на основі Реєстру місцевих записань та місцевих гарантії МФУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

Особливої актуальності це набуло в період підготовки міста до проведення в ньому матчів Євро-2012, коли місто потребувало значних фінансових «вливань». На потреби підготовки міста до футбольного чемпіонату, за даними департаменту економічної політики Львівської міської ради, було використано 6,4 млрд. грн. За інформацією Львівської міської ради вартість будівлі стадіону «Арена Львів» складає 1,401 млрд. грн., вартість інженерних споруд до стадіону – 1,125 млрд. грн. Вартість новозбудованого аеровокзалу 1,803 млрд. грн., вартість реконструкції аеродрому – 2,296 млрд. грн., вартість реконструкції зовнішніх інженерних мереж – 189,6 млн. грн.

Аналіз записань, здійснених муніципалітетом Львова, дозволяє констатувати, що місто активно використовує цей фінансовий інструмент.

Не можна однозначно оцінювати його використання, адже, з одного боку, для розвитку та реалізації міських проектів потрібно кошти, яких самостійно отримати місту немає змоги, а, отже, – виникає потреба в зовнішніх запозиченнях.

Запозичення використовуються для розвитку міста, його інфраструктури, реалізацію соціальних та екологічних проектів. Кредити, отримані містом, дозволяють забезпечувати розвиток економіки, що, в свою чергу, спонукає створення нових робочих місць, оновлення та модернізацію виробничих та інфраструктурних потужностей. В кінцевому варіанті це сприяє зростанню обсягів податкових надходжень в бюджети усіх рівнів. З іншого боку – на бюджет муніципалітету лягає борговий тягар.

За офіційними даними сукупний борг м. Львова становить 823,3 млн. грн., з яких 657,37 млн. грн. – це тіло кредиту, 159,7 млн. грн. – відсотки за його обслуговування та 5,9 млн. грн. – це інші виплати на обслуговування боргу. Витрати на обслуговування боргу Львова у 2012 р. становили 20,1 млн. грн., що складає 1,2% загального обсягу видатків бюджету міста (обсяг видатків загального фонду бюджету становить 1621,7 млн. грн.). Для порівняння: обслуговування муніципального боргу м. Харкова у 2010 р. становило 2,11% видатків бюджету міста; обслуговування муніципального боргу міста Запоріжжя склало близько 1,2% видатків місцевого бюджету.

Важливо також розрізняти борги міського бюджету та борги комунальних підприємств, гарантами яких виступає муніципалітет м. Львова. В розрізі цих двох площин і здійснимо подальший аналіз.

Запозичення міського бюджету м. Львова. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого боргу, згідно статті 18 Бюджетного Кодексу, не може перевищувати 200% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. За даними департаменту економічної політики Львівської міської ради, загальний обсяг боргу бюджету м. Львова не може перевищувати 320 млн. грн. Станом на 1.01.2013 р. чистий борг бюджету міста (без урахування відсотків, обсяг яких становить 38,9 млн. грн.) складає 104,7 млн. грн. А, отже, реальний борг бюджету в 3,06 рази менше законодавчо дозволеної межі. Структура боргу міського бюджету Львова представлено на рис. 3.6.

Станом на 1 січня 2013 р. бюджет м. Львова має непогашену заборгованість по трьох видах запозичень. Найбільший з них – це випущені облігації серії С. У 2009 р. Львівською міською радою було здійснено запозичення до міського бюджету у формі випуску облігацій внутрішньої місцевої позики м. Львова серії С. Облігації були розміщені на суму 200 млн.грн. під 20% річних. Фактично позику Львів взяв для будівництва стадіону до Євро-2012. Слід сказати, що в 2011 році міській раді вдалось

повернути 110 млн. грн. Тобто на сьогоднішній день борг складає 124 млн.грн. (з яких 90 – тіло кредиту, решту – відсотки), які місто повинно повернути до 29 травня 2014 року.

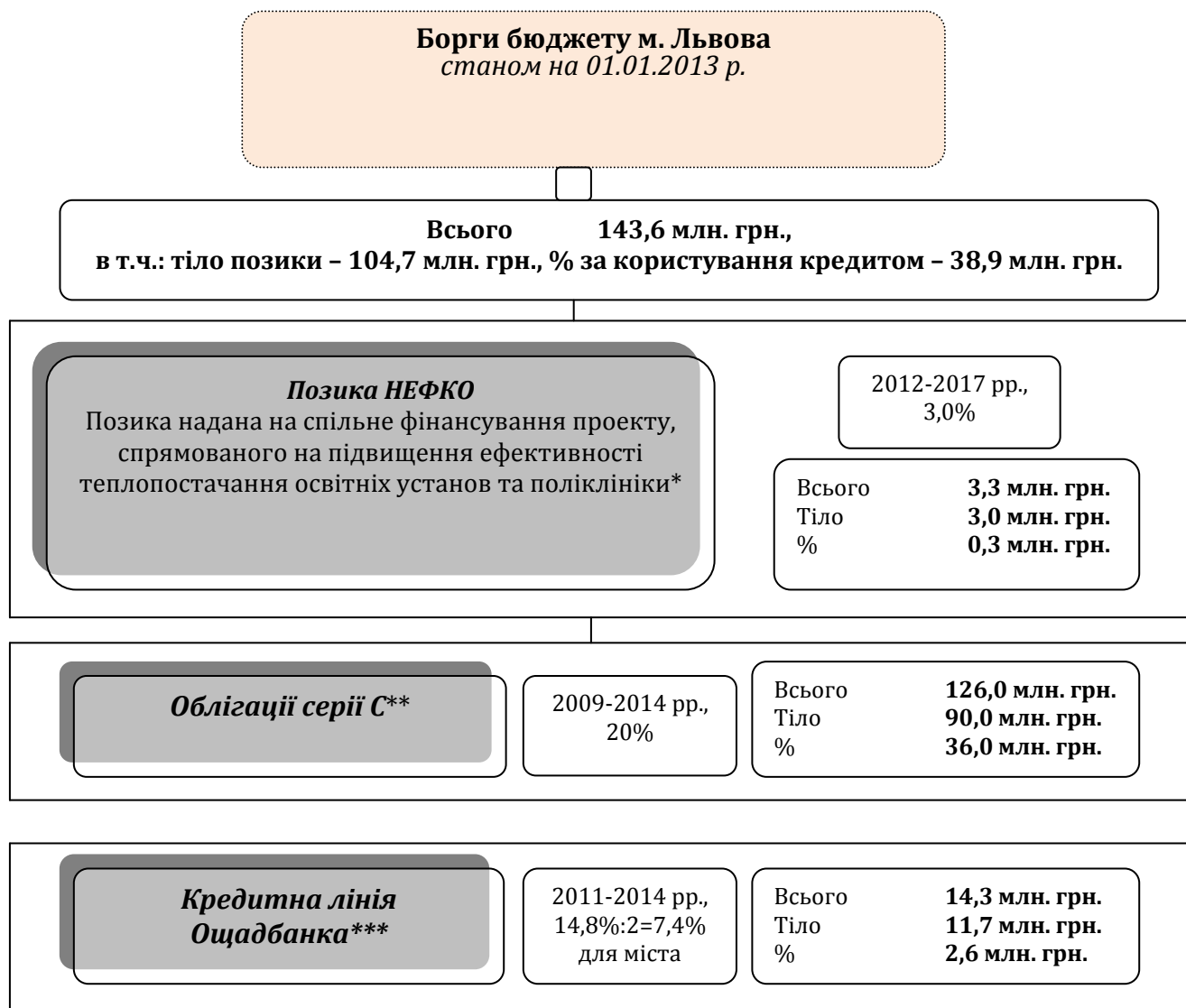


Рис. 3.6. Структура муніципального боргу м. Львова, станом на 1 січня 2013 р.\*

\* Інформація департаменту економічної політики Львівської міської ради та офіційного сайту НЕФКО [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.nefco.org/ru/news/sovmestnye\\_usiliya\\_lvova\\_i\\_nefko\\_v\\_povyshenii\\_energoeffektivnosti](http://www.nefco.org/ru/news/sovmestnye_usiliya_lvova_i_nefko_v_povyshenii_energoeffektivnosti)

\*\* Джерело: <http://zik.ua/ua/news/2012/03/05/337403>

\*\*\* Позику в Ощадбанку було взято під заставу приміщень (вид забезпечення - іпотека), в яких у місті знаходяться філії Ощадбанку. Джерело: <http://portal.lviv.ua/news/2011/03/22/171008.html>

Зазначимо, що Львівською міською радою вже було здійснено випуск облігацій муніципальних позик серій А та В. Влітку 2007 р. міськрада випустила облігації серії «А» на 50 млн. грн. під відсоткову ставку 9,45%, а наприкінці того ж року ухвалила рішення про випуск серії «В» облігацій місцевої позики на суму 42 млн. грн. Облігації були випущені на 5-річний

термін обігу, з процентною ставкою 9,95%. Обсяг позики склав – 92 млн. грн.<sup>171</sup>.

Другою частиною боргу бюджету м. Львова є відкрита в 2011 р. кредитна лінія на загальну суму 275 млн. грн. в Ощадбанку. Кредитна лінія була відкрита під закупівлю транспорту для міста до проведення Євро-2012. Однак, із загального обсягу коштів (кредитної лінії обсягом 275 млн. грн.) місто використало всього 16,5 млн. грн., причому 4,8 млн. грн. з цієї суми на кінець 2012 р. вже повернуто та кредитну лінію закрито, що є беззаперечним позитивним моментом для міста. Залишок боргу Ощадбанку на суму 11,7 млн.грн. було реструктуризовано до 2014 р. Також треба зауважити, що кредитна лінія була відкрита під 14,8% річних, причому ця ставка була поділена порівну – 7,4% сплачується із бюджету України, а 7,4% – містом. Результатом використання кредитних коштів стало суттєве поповнення міського автопарку: на кінець 2012 р. із 550 автобусів, які обслуговують міські маршрути, 122 – це великі низькопідлогові автобуси.

Третя, найменша, частина боргу бюджету м. Львова припадає на позику, надану місту у 2012 році Північною екологічною фінансовою корпорацією (НЕФКО), яку створено в 1990 р. країнами Північної Європи. Її діяльність спрямована на надання фінансової підтримки екологічно важливим проектам в країнах Центральної та Східної Європи. У 2012 р. між НЕФКО та містом було підписано угоду про надання позики на суму 3,0 млн. грн. під 3,0% річних строком на 5 років. Позику надана на спільне фінансування проекту, спрямованого на підвищення ефективності теплопостачання освітніх установ та поліклініки. Це не перша співпраця Львова та НЕФКО. Ще у 2007 р. між корпорацією та банком «Львів» було підписано угоду про відкриття спільної кредитної програми, спрямованої на підтримку підвищення енергоефективності в регіоні на суму 3 млн. євро. Нині ці кошти повністю розподілені згідно заявок малих та середніх підприємств та приватних господарств та кредитну лінію закрито<sup>172</sup>.

Борги комунальних підприємств м. Львова, гарантами яких виступає Львівська міська рада. Їх сукупний обсяг становить 675,7 млн. грн., що в 4,73 рази більше, ніж борги міського бюджету. Позичальниками виступають: ЛМКП «Львівводоканал» (позику Світового банку на впровадження цілодобового водопостачання у місті), ЛКП «Львівавтодор» (позику ЄБРР на ремонт та будівництво транспортної інфраструктури міста) та ЛКП «Львівелектротранс» (позику ЄБРР на розвиток електротранспорту) (рис. 3.7).

ЛМКП «Львівводоканал» отримав у Міжнародного банку реконструкції та розвитку позику на суму 23,67 млн. дол. США (тіло позики – 167,0 млн. грн.), терміном на 20 років – 2002-2021 рр. З цих коштів комунальне підприємство використало 166,6 млн. грн., проте, місто має

<sup>171</sup> Львівська міськрада ухвалила рішення про випуск облігацій місцевої позики на 42 млн. грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/>

<sup>172</sup> Офіційний сайт НЕФКО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nefco.org>



сплатити штрафні санкції та пеню за умовами кредитного договору. На кінець 2012 р. борг підприємства по кредиту складає 60,3 млн. грн. (за рахунок відсотків по кредиту та інших нарахувань за умовами кредитного договору). А оскільки ЛМКП виступає субпозичальником, то у Міністерстві фінансів зараз вирішується питання про погашення цього боргу за рахунок різниці у тарифах<sup>173</sup>. Щоб виплатити тільки тіло кредиту до кінця завершення дії договору у 2021 р. місто і ЛМКП «Львівводоканал» повинно виплачувати 16,6 млн. грн. кожного року. На даний час вже сплачено 15,1 млн.грн. відсотків за кредит.

ЛКП «Львівавтодор» у 2009 р. отримало в ЄБРР кредит на суму 26 млн.євро терміном на 10 років. Відсотки за користування кредитом складуть 7,3 млн. євро, тобто реальний борг ЛКП складає 33,3 млн. євро. Станом на 1.01.2013 р. з використаних підприємством 15 млн. євро вже було погашено 1,071 млн. євро. Гроші, освоєні комунальним підприємством було використано на ремонт та будівництво транспортної інфраструктури міста. Треба наголосити, що в 2012 р. Львівська міська рада дозволила ЛКП «Львівавтодор» укласти кредитний договір – гранд вартістю 6 млн. євро з ЄБРР для інвестування в продовження одного з трамвайних маршрутів м. Львова.



Рис. 3.7. Структура боргу комунальних підприємств м. Львова, гарантами якого виступає Львівська міська рада

\*За інформацією Департаменту економічної політики Львівської міської ради

<sup>173</sup> За інформацією Департаменту економічної політики Львівської міської ради

Щодо ЛКП «Львівелектротранс», то дане підприємство ще не використало із зарезервованих коштів ані копійки. Однак місто справно платить 0,5% річних за резервацію цих коштів.

Нажаль, слід констатувати, що у всіх комунальних підприємствах існують також борги по заробітних платах. Для прикладу, на кінець грудня 2012 р. сума заборгованості по заробітній платі працівників «Львівавтодору» склала близько 600 тис. грн.<sup>174</sup>, працівникам «Львівелектротрансу» – близько 5,4 млн. грн.<sup>175</sup>. Із державного бюджету Львівській області 27.12.2012 р. була виділена субвенція на суму 6,8 млн. грн., з яких 4,8 млн. скеровано на часткове погашення заборгованості перед «Львівелектротрансом».

Отже, фактичні борги комунальних підприємств перед міжнародними фінансовими організаціями, гарантами яких є міська рада, становлять 332,6 млн. грн.<sup>176</sup>, що вдвічі менше потенційних обсягів кредитування львівських комунальних підприємств, що свідчить про неефективне управління борговими зобов'язаннями. Звичайно, це борги комунальних підприємств і вони мали б їх сплачувати. Однак не сплачують, оскільки є збитковими. А тому тягар фінансування обслуговування їх боргів лягає на міський бюджет.

Ситуація погіршується ще й наявністю боргів державного бюджету перед Львівводоканалом та міським бюджетом. За інформацією Львівської міської ради, борг держави перед Львівводоканалом за різницею в тарифах складає 97,298 млн. грн. а, отже, отримавши ці кошти від держави, комунальне підприємство могло б спрямувати їх на погашення заборгованості по кредиту. Крім цього, державний бюджет заборгував місту за виконані роботи по підготовці інфраструктурних об'єктів до футбольного чемпіонату у обсязі 153 млн. грн., а, відповідно, ця сума – це борг міста перед підрядною організацією Онур.

Безумовно, місто знаходиться у важкій ситуації щодо розрахунку із муніципальними боргами – протягом року близько 7% міського бюджету витрачено на сплату боргів, проте міському керівництву вдається вирішувати ці проблеми: так, у 2012 р. з міського бюджету повернуто 96,7 млн. грн. муніципальної позики, сплачено відсотків по обслуговуванню боргу в сумі 27,7 млн. грн., ще 52,6 млн. грн. витрачено на погашення гарантованих містом боргів комунальних підприємств. Щодо найближчої перспективи, то за отриманими містом та комунальними підприємствами запозиченнями протягом 2013 р. виплачено близько 116 млн. грн., у 2014 р. – 216,6 млн. грн. «Це все без внутрішніх боргів, це «стадіонний» борг, борги

<sup>174</sup>Телекомпанія ЗІК Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2012/12/24/385632>

<sup>175</sup>ZAXID.NET [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?pratsivniki\\_lvivelektrotransu\\_vimagayut\\_viddati\\_54 mln\\_grn\\_borgu\\_z\\_zarplati&objectId=1274351](http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?pratsivniki_lvivelektrotransu_vimagayut_viddati_54 mln_grn_borgu_z_zarplati&objectId=1274351)

<sup>176</sup>Львівські новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivexpres.com/news/2013/02/11/41482-lviv-borguye-mizhnarodnym-organizaciyam-ponad-300-milyoniv-gryven>

водоканалу, електротрансу, теплоенерго і автодору. А після 2014 року між 80 і 100 мільйонів доведеться віддавати щороку до 2019 року, а далі вже йде спад»<sup>177</sup>.

Загалом слід констатувати, що за офіційною інформацією Львівської міської ради станом на червень 2014 р. боргове навантаження на місто мало структуру, представлену на рис. 3.8.

Аналітиками міжнародної рейтингової агенції Standard & Poor's було підтверджено рейтинг м. Львова на рівні «ССС+/uaBB», при цьому прогноз зміни рейтингів – «стабільний». Це означає, що місто на даний час має високий рівень схильності до кредитних ризиків та його фінансові зобов'язання можуть бути виконані при наявності певного рівня ділової, фінансової та економічної кон'юнктури. На думку аналітиків іншої рейтингової агенції «IBI-Raiting», визначений кредитний рейтинг відображає статус м. Львова як ділового центру Західної України. Однак, і вони наголошують на високому рівні прямого боргового навантаження на бюджет міста, невисоких показниках ліквідності та зростанні касових розривів.

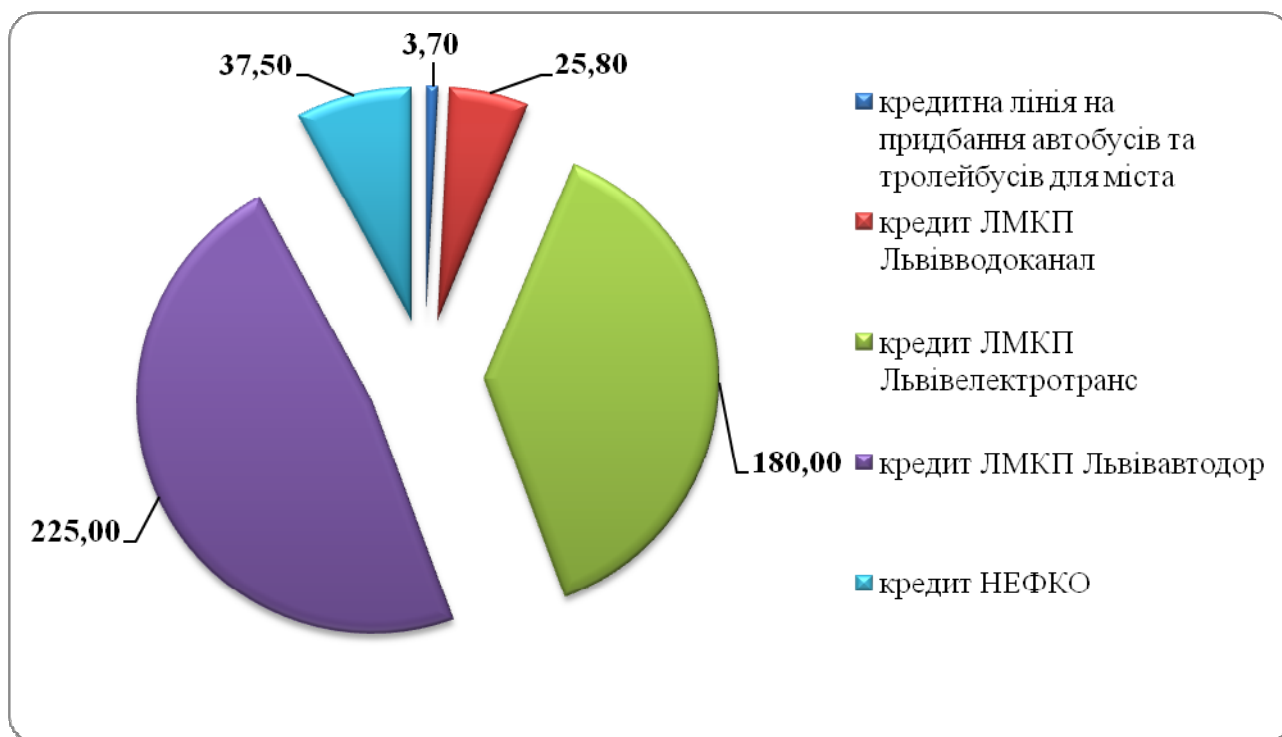


Рис. 3.8. Структура місцевого боргу за кредитами, станом на червень 2014 р., млн. грн.

Отже, залучати кредитні ресурси у Львові вміють, але тут варто підняти друге запитання – чи вміють ефективно їх використовувати? Адже від цього безпосередньо залежить спроможність міста повертати борги.

<sup>177</sup>У 2012 році Львів віддає 163 млн. боргу, у 2013 треба віддати 116 млн., а в 2014 – 194 млн. грн., - Юрій Кужелюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osp-ua.info/interview/8002>

Безперечно, більшість взятих бюджетом міста кредитів дають змогу розвивати економіку та інфраструктуру, адже залучення кредиту створює роботу для підприємств. А це, в свою чергу, генерує створення нових робочих місць та надходження податків до міського та державного бюджетів. Завдяки коштам, які м. Львів отримав від випуску облігацій (у 2007 році – 42 млн. грн., у 2008 році – 50 млн. грн.), проведено чимало важливих для міста інфраструктурних робіт та ремонтів у сфері житлово-комунального господарства – реконструкції вулиць, ремонти котелень і тепломереж в житлових районах міста, в навчальних та медичних закладах, реконструкції об'єктів історичної спадщини, роботи щодо каналізаційних мереж, зокрема, будівництво каналізаційних мереж в селі Малехові, будівництво збірників інфільтратів в селі Великі Грибовичі, тощо. Окрім того, сума, яку місто бере в кредит, протягом кількох років знижується відповідно до інфляції. 100 млн.грн. 5 років тому і сьогодні – різні обсяги коштів. Безперечно, що місто Львів насправді більше заробило, ніж втратило.

На нашу думку, говорячи про ефективність використання кредитних ресурсів, місто не можна розглядати виключно як комерційне підприємство, діяльність якого спрямовується виключно на отримання прибутку. Для міста поряд з економічною ефективністю вагомим підґрунтям для прийняття рішень повинен бути соціальний та гуманітарний ефект, тобто приведення життєдіяльності в місті до рівня цивілізованості. В цьому напрямку оцінкою результативності реалізації інвестиційних проектів може стати думка жителів та гостей міста. В цьому напрямку заперечувати наявність позитивних змін у його соціально-економічному розвитку не візьметься ніхто. Щодо останнього, то у м. Львові маємо щорічне збільшення кількості туристів та гостей: якщо у 2011 році місто відвідали близько 680 тис. осіб, то станом на кінець 2012 року – 1,2 млн. осіб. Як зазначають самі гості міста – найбільш вагомими факторами вибору м. Львова у якості туристичного об'єкта є, з одного боку, бажання відвідати колоритне місто, відчувати його дух, познайомитись із прадавніми звичаями проведення українських свят, а з іншого – побувати у місті, яке приймало футбольний чемпіонат.

Однак, прорахунки у обсягах відкритих кредитних ліній та фактично отриманих коштів, неврахування тих ризиків, з якими завжди пов'язана реалізація інвестиційних проектів, а також недостатньо активне управління своїм боргом, свідчать про те, що місто потребує розробки науково обґрунтованої та економічно виваженої боргової політики.

Її розробка має відбуватись на засадах безумовності, мінімізації ризиків, оптимізації структури боргу, прозорості, збереження фінансової незалежності муніципалітету. На нашу думку, політика управління муніципальним боргом має розроблятись не лише стосовно активного управління вже існуючими борговими зобов'язаннями міста, але й щодо обґрунтування доцільності отримання нових позик, прогнозування потреби в майбутніх запозиченнях міста. Варто наголосити на принципі аполітичності при виробленні муніципальної боргової політики. Так,

політика управління боргом міста повинна розроблятися відповідно до критеріїв соціально-економічної ефективності та результативності прийнятих рішень відповідно до потреб громади, але в жодному разі не слугувати інструментом задоволення власних амбіцій чи передвиборних обіцянок міського керівництва.

Необхідною умовою та критерієм ефективності реалізації боргової політики міста є її широке оприлюднення. Місто Львів, як один з лідерів ринку муніципальних запозичень України, просто зобов'язаний на сайті міської ради створити сторінку, присвячену власним боргам. При цьому інформувати мешканців та всіх зацікавлених осіб не лише про точну ситуацію щодо обсягів залучених бюджетом міста та львівськими комунальними підприємствами коштів, а й про терміни їх погашення, напрямки використання, результативність реалізованих проектів, висвітлювати власне бачення доцільності формування нових муніципальних запозичень, очікуваного економічного та соціального ефекту від реалізації нових інвестиційних проектів. При чому рух інформації повинен бути двостороннім: можливість висловити власне бачення боргової політики міста та прийняти участь у її формуванні – право кожного жителя.

Підсумовуючи, необхідно визнати, що існуюча система здійснення місцевих запозичень перебуває на етапі становлення та потребує врегулювання низки питань, більшість яких пов'язані з ризиками, що зумовлені:

- недостатнім рівнем фінансової транспарентності на місцевому рівні, що викликає труднощі у процесі оцінки ризиків і моніторингу інвестиційного проекту;
- високою ймовірністю неефективного використання запозичених коштів, викликану відсутністю навичок управління проектами на місцевому рівні;
- слабким захистом прав кредиторів у випадку дефолтів місцевих органів, викликаним відсутністю належних правових норм, низькою ліквідністю предметів застави, неефективністю судової системи. Це з однієї сторони.

З іншої – місцеві позики можуть створювати небезпеку фінансовій стійкості на місцевому рівні, оскільки низький рівень фінансової автономії місцевих бюджетів проявляється у відсутності надійних власних доходних джерел, а отже, і низька ступінь відповідальності органів місцевого самоврядування за взяті зобов'язання. Витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу не можуть перевищувати 10% видатків від загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Якщо відсоткова ставка по муніципальному кредиту вища за темпи зростання доходів місцевого бюджету, то створюються загрози для платоспроможності органів місцевого самоврядування і існує ризик перекладання відповідальності за

боргами міста на центральну владу. В контексті сказаного слід зазначити, що міжнародний досвід регулювання розміщення місцевих позик засвідчує, що такі позики підлягають погодженню чи реєстрації центральними органами, які підтверджують законність такого запозичення та гарантують, що предмети застави і спеціально обумовлені механізми захисту прав кредиторів не суперечать національному (регіональному) законодавству.

### **3.4. БЮДЖЕТНІ ТА НЕБЮДЖЕТНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Розвиток Української держави сьогодні ставить основним завданням забезпечення її ефективності як гаранта комфортного та безпечного життя громадян. Стаття 24 Конституції України свідчить, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Тобто, всі громадяни країни незалежно від місця проживання, етнічного та соціального походження, майнового стану та інших особливостей мають право на отримання гарантованих державою послуг. На даний час питання фінансування розвитку сільських громад характеризується неефективністю бюджетного забезпечення, повною залежністю від розподілу коштів на центральному рівні, незацікавленістю громад та їх небажанням приймати участь у вирішенні питань розвитку населених пунктів та забезпеченні своєї фінансової самодостатності, а також неефективним розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та органами центральної влади.

З метою характеристики розвитку сільських територіальних громад та визначення основних недоліків механізму їх фінансового забезпечення проаналізовано тенденції функціонування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Львівська область як об'єкт дослідження в питанні фінансового забезпечення розвитку сільських територій цього регіону дає можливість розуміння ситуації функціонування бюджетної сфери, її позитивних сторін та недоліків, оскільки в межах області наявні сільські населені пункти аграрного, змішаного типу, а також рекреаційні зони і гірські території, що забезпечує всебічність аналізу та максимальне охоплення проблемних сторін об'єкта дослідження.

Більше, ніж половина населення Львівської області – це жителі сільських територій – 55%. Окрім того, 97,97% загальної площі області – це площа

сільських територіальних утворень (включаючи так звані «аграрні» міста та урбанізовані зони).

Адміністративно-територіальний поділ області включає 20 районів. Варто наголосити на тому, що в межах області налічується 9 міст обласного значення. Окрім того, серед наявних 44 міських поселень, 24 характеризується чисельністю жителів меншою 11 000 осіб, тобто це в основному малі міста, з них 14 – дуже малі міські населені пункти, які часто недостатньо розвинені в порівнянні з великими містами, тобто характеризуються неможливістю виконання тих функцій, які закріплюються за містами в питанні ефективного розвитку території. Відповідно, дані населені пункти можна віднести до так званих «аграрних міст»<sup>178</sup>.

В межах Львівської області є 1878 сільських територіальних громад та 661 одиниця органів місцевого самоврядування. Тобто, одна сільська рада в середньому включає 2,8 сільських населених пункти і 2,1 тисячі жителів. Проектом адміністративно-територіальної реформи передбачається, що для ефективного соціального та економічного розвитку<sup>179</sup> територіальна громада сільського населеного пункту повинна нараховувати як мінімум п'ять тисяч осіб. Як бачимо, Львівська область в розрізі адміністративно-територіального поділу не відповідає цій вимозі. Це є одним з основних аспектів уповільнення процесу розвитку сільських населених пунктів області<sup>180</sup>.

Для проведення аналізу фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад Львівської області використаємо типологію О. І. Павлова, який виділяє типово сільські (аграрні) території, сільські урбанізовані зони та «аграрні міста» та території зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційні, гірські та прикордонні). В межах Львівської області виділимо такі групи районів:

- гірські території – населені пункти Сколівського, Турківського, Старосамбірського районів;
- прикордонні території – це населені пункти районів, розташованих на кордоні з Польщею, а саме: Старосамбірського, Мостиського, Яворівського, Жовківського, Сокальського, Турківського;
- сільська урбанізована зона (населені пункти в радіусі 20 км від великих міст області) – це території Пустомитівського, Жовківського, Яворівського та Городоцького районів;

<sup>178</sup> «Аграрні міста» відносяться до категорії малих міст, кількість населення яких в основному не перевищує 20 тис. осіб. Їх частка в загальній чисельності малих міст становить майже 70%. Як зазначає О. І. Павлов, в основу класифікації «аграрних міст» покладено їх потенціальну здатність виступати опорними центрами еволюції сіл та пунктами комплексного обслуговування сільського населення.

<sup>179</sup> Ранця І. І. Суспільно-географічні особливості сільського адміністративного устрою України в контексті територіальної реформи / І. І. Ранця // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2007. – №2. – С.140-147.

<sup>180</sup> Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – 348 с.

- території таких районів як Радехівський, Кам'янка-Бузький, Буський, Золочівський, Бродівський, Миколаївський, Жидачівський, Стрийський, Дрогобицький без коректив не можна віднести до виділених типів. Вони мають ознаки і перехідних територій, оскільки за наявності так званих «аграрних міст» сільські громади формують свою життєдіяльність навколо таких адміністративно-територіальних одиниць, і аграрних територій, оскільки основою розвитку відповідних сіл та членів їх громад є аграрне господарство.

Оскільки основним джерелом забезпечення розвитку сільських територіальних громад є місцеві бюджети, проаналізуємо структуру їх власних доходів в розрізі загального та спеціального фондів (табл. 3.8).

Таблиця 3.8.

*Обсяги загального та спеціального фондів місцевих бюджетів Львівської області в розрізі районів у 2013 році, (грн.)*

Назва району	Надходження до загального фонду		Надходження до спеціального фонду	
	Фактично надійшло	В розрахунку на 1-ну особу	Фактично надійшло	В розрахунку на 1-ну особу
<b>Гірські території</b>				
<b>Сколівський</b>	22 381 652,87	475,19	3 671 905,35	77,96
<b>Старосамбірський</b>	18 725 966,58	238,55	4 280 195,24	54,52
<b>Турківський</b>	13 110 713,51	260,13	2 162 421,61	42,91
<b>В середньому по групі</b>	<b>18 072 777,65</b>	<b>324,62</b>	<b>3 371 507,40</b>	<b>58,46</b>
<b>Змішані зони</b>				
<b>Бродівський</b>	16 600 519,36	272,59	4 685 561,33	76,94
<b>Буський</b>	15 766 205,82	338,33	4 514 335,74	96,87
<b>Дрогобицький</b>	21 714 702,28	292,26	7 723 518,07	103,95
<b>Жидачівський</b>	18 185 786,67	251,18	4 717 167,13	65,15
<b>Золочівський</b>	15 053 602,47	213,83	4 143 161,73	58,85
<b>Кам'янка-Бузький</b>	20 705 671,99	359,47	20 009 368,27	347,38
<b>Миколаївський</b>	26 250 016,69	413,39	8 258 019,76	130,05
<b>Перемишлянський</b>	9 729 138,71	237,88	2 156 836,13	52,73
<b>Радехівський</b>	22 333 978,85	455,80	5 389 257,43	109,98
<b>Самбірський</b>	20 822 609,67	297,47	5 938 743,20	84,84
<b>Стрийський</b>	40 192 725,36	648,27	17 091 869,04	275,68
<b>В середньому по групі</b>	<b>20 668 632,53</b>	<b>343,68</b>	<b>7 693 439,80</b>	<b>127,49</b>
<b>Приміські території</b>				
<b>Городоцький</b>	15 027 162,49	215,60	5 812 103,24	83,39
<b>Пустомитівський</b>	46 302 274,67	414,15	25 166 733,81	225,10
<b>В середньому по групі</b>	<b>30 664 718,58</b>	<b>314,88</b>	<b>15 489 418,53</b>	<b>154,25</b>
<b>Прикордонні території</b>				
<b>Яворівський</b>	30 012 405,71	244,60	9 845 055,05	80,24
<b>Сокальський</b>	35 710 790,13	379,90	5 212 432,64	55,45
<b>Жовківський</b>	37 150 767,81	339,59	10 651 924,30	97,37
<b>Мостиський</b>	14 691 941,06	255,51	4 082 052,04	70,99
<b>В середньому по групі</b>	<b>29391476,18</b>	<b>304,90</b>	<b>7447866,01</b>	<b>76,01</b>
<b>Розмах варіації</b>	<b>24040054,30</b>	<b>434,44</b>	<b>23009897,68</b>	<b>232,77</b>



Найкращі показники доходів по загальному фонду в розрахунку на одну особу мають райони Львівської області, які характеризуються як змішані території, зокрема Стрийський, Радехівський, Миколаївський та Кам'янка-Бузький. Окрім того, високим показником доходів на одного жителя по загальному фонду характеризується і Пустомитівський район. Серед лідерів, яким належить значна частка в доходах спеціального фонду, є Кам'янка-Бузький, Стрийський та Пустомитівський райони.

Ця ситуація є реальним відображенням соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. До слова, 55% загальної території Стрийського району – це санітарно-захисні, охоронні зони, а також території, на яких розміщені гірничі відводи, нафто- та газородовища, водозабори міст Львова, Дрогобича, Стрия, Моршина, Трускавця, Стебника і військовий аеродром. Окрім того, тут функціонує 11 структурних підрозділів НАК «Нафтогаз України» та проходять крупні магістральні газопроводи, нафтопроводи і лінії електропередач високої напруги.

Високим рівнем власних доходів до місцевих бюджетів характеризується Пустомитівський район (639,26 грн. на одну особу). В межах Пустомитівського району більше ніж в інших районах розвинутий малий бізнес, на підприємствах працює більше 14 тис. осіб, а загалом в галузях економіки зайнято понад 30 тис. осіб. Це значною мірою обумовлено близькістю до обласного центру – значна частина його кордону межує з м. Львів. При цьому, саме субурбанізовані населені пункти показують найвищий рівень забезпеченості власними доходами. Так, для таких приміських сіл як Солонка, Сокільники, Зубра близькість великого міста дала можливість стрімкого соціально-економічного розвитку. При порівнянні податкових надходжень та офіційних трансфертів до бюджетів Солонківської, Сокільницької і Зубрівської сільських рад та місцевих бюджетів сіл Миколаєва та Чижикова, які не входять до приміської зони м. Львова, проте також знаходяться в Пустомитівському районі (рис. 3.9), бачимо: розвиток територіальних громад субурбанізованих населених пунктів відбувається за рахунок власних надходжень до місцевих бюджетів (в цьому випадку представлені податкові надходження), а двох інших сіл – більше ніж на 70% за рахунок наданих з державного бюджету трансфертів.

До слова, розмір доходів бюджету села Сокільники в 10 раз більший надходжень до бюджету Чижикова. Розмах варіації в даному випадку становить 6283 тис. грн.

Значно менший рівень власних доходів місцевих бюджетів на одну особу – це характерна ознака гірських районів Львівщини (Старосамбірський, Турківський) та Жидачівського, Золочівського районів, які визначені як змішані, а також Городоцького району області. Щодо гірських територій, невисокий рівень доходів на одного мешканця можна пояснити недостатнім розвитком туристичної сфери, що характерно для гірських сільських територій. Невеликий дохід в районах змішаної зони та Городоцькому районі – наслідок слабого розвитку «аграрних міст», навколо яких концентруються

сільські населені пункти, та недостатнім розвитком агробізнесу, від якого залежить економіка вищезгаданих районів.

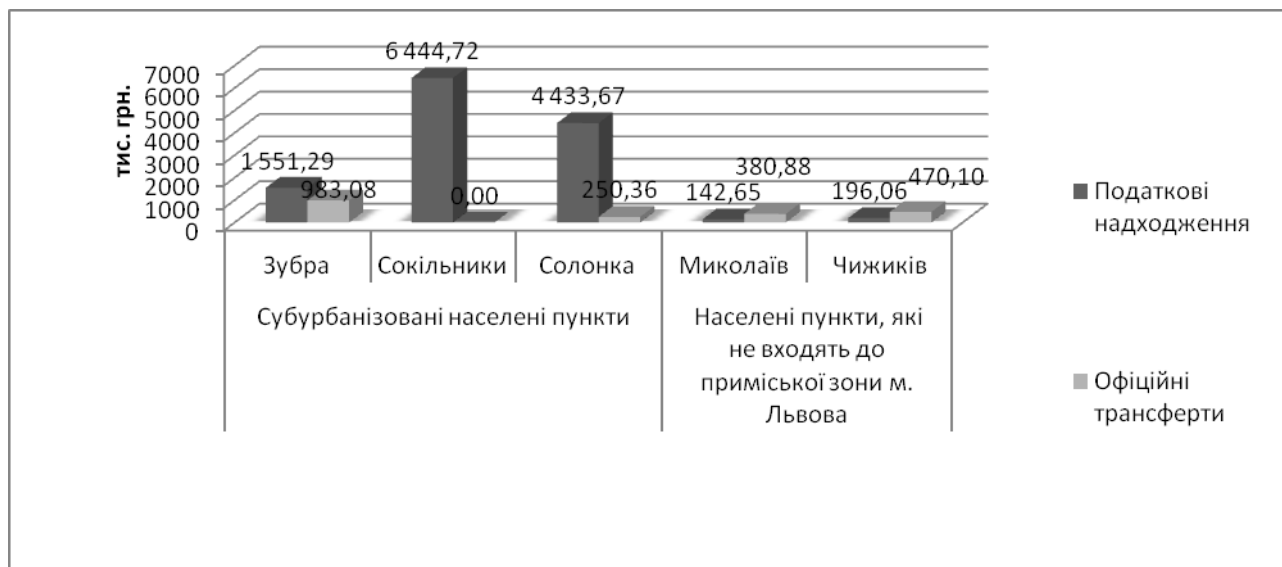


Рис. 3.9. Порівняння податкових надходжень та офіційних трансфертів до бюджетів територіальних громад субурбанізованих населених пунктів та тих, які не входять до приміської зони м. Львова у 2013 році

Аналізуючи забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів сільських територіальних громад Львівської області, варто виділити та порівняти рівень фінансової забезпеченості найбільш та найменше розвинених сіл (табл. 3.9).

Таблиця 3.9.

Окремі показники фінансового забезпечення бюджетів окремих сіл Львівської області (факт) за 2013 рік

Назва району і населеного пункту	Чис-ть мешканців на 1 сільську раду, осіб	Доходи, тис. грн.			Доходи на 1 мешканця, грн.		Рівень дотаційності, %
		Всього доходів	у тому числі		Всього	Податків і зборів	
			Заг. фонду	Спец. фонду			
Села з найгіршими показниками доходів до місцевих бюджетів							
с.Тучапи Городоцького р-ну	413	123,09	93,17	29,92	298,04	50,16	82,95
с. Переволочно Буського р-ну	498	155,32	141,51	13,80	311,88	95,82	69,28
с.Барилів Радехівського р-ну	427	172,49	170,26	2,23	403,96	283,37	29,83
с.Завидче Радехівського р-ну	386	183,38	162,56	20,82	475,08	263,14	44,41
с.Татаринів Городоцького р-ну	510	183,60	182,61	0,99	360,00	35,12	89,71
с.Убинів Кам'янка-Бузького р-ну	352	191,70	187,68	4,02	544,60	395,17	27,44
с.Монастирець Самбірського р-ну	402	193,33	178,49	14,84	480,93	140,67	70,75
с.Коропець Золочівського р-ну	285	197,44	193,46	3,98	692,78	412,45	40,46

Назва району і населеного пункту	Чис-ть мешканців на 1 сільську раду, осіб	Доходи, тис. грн.			Доходи на 1 мешканця, грн.		Рівень дотаційності, %
		Всього доходів	у тому числі		Всього	Податків і зборів	
			Заг. фонду	Спец. фонду			
с.Великий Полюхів Золочівського р-ну	282	201,52	199,77	1,76	714,62	311,31	56,43
с. Завадка Сколівського р-ну	644	204,57	194,87	9,69	317,65	145,69	53,79
<b>В середньому по групі</b>	<b>419,90</b>	<b>180,64</b>	<b>170,44</b>	<b>10,21</b>	<b>459,95</b>	<b>213,29</b>	<b>56,50</b>
Села з найкращими показниками доходів до місцевих бюджетів							
селища Добротвір Кам'янка-Бузького р-ну	6545	19088,93	5110,05	13978,88	2916,57	2773,31	0,88
с. Тернопілля Миколаївського р-ну	836	12065,64	4114,69	7950,96	14432,59	4810,17	0,09
с. Зимна Вода Пустомитівського р-ну	9973	6746,73	3570,16	3176,57	676,50	309,44	44,75
с. Соکیلники Пустомитівського р-ну	5775	6023,55	4270,38	1753,17	1043,04	934,45	5,63
с. Солонка Пустомитівського р-ну	5291	4863,16	2790,42	2072,73	919,14	698,05	11,02
с.Малехів Жовківського р-ну	2311	4292,37	3067,18	1225,18	1857,36	1508,61	12,90
селище Красне Буського р-ну	6250	4088,33	3048,64	1039,70	654,13	328,31	46,22
селище Щирець Пустомитівського р-ну	6224	3932,86	3074,14	858,73	631,89	252,70	59,16
селище Славсько Сколівського р-ну	3339	3716,71	3389,55	327,16	1113,12	705,42	32,60
с. Зубра Пустомитівського р-ну	2485	3562,19	2682,64	879,55	1433,48	1233,88	12,34
<b>В середньому по групі</b>	<b>4902,90</b>	<b>6838,05</b>	<b>3511,78</b>	<b>3326,26</b>	<b>2567,78</b>	<b>1355,43</b>	<b>22,56</b>

Таблиця 3.9. містить окремі показники фінансового забезпечення бюджетів десяти найбільш розвинених сіл Львівської області та десяти найменш розвинених. Як бачимо, п'ять з десяти найбільш розвинених сіл – це субурбанізовані населені пункти, розташовані в сусідстві з м. Львовом. Сюди віднесено такі села: Зимна Вода, Соکیلники, Солонка, Малехів та Зубра. Вартим уваги є той факт, що фінансово забезпеченими є населені пункти, територіальні громади яких налічують в середньому 4902,9 осіб. Натомість, кількість жителів на одну сільську раду серед сіл з найгіршими показниками розвитку у Львівській області становить в середньому 419,9 осіб.

Щодо доходів місцевих бюджетів на одного мешканця, також помітною є значна диференціація між групами сіл, аналізованими в цьому випадку. Так,

серед сільських територіальних громад, які характеризуються низькими темпами розвитку, доходи на одного жителя становлять в середньому 459,95 грн. в іншій аналізованій групі цей показник дорівнює 2567,78 грн., розмах варіації коливається в межах 14134,55 грн.

Увагу варто звернути і на показник рівня дотаційності місцевих бюджетів. Так, середній показник серед територіальних громад з низьким рівнем розвитку у Львівській області – 56,5%, серед розвинутих сільських громад він становить 22,56%. При цьому, якщо порівняти вагу податкових надходжень та офіційних трансфертів, наданих з державного бюджету, можна зробити висновок: для сільських територіальних громад, які є найуспішнішими та найрозвинутішими у Львівській області, податкові надходження є основним елементом наповнення бюджетів (в середньому по групі – 82% до 18%, які наповнюються за рахунок трансфертів), натомість в групі найменш розвинених сільських територіальних громад основним бюджетонаповнюючим елементом є трансферти (в середньому по групі – 60%) (рис. 3.10.).

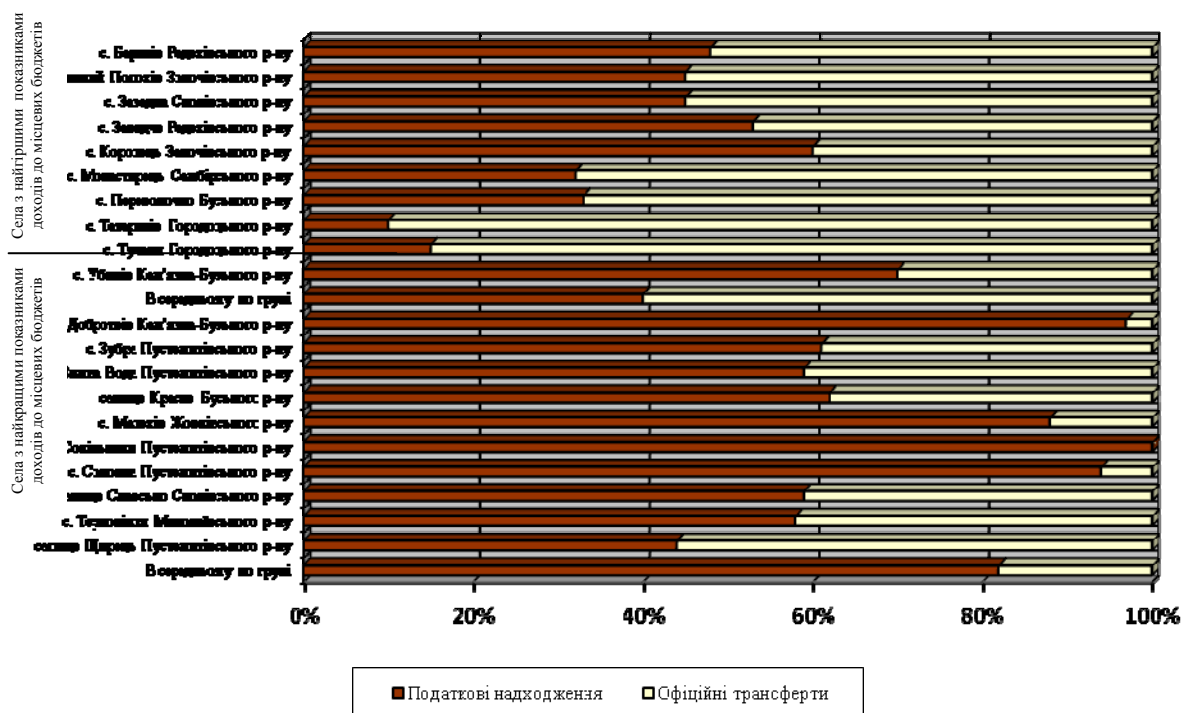


Рис. 3.10. Структура доходів місцевих бюджетів окремих сільських територіальних громад в розрізі податкових надходжень та офіційних трансфертів у 2013 році

Окрім того, аналіз надходжень до сільських бюджетів Львівської області у 2013 році показує нераціональність розподілу доходів у загальному та спеціальному фондах (табл. 3.8). Так, в середньому по бюджетах сільських територіальних громад у Львівській області лише 21,8% доходів – це

надходження до спеціального фонду. А частка доходів бюджету розвитку в надходженнях спецфонду становить в середньому по районах 27,5%. При цьому, найнижча вона в Кам'янка-Бузькому – 11,53%, Миколаївському (15,23%) та Турківському (14,14%) районах, а найвищим цей відсоток є в Пустомитівському (50,14%) та Мостиському (41,72%) районах (рис. 3.11).

Вищенаведене свідчить про чи не повну відсутність надходження коштів або зовсім невелику частину податкових ресурсів у бюджеті розвитку. На даний час бюджет розвитку наповнюється насамперед за рахунок надходжень від єдиного податку. Проте, цього замало. Сьогодні не задовільняється необхідність розвитку населених пунктів, адже усі кошти ідуть на поточні видатки, натомість бюджет розвитку як бюджет «для майбутніх поколінь» не забезпечується фінансовими ресурсами, а відповідно і можливостями розвитку сільських територій.

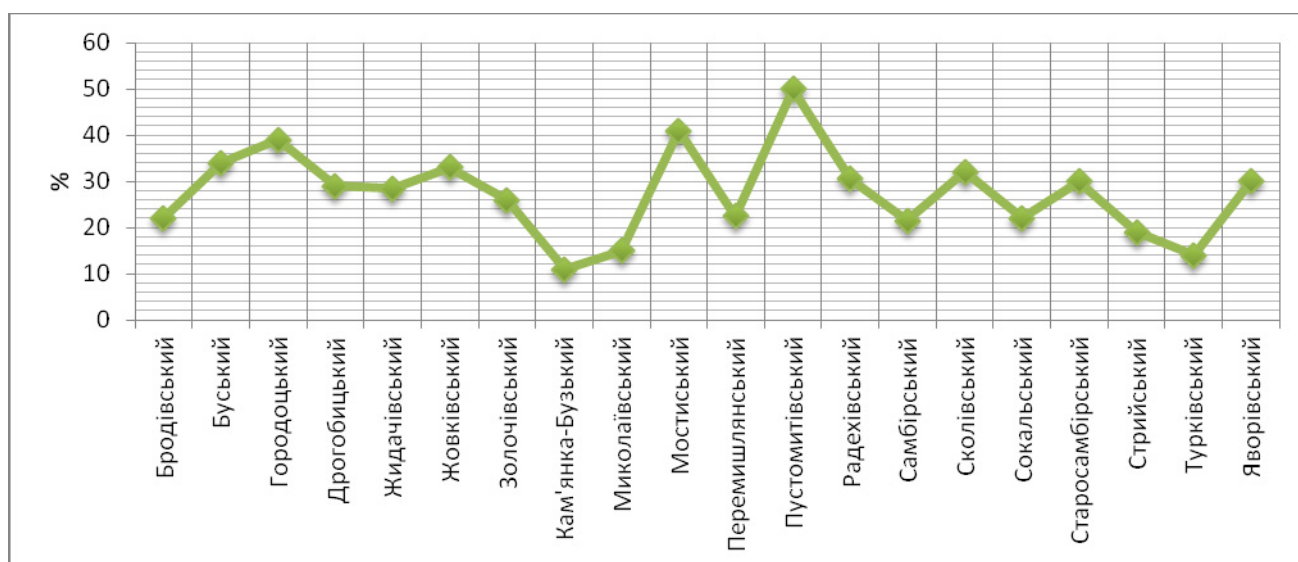


Рис. 3.11. Частка надходжень до бюджету розвитку в доходах спеціального фонду місцевих бюджетів Львівської області у 2013 році, %

Доходи бюджету є ключовим засобом перерозподілу грошових коштів в системі руху фінансових ресурсів території. Тому увагу варто приділити також питанню наповнення бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, відношенню частки місцевих податків і зборів до загальної суми податкових надходжень до сільських бюджетів окремих районів. На рисунку 3.12. відображено частку місцевих податків і зборів в сумі податкових надходжень до бюджетів сіл районів Львівської області, яка є низькою і коливається від 9,94% у Сокальському районі до 35,58% в Пустомитівському районі. Найвищий показник саме в районах, які безпосередньо межують з м. Львовом. Це можна пояснити наявністю, в першу чергу, великої кількості малих підприємств, що сплачують єдиний податок, поповнюючи та забезпечуючи основну частку надходжень місцевих бюджетів.

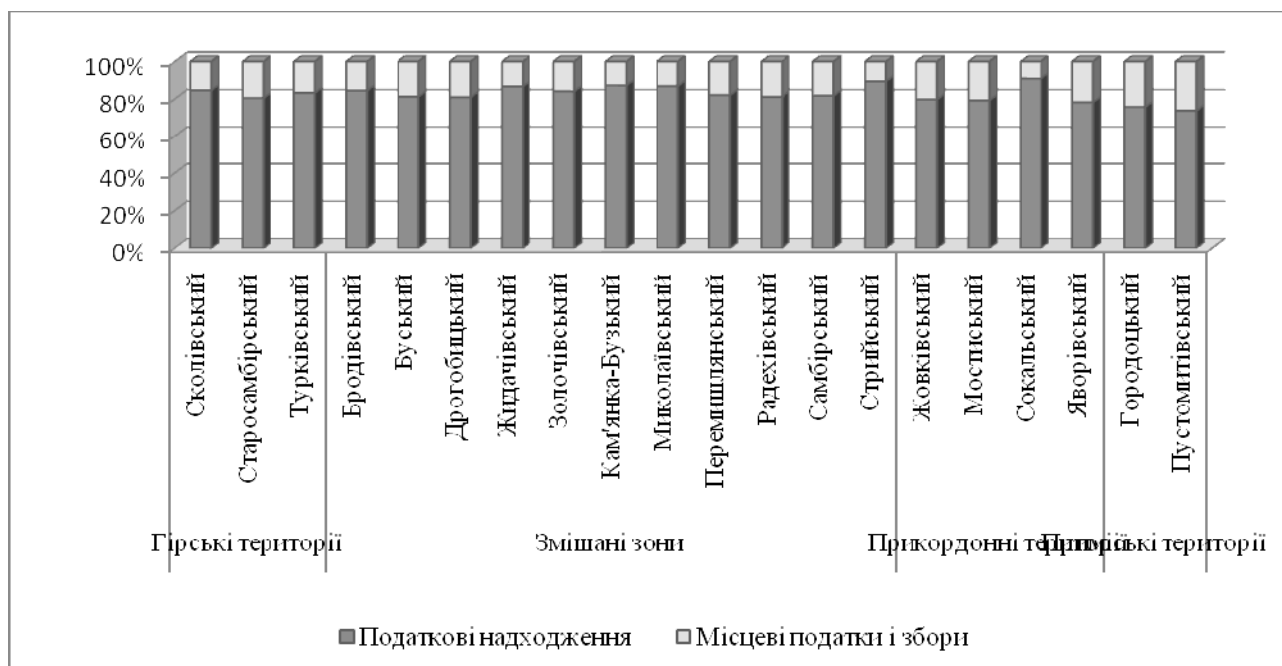


Рис. 3.12. Частка місцевих податків і зборів в сумі податкових надходжень до сільських бюджетів районів Львівської області у 2013 році

Основним елементом, який забезпечував дохідну частину державного бюджету впродовж останніх років були податкові надходження, частка яких за останнє десятиліття коливалася в межах 70-85%. У Львівській області надходження податків і зборів також є одним з основних джерел наповнення місцевих бюджетів. Проте, якщо характеризувати сільські бюджети, їх частка в доходах до місцевих бюджетів нижча. Поясненням даного факту є частка трансфертів з державного бюджету в сільських бюджетах районів Львівщини (рис. 3.13).

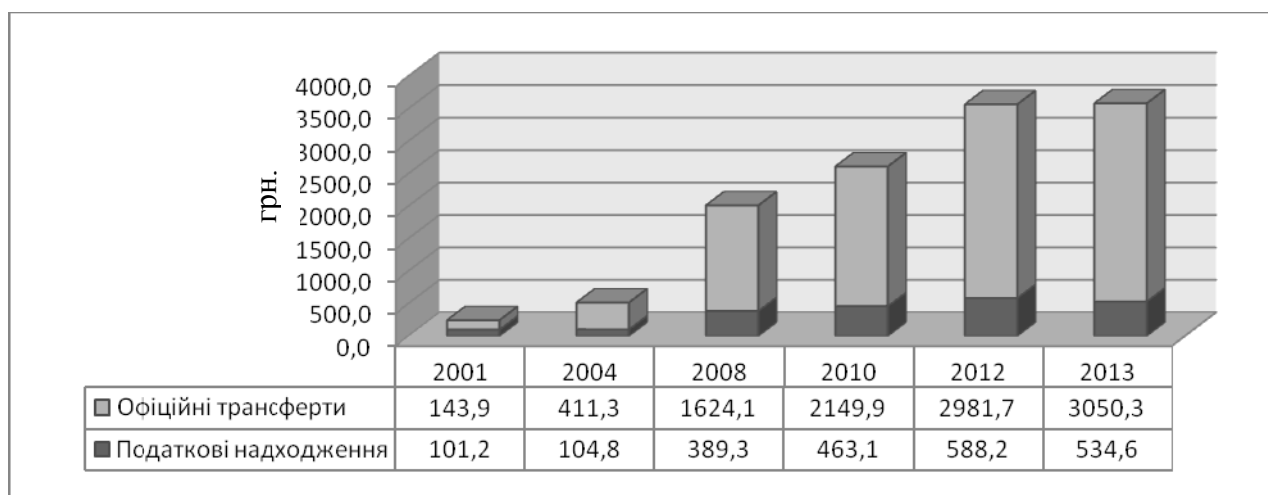


Рис. 3.13. Структура доходів бюджетів сільських територіальних громад Львівської області на одного мешканця у 2013 році, грн.

За аналізований період спостерігалось постійне зростання надходжень як податків та зборів до місцевих бюджетів Львівської області (окрім незначного падіння величини податкових надходжень до місцевих бюджетів на одну особу у 2013 році) приблизно у 6,15 разів, так і сум наданих дотацій та субвенцій. При цьому, надання дотацій за аналізований період зросло в 15,60 разів, а субвенцій (при порівнянні 2004 та 2013 років) – у 10,45 разів.

Аналіз вищенаведених даних засвідчує позитивні тенденції розвитку територій у зв'язку з постійним ростом податкових надходжень за більше ніж десятиріччя, проте, при цьому, спостерігаємо постійне зростання залежності територій від трансфертів з державного бюджету, посилення якого відбулось у 2010 році після затвердження нової редакції Бюджетного кодексу, який був анонсований владою, як законопроект спрямований на децентралізацію фінансових ресурсів. Посилення централізації системи державних фінансів в Україні дестимулює органи місцевого самоврядування щодо ефективного використання фінансового потенціалу підвідомчих територій. Окрім цього, патерналістські очікування на місцевому рівні обумовлені застосуванням принципу «за потребами» при спрямуванні державних трансфертів на фінансування існуючої мережі бюджетних установ без оцінки доцільності та суспільної ефективності її функціонування, а також відсутністю реального впливу органів місцевого самоврядування на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, які визначають на центральному рівні.

Важливим етапом аналізу отриманих з державного бюджету трансфертів є оцінка їх структури, зокрема визначення частки дотацій у трансфертах. Адже частка дотації у загальній сумі трансфертів, що надійшли до конкретного бюджету, – це забезпечення відповідного рівня свободи органів місцевого самоврядування у використанні наданої фінансової допомоги. Згідно зі стандартами європейських держав частка дотацій повинна переважати над субвенціями (міжбюджетні трансфери для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції) в загальній сумі трансфертів, наданих з держбюджету. Українська бюджетна система надає перевагу наданням трансфертів у вигляді дотацій (рис. 3.14), але, при цьому, ця перевага протягом останніх років дещо скорочується, і простежується тенденція до зближення обсягів дотацій і субвенцій. Стає зрозумілим, що держава почала більше уваги приділяти цільовим трансфертам<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> Дмитрук І. М. Місце бюджетних відносин у процесі розбудови держави, органів представницької влади / І. М. Дмитрук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 296–304; Лисяк Л. В. Міжбюджетні трансфери як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів / Л. В. Лисяк, М. К. Дяченко. // Науковий вісник ЧДІЕУ – 2012. – № 2 (14). – С. 55-59.

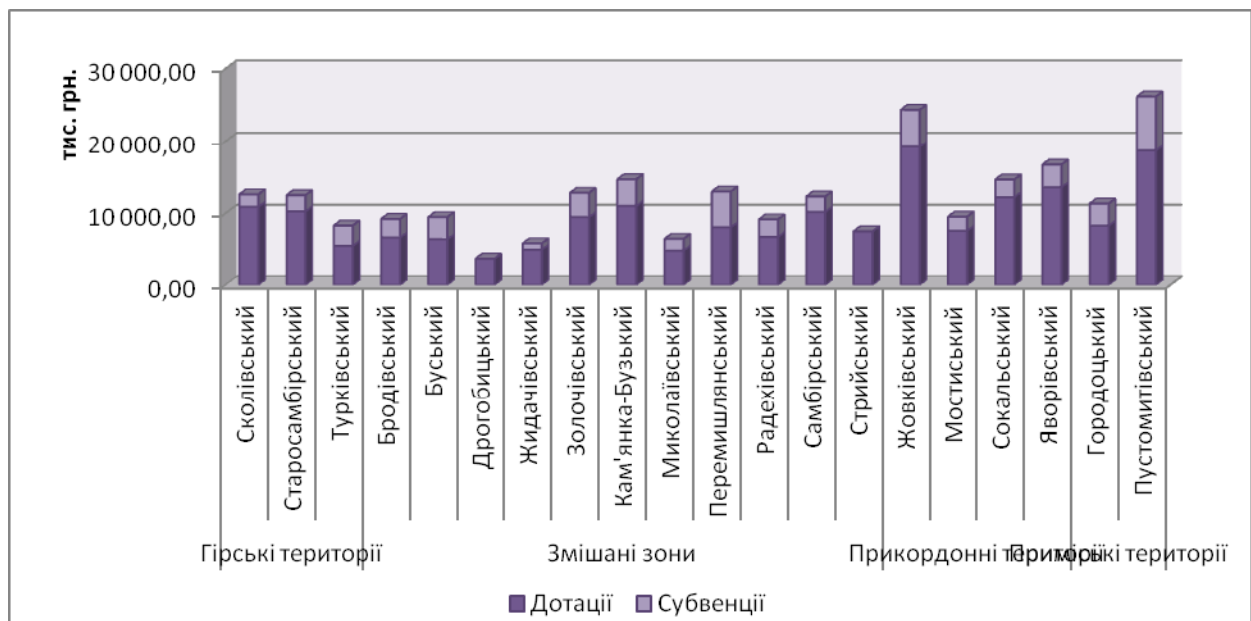


Рис. 3.14. Структура міжбюджетних трансфертів, які надійшли до сільських бюджетів районів Львівської області за 2013 рік

Частка дотацій протягом 2001-2013 рр. у Львівській області коливалася в межах 23-34%; при цьому, в 2001-2003 рр. вона становила 23,7-27,0%, а в 2004-2013 рр. коливалася в межах 30-34%. Найбільша питома вага дотацій у загальній сумі трансфертів зафіксована у 2010 р. (34,42%), що пов'язано з фінансуванням протягом даного року в повному обсязі усіх дотацій, передбачених Законами України «Про державний бюджет України на 2010 рік». Протягом попередніх років спостерігалася ситуація недовиконання планових показників дотацій вирівнювання. Починаючи з 2006 року, частка дотацій в загальній сумі доходів місцевих бюджетів Львівської області постійно зростає.

Зважаючи на дефіцит фінансових ресурсів на місцевому рівні органам місцевого самоврядування необхідно ефективно використовувати надані їм кошти для отримання максимально можливого результату. Тому аналіз проведених видатків в рамках виконання місцевих бюджетів сільських територіальних громад та порівняння отриманих доходів на одну особу та здійснених видатків є важливим етапом вивчення проблем фінансового забезпечення сільських територіальних громад Львівської області. Наочно дане порівняння продемонстроване на рисунку 3.15.

Як свідчать дані рис. 3.15, видатки на одну особу по сільських територіальних громадах районів Львівської області більші ніж доходи на одного мешканця. Винятком є лише два райони – Дрогобицький (доходи на одну особу становлять 396,21 грн., видатки – 341,43 грн.) та Стрийський (923,95 грн. доходів та 809,36 грн. видатків на одну особу). В середньому по області доходи на одного мешканця становлять 79,19% видатків на одну



особу. З цього випливає неможливість сільських територіальних громад самостійно забезпечувати свій розвиток.

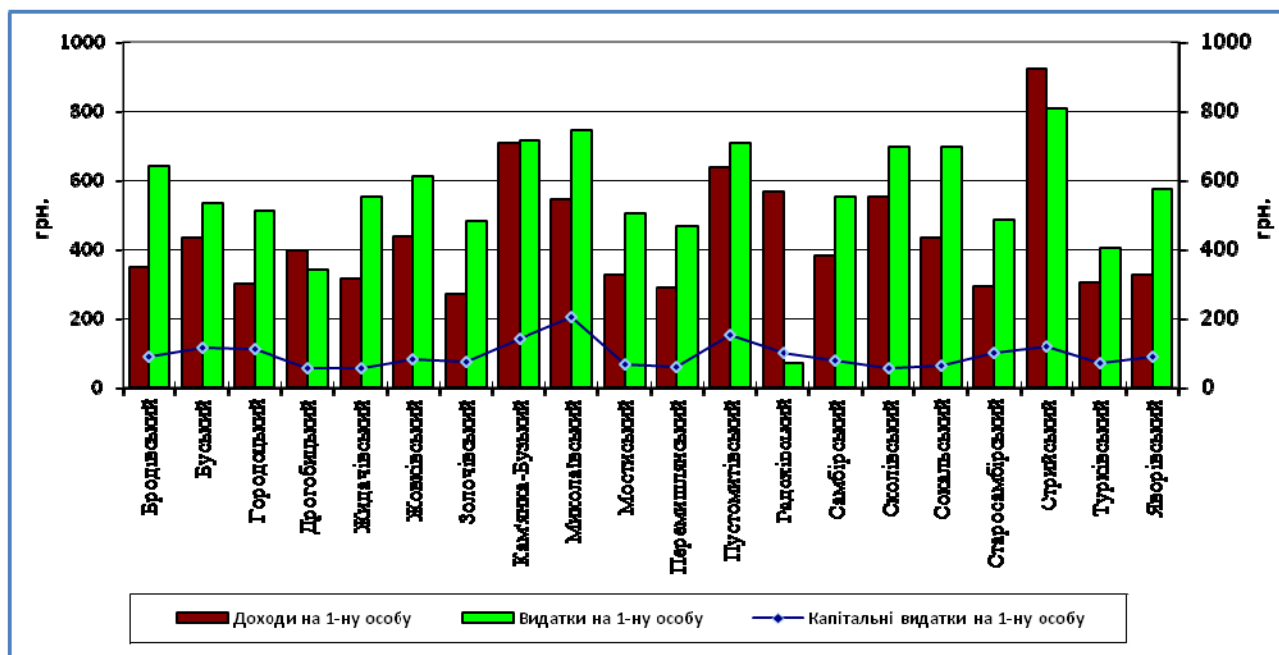


Рис. 3.15. Порівняння проведених видатків та доходів на одну особу у районах Львівської області у 2013 році

За 2012-2013 роки політика держави щодо сільських територій в своєму фінансовому визначенні дещо змінилася. Увага до розвитку села зросла. Однак, фінансове забезпечення сільських територій недостатнє та неефективне. Серед основних можна виокремити такі проблеми формування та виконання місцевих бюджетів сільських територіальних громад:

- невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності;
- відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій;
- суттєва диференціація сільських територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості;
- неефективна структура місцевих бюджетів регіону;
- незначні обсяги видатків місцевих бюджетів сільських територіальних громад на фінансування розвитку територій.

Доцільним при аналізі видаткової частини місцевих бюджетів Львівської області є деталізація та виділення структури видатків області в сільській місцевості. Структура видатків у розрізі районів та міст області подана у таблиці 3.10.

Таблиця 3.10.

*Структура видатків місцевих бюджетів Львівської області за функціональною ознакою у 2012-2013 роках, %*

Видатки за функціональною ознакою	По районах Львівської області		По містах Львівської області		В цілому по області	
	2012 р.	2013 р.	2012 р.	2013 р.	2012 р.	2013 р.
<b>Видатків, всього, тис. грн., в т.ч.:</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
державне управління	4,5	3,3	4,0	4,2	3,7	3,7
Освіта	35,8	32,8	29,1	28,8	33,9	33,9
охорона здоров'я	16,1	19,5	18,6	18,7	21,8	21,7
соціальний захист та соціальне забезпечення	33,1	35,2	24,2	24,0	25,3	25,3
культура та мистецтво	4,8	3,9	3,5	3,5	4,3	4,3
фізична культура та спорт	0,4	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7
резервний фонд	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
інші видатки, всього	5,3	10,4	20,2	20,2	10,2	10,2
капітальні видатки	0,01	4,3	0,01	0,02	3,6	3,6

Отже, більше 90% усіх видатків, проведених у сільській місцевості Львівської області, – це видатки на забезпечення гарантованого державою відповідного рівня життя людей, тобто видатки на соціальну сферу.

Переобтяження видаткової частини місцевих бюджетів соціальними видатками своїм наслідком має зменшення, а у випадку, який розглядається, практично повну відсутність державних інвестицій у високотехнологічні проекти та розвиток виробничої інфраструктури, а також сповільнення економічного зростання та зміцнення економіки регіону. При цьому, скорочення обсягів державних інвестицій тягне за собою зменшення приватних вкладень в економіку відповідного регіону<sup>182</sup>.

Окрім того, як зазначає Ковтун О. А., динаміка видатків місцевого бюджету на соціальну сферу свідчить, що держава в особі місцевих органів самоврядування не виконує свої зобов'язання відносно громадянина... Все, що здійснюють у соціальній сфері державні відомства, міністерства, служби, регіональні адміністрації та уряди, муніципальні структури, менше за все є соціальною доброчинністю. Це – децентралізоване виконання соціальних

<sup>182</sup> Балдинюк В. М. Методичні підходи до оцінки комплексного розвитку сільських територій / В. М. Балдинюк // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 9. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>; Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні / О. В. Батанов // Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: моногр. / О. В. Батанов; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К.: Юридична думка, 2010. – С. 299.; Береговий К. В. Соціально-економічний розвиток села в умовах європейської інтеграції/К. В. Береговий // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України, 2011, Вип. 163. Ч. 2.-С.233-239.

зобов'язань центру<sup>183</sup>. Тому визначення місця і ролі бюджету розвитку є одним з найважливіших при аналізі видатків місцевих бюджетів. Як свідчать дані рис. 3.16, капітальні видатки становлять досить незначну частку всіх видатків сільських бюджетів районів Львівської області. Так, у 2013 році капітальні видатки у 158 територіальних громад і зовсім були відсутні, а у бюджетах 239 громад вони становили менше 5% видатків місцевих бюджетів. На противагу вартує сказати, що видатки на органи управління у 2013 році у 6 територіальних громадах склали 90-94%, ще у 21 громаді вони становили від 80 до 90%, у 90 із 661 територіальної громади дані видатки складали 70-80%.

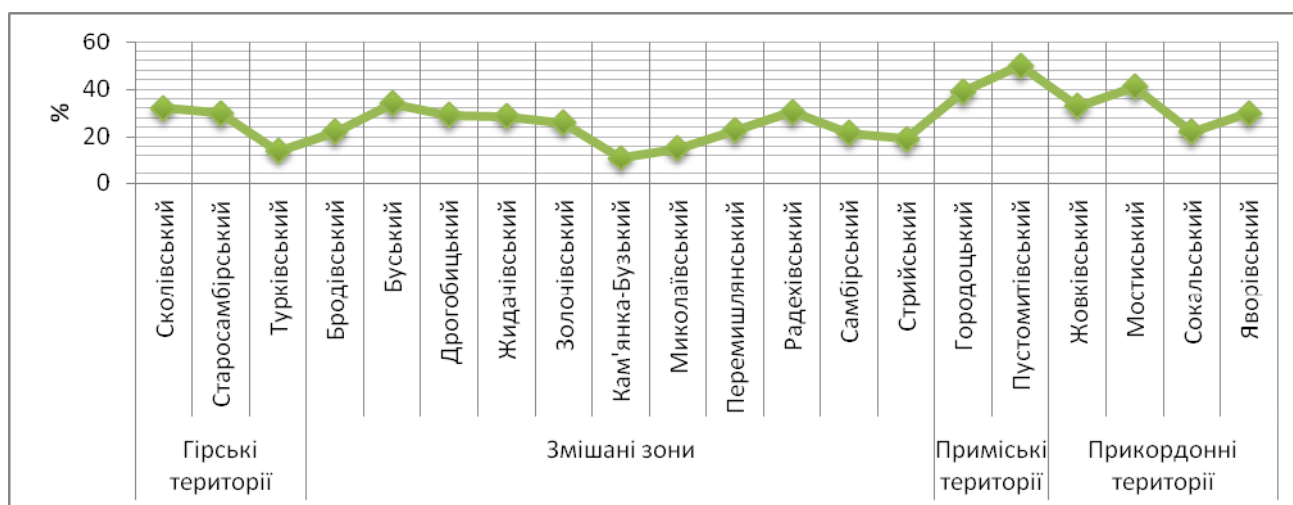


Рис. 3.16. Частка капітальних видатків в структурі видатків сільських бюджетів районів Львівської області у 2013 році

Важливим є також аналіз видаткової частини місцевих бюджетів серед груп сіл з найвищими показниками доходів до місцевих бюджетів та сільських територіальних громад з найнижчими показниками доходів до бюджетів (табл. 3.11).

Як свідчать дані таблиці 3.11., різниця між сільськими територіальними громадами з найбільшими і найменшими видатками дуже велика. Так, видатки на одного жителя в групі сіл з позитивними показниками розвитку в середньому становлять 1173,79 грн., в той час як в іншій групі – 474,57 грн. Щодо структури видаткової частини бюджетів сільських рад двох груп, бачимо повну відсутність спрямування коштів на капітальні видатки серед населених пунктів з негативними показниками розвитку та більше 96% видаткової частини бюджетів на забезпечення захищених видатків. Натомість серед сіл з найкращими показниками розвитку в Львівській області спостерігається більш позитивні тенденції в структурі видатків. 45,15% – це кошти, спрямовані на забезпечення захищених видатків, 20,98%

<sup>183</sup> Соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів [Текст] / О. А. Ковтун // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво : науково-виробничий журнал. - 2011. - № 3. - С. 212-216

– капітальні видатки. Це дозволяє забезпечити розвиток сільських населених пунктів, розбудову інфраструктури та реалізацію інвестиційних проектів, а відтак і спонукає до залучення додаткових інвестиційних ресурсів.

Таблиця 3.11.

*Окремі показники видаткової частини бюджетів окремих сіл Львівської області (факт) за 2013 рік*

Назва району і населеного пункту	Видатки, тис. грн.			Видатки на 1 мешканця, грн.	Частка видатків, %	
	Видатки всього	у тому числі			Захищених	Капітальних
		Заг. фонду	Спец. фонду			
Села з найнижчими показниками доходів до місцевих бюджетів						
с. Тучапи Городоцького р-ну	167,60	141,32	26,28	405,82	83,67	0,00
с. Переволочно Буського р-ну	173,45	149,15	24,30	348,29	94,02	0,00
с. Барилів Радехівського р-ну	166,15	163,33	2,83	389,12	96,16	0,00
с. Завидче Радехівського р-ну	192,62	159,53	33,09	499,01	99,57	0,00
с. Татаринів Городоцького р-ну	172,35	172,35	0,00	337,94	99,57	0,00
с. Убинів Кам'янка-Бузького р-ну	197,09	196,98	0,10	559,90	96,67	0,00
с. Монастирець Самбірського р-ну	188,91	177,75	11,16	469,93	99,28	0,00
с. Коропець Золочівського р-ну	202,85	196,24	6,61	711,77	97,43	0,00
с. Великий Полюхів Золочівського р-ну	194,01	193,41	0,60	687,97	98,72	0,00
с. Завадка Сколівського р-ну	216,35	197,04	19,31	335,95	95,66	0,00
В середньому по групі	187,14	174,71	12,43	474,57	96,08	0,00
Села з найвищими показниками доходів до місцевих бюджетів						
селища Добротвір Кам'янка-Бузького р-ну	11035,51	5370,16	5665,35	1686,10	31,21	47,45
с. Тернопілля Мколаївського р-ну	2165,30	976,70	1188,60	2590,07	18,03	54,72
с. Зимна Вода Пустомитівського р-ну	5997,44	3632,92	2364,52	601,37	54,36	31,23
с. Сокольники Пустомитівського р-ну	4734,17	3990,64	743,53	819,77	28,14	11,48
с. Солонка Пустомитівського р-ну	3489,33	2436,08	1053,24	659,48	53,89	14,50
с. Малехів Жовківського р-ну	3483,77	3231,52	252,24	1507,47	43,35	6,10
селище Красне Буського р-ну	3708,67	3016,42	692,25	593,39	70,00	10,41
селище Щирець Пустомитівського р-ну	4041,86	3114,64	927,22	649,40	69,46	15,82
селище Славсько Сколівського р-ну	3661,20	3296,67	364,52	1096,49	63,77	6,10
с. Зубра Пустомитівського р-ну	3812,94	3260,40	552,54	1534,38	19,29	11,93
В середньому по групі	4613,02	3232,62	1380,40	1173,79	45,15	20,98

Як висновок, варто зазначити наступне: формування ефективного механізму залучення доходів та проведення видатків у сільських територіальних громадах на сьогодні неможливе. Львівська область належить до дотаційних регіонів і потребує постійного фінансування з Державного бюджету<sup>184</sup>. Існуюча система «доходи-видатки» є нестабільною

<sup>184</sup>Велентейчик Н. Ю. Аналітична оцінка стійкості місцевих бюджетів в системі регулювання міжбюджетних відносин / Н. Ю. Велентейчик // Інноваційна економіка. – 2012. - №8(34). – С. 305-311.

та повністю незбалансованою, а, отже, сільські територіальні громади в процесі свого розвитку мають ще одну невирішену проблему, ще один етап на шляху до соціально-економічного прогресу.

Проведене дослідження дозволило встановити наступні закономірності: найвищим податковим та економічним потенціалом характеризуються перехідні та «змішані» території, які розташовані поблизу обласного центру та окремі території зі спеціальним режимом функціонування, а саме прикордонні райони Львівської області, гірські та населені пункти змішаного типу характеризуються мізерними обсягами власних податкових надходжень, та значною залежністю від дотацій з державного бюджету. Попри це, можливість розвитку таких сільських територій існує. В першу чергу – це розвиток туристичного напрямку та формування ефективних умов ведення агрогосподарства. Не менш важливим є також підтримка та розвиток «аграрних міст», які мають виконувати консолідуючу роль в об'єднанні та формуванні тісних взаємозв'язків по лінії «сільський населений пункт-місто-сільський населений пункт». Серед інших, не менш важливим є також підтримка малого бізнесу, який першочергово підтримує еволюцію сільської місцевості та створення сприятливих соціально-економічних умов розвитку сільських територіальних громад.

## Розділ 4.

# ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

### 4.1. ОБГРУНТУВАННЯ РОЛІ ФІНАНСОВИХ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНВЕРГЕНТНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Посилення дивергентного розвитку регіонів протягом останніх років, що відбувається практично за всіма показниками вимагає вдосконалення інструментарію фінансових механізмів, які б сприяли випереджаючому розвитку відстаючих регіонів. Такі механізми повинні, в першу чергу, бути направлені на забезпечення розвитку галузей реального сектору економіки. Адже у реальному секторі економіки, який представлений сукупністю різних галузей та видів економічної діяльності, формуються основні результати діяльності суб'єктів господарювання регіону, від яких залежить наповненість місцевих та державного бюджетів, доходи населення та який є основним споживачем кредитних ресурсів фінансового сектору економіки. Впливаючи на реальний сектор економіки, можна забезпечити зниження асиметричності розвитку регіонів України.

При виборі фінансових механізмів підвищення конкурентоспроможності реального сектору економіки ми виходили з поставленої мети – забезпечення конвергентного розвитку регіонів.

Дослідження теоретичних засад конвергентного розвитку дозволило виявити, що можливими є два варіанти, які б забезпечили регіональну конвергенцію: перший – відстаючі регіони розвиваються вищими темпами порівняно з регіонами-лідерами та другий – конвергенція досягається за рахунок уповільнення темпів розвитку регіонів-лідерів відносно регіонів-аутсайдерів. Оскільки другий варіант розвитку матиме негативний вплив на економіку країни в цілому, то пошук механізмів конвергентного розвитку повинен бути зосереджений в межах першого варіанту (рис. 4.1).

Обґрунтовуючи вибір фінансових механізмів розвитку реального сектору економіки ми виходили з наступних міркувань:

- забезпечення конвергентності розвитку регіонів пов'язане з стимулюванням розвитку окремих територій;

- депресивні регіони потребують залучення нових інвестицій, в тому числі й іноземних;
- забезпечення випереджаючого розвитку депресивних регіонів є неможливим без підтримки державних та регіональних органів влади;
- випереджувачим є лише той розвиток, який базується на інноваційних засадах.

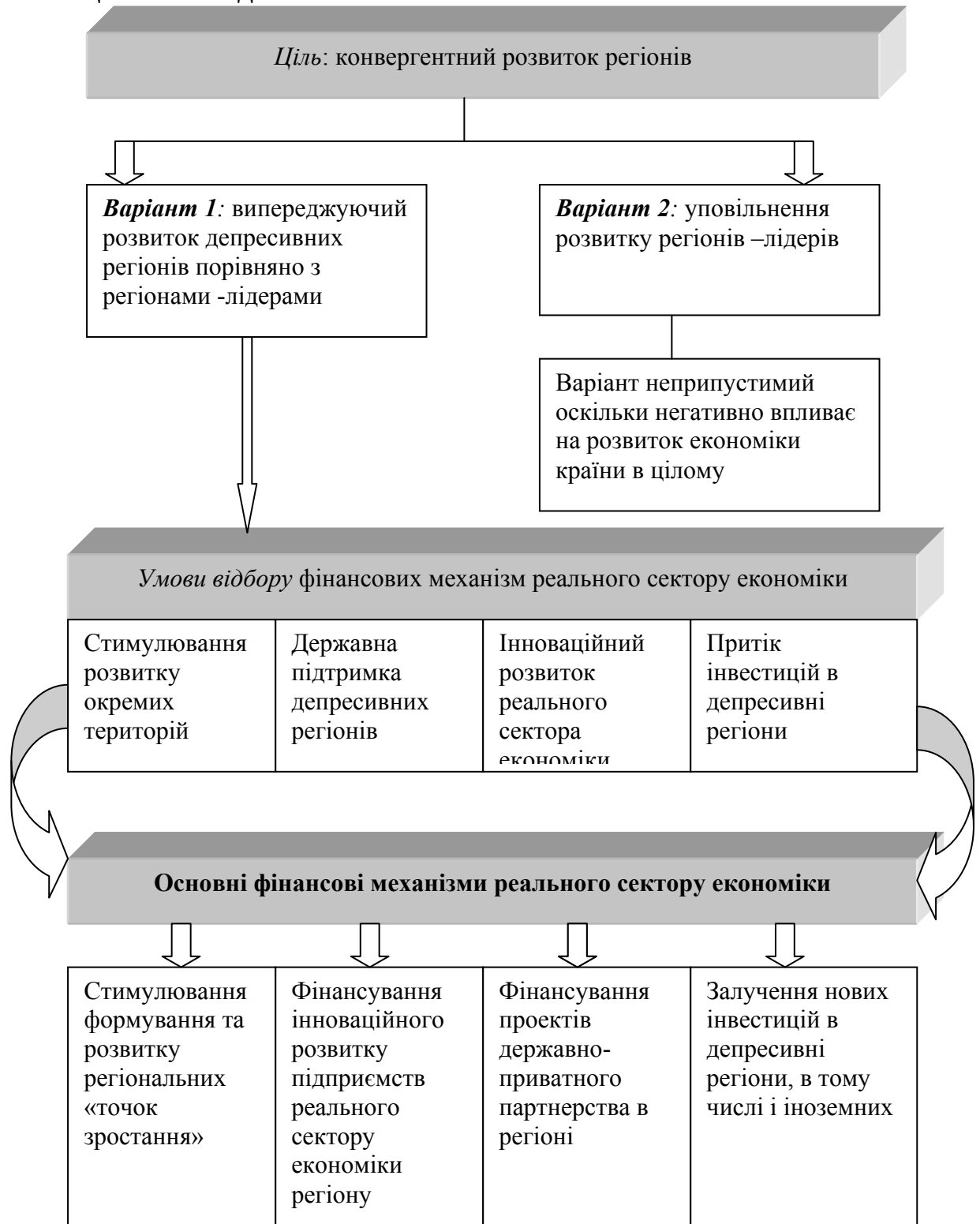


Рис.4.1. Обґрунтування вибору фінансових механізмів реального сектору економіки для забезпечення конвергентного розвитку регіонів України

З огляду на вище сказане, до найбільш дієвих фінансових механізмів, які б забезпечили зростання результативності реального сектору економіки регіонів та забезпечили за рахунок цього конвергенцію розвитку регіонів, було віднесено наступні (табл. 4.1):

- стимулювання формування та розвитку регіональних «точок зростання» вітчизняної економіки;
- фінансування інноваційного розвитку суб'єктів господарювання реального сектору економіки регіону;
- залучення іноземного капіталу та регулювання діяльності зарубіжних ТНК;
- фінансове регулювання діяльності вітчизняних фінансово-промислових об'єднань та функціонування вітчизняних ТНК;
- фінансування проектів державно-приватного партнерства в регіоні.

Аналізування структури фінансового механізму дозволило з'ясувати, що основними його складовими є фінансове забезпечення та фінансове регулювання. Методами фінансового забезпечення є самофінансування, кредитування, інвестування, міжбюджетне трансфертування тощо. Фінансове регулювання здійснюється через податкове та бюджетне регулювання, інструментами якого є податки, збори, платежі, відрахування, списання заборгованості, відстрочка платежів, норми та нормативи бюджетного фінансування, дотації, субвенції, субсидії тощо. Реалізація фінансового механізму відбувається через відповідне законодавче, нормативне, інституційне та інформаційне забезпечення.

Фахівцями регіональної економіки одним з найважливіших механізмів, який дозволяє забезпечити стрімкий розвиток депресивних територій, виділено **формування та розвиток регіональних «точок зростання»**. Такі точки дозволяють здійснити регіону економічний прорив. В науковій літературі їх ще називають полюсами зростання.

Теорія полюсів зростання і центрів розвитку була розроблена Ф. Перру. Слід зазначити, що формування «точок зростання» є можливим і при політиці вирівнювання через надання цільових трансферів з державного бюджету депресивним регіонам і при політиці концентрації фінансових ресурсів на місцях, де уже створені сприятливі умови для економічного розвитку.

Згідно зазначеної вище теорії подібно до людського організму, де існують больові точки, в економічному організмі теж існують точки, дія на які має суттєвий вплив на розвиток інших елементів соціально-економічного організму. До «економічного ядра» відносять все те, що сприяє суттєвому росту усіх інших елементів економічної системи. Важливе значення при вирішенні проблеми вибору елементів «економічного ядра» має значення цих елементів у відтворювальних процесах<sup>185</sup>.

<sup>185</sup>Павлов К. В. О сущности экономического ядра и о точках роста в российской экономике [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://referats.allbest.ru/economy/9000030991.html>.



Таблиця 4.1.

*Характеристика основних фінансових механізмів підвищення конкурентоспроможності реального сектора економіки регіонів України*

<b>Фінансовий механізм</b>	<b>Законодавче та інституційне забезпечення</b>	<b>Фінансове забезпечення</b>	<b>Фінансове регулювання</b>	<b>Дозволить забезпечити</b>
Стимулювання формування та розвитку регіональних „точок зростання” вітчизняної економіки СЕЗ, ТПР, індустріальні парки, кластери тощо)	Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, окремі закони для кожної спеціальної економічної зони, Закон України „Про індустріальні парки”, Податковий кодекс;  Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Агентства регіонально розвитку	Інвестиції вітчизняних та зарубіжних інвесторів, власні кошти підприємств, кредити, кошти державного та місцевого бюджетів, цільове фінансування на безповоротній основі, використання коштів державних цільових субсидій.	Різні види пільг та стимулів, в тому числі зовнішньоторговельних, фіскальних, валютно-фінансових, адміністративних. Пільги можуть охоплювати податкову базу (прибуток на дохід, вартість майна), окремі її компоненти (амортизаційні відрахування, витрати на зарплату, транспорт тощо), рівень податкових ставок тощо. пільгові кредитні ставки	– активізація зовнішньої торгівельної діяльності та залучення іноземних інвестицій; – „точки зростання” у вигляді окремих підприємств забезпечать розвиток підприємств з сумісних виробництвом; – створення нових робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення; – підйом депресивних територій та вирівнювання міжрегіональних диференціацій;
Фінансування інноваційного розвитку суб’єктів господарювання регіону	Закони України „Про інноваційну діяльність”, „Про наукову і науково-технічну діяльність”, „Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків”, „Про інститути спільного інвестування”;	Внутрішні джерела: власні кошти підприємств- прибуток, амортизаційні відрахування та зовнішні: кошти державного та	Пільгове оподаткування прибутку, ПДВ, застосування методів прискореної амортизації основних фондів, пільгові ставки кредитування, митні пільги, інвестиційний податковий кредит, звільнення від податку на майно,	– активізація інноваційної діяльності підприємств; – випереджаючий інноваційний розвиток регіону;

Фінансовий механізм	Законодавче та інституційне забезпечення	Фінансове забезпечення	Фінансове регулювання	Дозволить забезпечити
	Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Регіональні центри інноваційного розвитку	місцевого бюджету, кошти одержані від приватизації майна; особисті заощадження громадян, кредити фінансово-кредитних установ; кошти позабюджетних фондів, венчурне фінансування	земельного та транспортного податків	
Залучення іноземного капіталу та регулювання діяльності зарубіжних ТНК	Закон України „Про зовнішньо-економічну діяльність», „Про режим іноземного інвестування», „Про захист іноземних інвестицій», двосторонні угоди та багатосторонні угоди.	Приватний капітал, інвестування, прямі, портфельні іноземні інвестиції в Україну	Створення системи державного регулювання трансфертного ціноутворення; фінансовий нагляд та контроль; низькі (нульові) ставки оподаткування, лояльна регулятивна політика, „податкові гавані”	<ul style="list-style-type: none"> <li>– притік іноземного капіталу забезпечує нові податкові та бюджетні надходження;</li> <li>– створення нових робочих місць;</li> <li>– розвиток кооперації з вітчизняними підприємствами суміжних галузей;</li> </ul>
	Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами Міністерство закордонних справ, Комітет з питань європейської інтеграції, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України			
Регулювання діяльності вітчизняних фінансово-промислових об'єднань та функціонування вітчизняних ТНК	Закон України «Про промислово-фінансові групи в Україні» „Про акціонерні товариства», „Про захист економічної конкуренції”;	Приватний капітал, прямі та портфельні іноземні інвестиції в Україну	Створення системи державного регулювання трансфертного ціноутворення; фінансовий нагляд та контроль; ставки оподаткування	<ul style="list-style-type: none"> <li>– до того як вийти на міжнародний рівень вітчизняні корпорації довго успішно працюють на вітчизняному ринку та забезпечують фінансові надходження;</li> <li>– розміщення національних капіталів поза межами України розширює їх можливості щодо диверсифікації</li> </ul>
	Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів			

Фінансовий механізм	Законодавче та інституційне забезпечення	Фінансове забезпечення	Фінансове регулювання	Дозволить забезпечити
				виробництва, оптимізації процесів логістики; створення нових суб'єктів економічної діяльності;
Стимулювання розвитку державно-приватного партнерства	Закони України „Про державно-приватне партнерство”, „Про концесії”, „Про угоди та розподіл продукції”, „Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”, „Про оренду державного і комунального майна”, „Про лізинг”, „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації”, „Про здійснення державних закупівель”;	Співфінансування, внутрішнє інвестування, державне фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів; використання кредитних ресурсів	Пряма державна підтримка (часткове фінансування проекту, погашення відсотків по кредитах), податкові канікули; надання державних та місцевих гарантій; державні замовлення; гарантування державою проектних ризиків	<ul style="list-style-type: none"> <li>– зниження тиску на державний бюджет через залучення приватних коштів в інфраструктуру;</li> <li>– активізація внутрішнього інвестування;</li> <li>– реалізація програм комунального господарства, будівництва доріг;</li> <li>– надання базових інфраструктурних послуг – будівництво та утримання шкіл, закладів культури, охорони здоров'я</li> </ul>
	Відсутній центральний уповноважений орган державного управління з питань державно-приватного партнерства, тому ця функція виконується різними міністерствами Кабінету Міністрів України			

Одним з напрямків відображення теорії «полюсів зростання» у практиці просторового економічного розвитку є надання окремим територіям спеціального статусу та створення вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, індустріальних парків, кластерів. Важливими інструментами фінансової політики, що забезпечують їх розвиток є стимули, пільговий режим оподаткування, державні гарантії під отримання кредитів, державні субсидії, державні замовлення на продукцію тощо.

СЕЗ бувають різних видів та знайшли широке застосування за кордоном. Показовим є зарубіжний досвід функціонування СЕЗ в КНР, що забезпечило гіперзростання регіонів. У 80-х роках тут було створено кілька вільних економічних зон, які отримали суттєві пільги, спрощену систему оподаткування, гарантії захисту інвестицій, що сприяло активному залученню сюди іноземного капіталу. Держава взяла на себе обов'язки щодо створення та удосконалення інфраструктури. Сукупність обставин, серед яких найбільш значним був низький рівень середньої зарплати (у 2006 р. вона складала у сільській місцевості – 29 євро на місяць, у містах – близько 90 євро) сприяла активному проникненню інвестицій в країну. Кожен рік кількість спеціальних економічних зон збільшувалась, зростала їх спеціалізація (промислові, експортні, комплексні тощо) і дедалі чіткішою ставала тенденція надання кращих умов для інвестування у найбільш депресивних зонах (уряд країни відмовився від притаманної у минулому моделі нівелювання регіонального розвитку). Системні реформи в КНР привели до швидкого економічного зростання основних регіонів країни. Реальний ВВП у період 1978-1998 років зріс майже у вісім разів. Особливо значне зростання відбулось у східному регіоні, де відбувся найбільших притік інвестицій (у 1998 р. його частка у ВВП країни становила 59%). Щодо західного регіону, то хоча частка його становила 15,7%, середні темпи економічного зростання його були достатньо високими<sup>186</sup>.

В Україні теж є досвід функціонування СЕЗ – було створено 11 СЕЗ та 9 територій пріоритетного розвитку. Проте, їх ефективність, з точки зору наповнень бюджету, була низькою, що пов'язано з тим, що більшість суб'єктів господарювання СЕЗ та ТПР надані їм преференції використовували для тіньових схем одержання прибутку, спрямованих насамперед на незаконне відшкодування ПДВ з бюджету. Зважаючи на низькі показники ефективності СЕЗ, у 2005 році було скасовано спеціальний режим оподаткування. Тому на сьогоднішній день повстало питання про зміну політики щодо функціонування СЕЗ. В контексті цього повстали питання про створення індустріальних парків, як одного з найефективніших видів СЕЗ.

Іншим прикладом регіональної «точки зростання» економіки є кластер. Одним з ініціаторів введення цього поняття був М. Портер, який дав кілька визначень кластеру, зокрема, під кластером він розумів групу компаній які

---

<sup>186</sup>Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія / В. І. Чужиков. – К: КНЕУ, 2008. – С.127.

географічно межують між собою, взаємопов'язані між собою та поєднані з тими організаціями, що діють у певній сфері, та такими, що характеризуються спільністю у діяльності та взаємодіях. Територіальна близькість підприємств сприяє більш швидкій передачі знань, досвіду та мінімізації транспортних витрат. Перші кластери, що з'явилися у 90-х роках в окремих регіонах (Силіконова долина, США) були локальними, а в середині 90-х з'явилися міжрегіональні кластери.

Створення регіональних кластерів дозволяє сконцентрувати обмежені фінансові ресурси, ефективно використати наявний місцевий ресурсний, людський, освітній потенціал для налагодження виробництва (надання послуг) відповідно до спеціалізації регіонів<sup>187</sup>. Важливе значення кластерної моделі розвитку полягає у тому, що вона дозволяє поєднати інтереси бізнесу, місцевої влади, громадських об'єднань.

Фінансування кластерів включає: фінансування створення кластеру, фінансування розвитку інфраструктури та її підтримки, фінансування окремих проектів та програм кластера. Найпоширенішим способом фінансування є змішане фінансування державним та приватним секторами. Державне фінансування здійснюється на регіональному рівні за рахунок використання кластерних ресурсів з різних програм розвитку регіону.

Застосування кластерного підходу як інструменту «точок зростання» дозволить створити нові робочі місця та реалізувати структурно-інноваційні зрушення на рівні економіки області, спираючись, переважно, на наявний місцевий ресурсний потенціал та ініціативу місцевих громад.

Синергетичний ефект кластеру, як «точки зростання» регіональної економіки полягає у ефективності використання тривалого партнерства, одночасному поєднанні конкуренції та кооперації, сітєвих ефектів та дифузії знань.

**Механізм фінансування інноваційного розвитку суб'єктів господарювання регіону** було вибрано, тому що випереджаючим може бути лише інноваційний розвиток. Завдання фінансового забезпечення інноваційного розвитку регіону може бути вирішене за допомогою розробки механізму залучення до регіону фінансових ресурсів шляхом розширення джерел фінансування за рахунок залучення державних, галузевих, корпоративних, приватних та іноземних джерел фінансування тощо.

Фінансування інновацій в Україні пов'язано з існуванням цілого ряду проблем, таких як: нестача власних фінансових ресурсів, нецільове використання амортизаційних відрахувань підприємств, невідпрацьованість форм і методів взаємодії центральних органів влади з місцевими у сфері фінансово-бюджетних відносин, нерозвиненість ринкових механізмів фінансування та інші.

---

<sup>187</sup>Мягких І. М. Кластерна форма організації – дієвий засіб підвищення ефективності виробництва / І. М. М'яких. – Актуальні проблеми економіки. – №10. – 2011. – С.104-107.

Як показують статистичні дані, основним джерелом фінансування інновацій є власні кошти підприємств. Підвищення фінансової самостійності підприємств можливе за умови зниження податкового навантаження на суб'єкти господарювання, проведення заходів заохочення суб'єктів господарювання до нагромадження, а не споживання власного фінансового потенціалу.

Фінансування інновацій за рахунок коштів державного бюджету спрямоване, в першу чергу, на фінансування важливих державних проектів та пріоритетних галузей. Нестача коштів вимагає розробки заходів непрямого фінансування інновацій. Дуже незначною є частка фінансування інновацій з місцевих бюджетів, що вимагає зміни самої структури місцевих податків і зборів та перегляду ставок оподаткування. Перш за все, докорінного оновлення потребує правове забезпечення місцевих податків. Можливим джерелом наповнення місцевих бюджетів повинні стати такі нові податки як податок на нерухомість та екологічний податок. Платежі за забруднення навколишнього середовища сприятимуть раціональному використанню енергоресурсів, введення екологічно безпечних видів палива та інше.

Проблемним є також залучення в інноваційний розвиток кредитних ресурсів через нерозвиненість фінансово-кредитних установ, короткотерміновий характер банківських кредитів та високі ставки кредитування банківського сектора.

Важливим джерелом фінансування інновацій в ринкових умовах господарювання є створення недержавних фінансових установ. Так, у розвинутих країнах – це засоби компаній з управління активами (КУА) інститутів спільного інвестування (ICI), пенсійних, венчурних фондів, страхових компаній. В Україні ж центр фінансування зміщений в сторону банківського та державного секторів, що обмежує можливості отримання «довгих» грошей. В залученні інвестиційного капіталу вітчизняні КУА та ICI здійснюють суто посередницькі функції, допомагаючи емітентам провести розміщення фінансових активів на ринку.

Особливе місце слід відвести Венчурним фондам, стрімкий ріст яких (за період 2007-2011 рр. з 650 до 787 одиниць), обумовлений законодавчими пільгами. Адже вони звільнені від обмежень, що накладаються на діяльність інших інвестиційних фондів. Основна схема дії венчурних фондів в Україні полягає у скуповуванні відносно дешевих акцій підприємств, при цьому акції придбаваються шляхом приватної скупівлі, через деякий час венчурні фонди продають акції, які значно виросли, стратегічному інвестору, та розподіляють дохід між учасниками фонду. Зокрема, це стосується купівлі неліквідних цінних паперів, які не входять у біржові списки. Зазначимо, що сьогодні венчурні фонди є одними з найбільш непрозорих гравців серед інститутів спільного інвестування: так, непрозорість їх інвестиційного портфеля підтверджується значною часткою (більше 40%) активів із

невідомим розміщенням (графа інші активи у структурі активів венчурних фондів)<sup>188</sup>.

Спеціалізація венчурних фондів на інвестиціях у новостворені інноваційні компанії є радше винятком, а не правилом. Вони, по-суті, не інвестують в інноваційні проекти та не сприяють розвитку високотехнологічних галузей, а інвестують у традиційний бізнес.

Слід також зазначити значну міжрегіональну диференціацію в розміщенні недержавних фінансових структур, основна частка яких припадає на столицю та окремі південно-східні регіони. Існуюча територіальна диференціація розвитку недержавних фінансових установ свідчить про низький розвиток їх інфраструктури в регіональному аспекті, що потребує додаткових заходів підтримки розвитку з метою наближення послуг до їх безпосередніх споживачів.

Порівняно новою, та мало розвиненою в Україні формою фінансування інновацій є лізингове фінансування у частині придбання обладнання для виробництва інновацій. Основними перевагами лізингового механізму інвестування є капіталозберігаючий ефект, альтернативи вибору необхідного майна. Застосування даного механізму дозволяє зменшити одноразові витрати на придбання основних засобів.

Іншою новою формою фінансування інновацій є інвестиції бізнес-ангентів. В даний час в регіонах країни створено кілька об'єднань приватних інвесторів, проте обсяги фінансування за цією схемою незначні. Ще одним джерелом фінансування інновацій є участь підприємств у міжнародних проектах. Розширення надходжень фінансів з цього джерела можливе з розвитком мережі центрів трансферту технологій за участю іноземних партнерів.

Важливим елементом механізму фінансування інновацій є фінансове регулювання, інструментами якого є податки, ставки, платежі тощо. Через фінансове регулювання відбувається стимулювання інноваційної діяльності. У світі використовуються дві моделі фіскального стимулювання інноваційної діяльності. Перша базується на наданні загальних фіскальних стимулів підприємствам, які займаються впровадженням інновацій чи виготовляють продукцію, яка класифікується як інноваційна. Фіскальний режим для діяльності таких підприємств є не винятком із загального режиму, а лише окремим механізмом отримання державної підтримки у випадку, якщо підприємство інвестує кошти у впровадження інновацій. Іншими словами, будь-яке підприємство, яке проводить інноваційну діяльність, може автоматично декларувати право на отримання підтримки без необхідності виконання додаткових умов. Прикладом функціонування такої моделі стимулювання інноваційної активності може бути загальне право на податкове виключення з бази оподаткування корпоративного податку

<sup>188</sup>Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку. Монографія у 8 томах / НАН України Інститут регіональних досліджень; За наук. ред. д.е.н., проф. В. С. Кравціва. – Львів, 2013. – Том 6. Фінансовий потенціал / відп. ред. д.е.н., проф. І. З. Сторонянська 300с.

витрат на НДДКР, яке поширене у західних країнах. Друга модель фіскального стимулювання ґрунтується на впровадженні спеціальних економічних, зокрема фіскальних, режимів економічної діяльності. Це означає, що підприємствам, які займаються інноваційною діяльністю, створюються особливо сприятливі умови і надаються додаткові стимули. Разом з тим, сфера поширення спеціального режиму економічної діяльності чітко обмежується територією або галуззю<sup>189</sup>.

Інструменти стимулювання інноваційної діяльності поділяють на бюджетні та податкові. Згідно чинного законодавства України до перших відносять:

- бюджетне кредитування:
  - повне безвідсоткове кредитування пріоритетних інноваційних проектів, проектів технологічних парків;
  - часткове (до 50%) безвідсоткове кредитування інноваційних проектів, в т.ч. проектів технологічних парків, за умови залучення до фінансування проекту решти необхідних коштів виконавця проекту і (або) інших суб'єктів інноваційної діяльності;
- відшкодування відсоткових ставок за кредитами, отриманими суб'єктами господарювання в банках:
  - повна чи часткова компенсація відсотків, сплачуваних суб'єктами інноваційної діяльності, в т.ч. технологічними парками, комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інноваційних проектів;
- пряме фінансування:
  - виконання окремих інноваційних проектів;
  - реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
  - підтримки функціонування та розвитку сучасної інноваційної інфраструктури;
  - державного замовлення, в т.ч. пріоритетний порядок розгляду звернень наукових парків щодо державного замовлення на постачання продукції, виконання робіт і надання послуг для забезпечення пріоритетних державних потреб.

Масштаб використання податкових інструментів для стимулювання інноваційної діяльності в Україні значно вужчий. Їх перелік включає:

- ✓ звільнення від перерахування до бюджету сум ввізного мита для суб'єктів інноваційної діяльності технологічних парків та наукових парків;

---

<sup>189</sup>Молдован О. О. "Щодо вдосконалення бюджетно-податкових інструментів стимулювання інноваційної діяльності в Україні". Аналітична записка/ О. О.Молдован, О. О.Єгорова – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1104/>.



✓ застосування 20-відсоткової норми прискореної амортизації основних фондів груп 3 і 4 – для суб'єктів технологічних парків<sup>190</sup>.

Отже, в Україні зроблено акцент на бюджетних інструментах стимулювання інноваційної діяльності. Проте, з огляду на обмеженість бюджетного ресурсу, така підтримка є незначною.

З ціллю уникнення регіональних диспропорцій та забезпечення конвергентності розвитку державна регіональна політика повинна базуватись на диференційованому підході до стимулювання інноваційного розвитку регіонів в залежності від рівня розвитку регіону та його інноваційного потенціалу, щоб забезпечити підвищення темпів зростання депресивних регіонів.

**Механізм фінансування проектів державно-приватного партнерства (ДПП) в регіоні** було виокремлено, оскільки у реальному секторі економіки існують галузі, які є мало привабливими для потенційних інвесторів та потребують державної підтримки, зокрема транспортна інфраструктура, комунальне господарство тощо.

Суть механізму державно-приватного партнерства полягає у поєднанні зусиль державного та приватного секторів та розподілу ризиків і відповідальності між ними. Основний принцип здійснення ДПП є узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди. Така співпраця держави та приватного бізнесу зумовлена тим, що приватний бізнес може стати потужним джерелом інвестиційних ресурсів, а підвищений інтерес бізнесу до державної підтримки дозволить знизити ризики приватних інвестицій та підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій. Основними формами реалізації ДПП є контракти у вигляді адміністративних договорів, оренда у формі лізингу, концесія, спільні підприємства. Форми взаємодії держави та бізнесу включають також крім ДПП систему державних закупівель, яка застосовується для придбання необхідних товарів і послуг.

Згідно Закону України «Про державно-приватне партнерство» фінансування ДПП може здійснюватись за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених у встановленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів та інших джерел не заборонених законодавством. Проблеми мобілізації інвестиційних ресурсів в Україні пов'язані з недостатністю власних фінансових ресурсів підприємств, високою вартістю кредитних ресурсів, нерозвиненістю нових ринкових методів фінансування, таких як фінансовий лізинг, фондовий ринок, спільне інвестування тощо. Така ситуація зумовлює підвищення вимог до держави як до партнера ДПП.

---

<sup>190</sup> Молдован О. О. "Щодо вдосконалення бюджетно-податкових інструментів стимулювання інноваційної діяльності в Україні". Аналітична записка / О. О. Молдован, О. О. Єгорова – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1104/>.

Як показує світовий досвід, найбільш поширеними формами державної підтримки у сфері ДПП є:

- пряма бюджетна підтримка (часткове фінансування заходів проекту, погашення відсотків за кредитами, надання основних засобів, землі);
- податкові канікули;
- надання державних та місцевих гарантій;
- залучення державою (органами місцевого самоврядування) кредитів від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- гарантії відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту запланованим показникам, невиконання державним партнером зобов'язань за угодою, неадекватного тарифного регулювання тощо;
- гарантування державного замовлення на певні товари/послуги;
- гарантування державою проектних ризиків у разі змін більших, ніж очікувані, в інфляції, обмінному курсі, відсоткових ставках за кредитами, цінах на енергоносії;
- надання ексклюзивного права на виробництво товарів/послуг<sup>191</sup>.

Найбільш поширеним механізмом фінансування у ДПП є проектне фінансування. Це пов'язано з тим, що проекти, що виконуються на державно-приватних засадах є довгостроковими та капіталомісткими, які вимагають великих інвестиційних витрат, мають довгострокові капіталомісткі активи, тривалі періоди амортизації та повернення засобів акціонерам та кредиторам.

Особливості проектного фінансування полягають у наступному:

- основною одиницею фінансування є не підприємство, а конкретний проект;
- правова, організаційна і фінансова ізоляція проекту, що реалізовується, від інших проектів, в яких беруть участь одні і ті ж компанії, щоб забезпечити прозорість фінансових і інших результатів, а також гарантувати збереження балансу підприємств, оскільки вартість проекту виноситься за баланс і ніяк не загрожує основній діяльності підприємства<sup>192</sup>.

У країнах з невисоким рівнем розвитку економіки проекти ДПП реалізують в основному в сферах транспортної інфраструктури та комунального господарства на основі договорів концесії. Українське законодавство містить перелік сфер застосування ДПП. На теперішній час

---

<sup>191</sup> Солодовнік О. О. Джерела фінансування проектів державно-приватного партнерства// О.О.Солодовнік[Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://catalog.uccu.org.ua/opacunicode/index.php?url=/auteurs/view/53479/source:default>

<sup>192</sup> Жук В. П. Фінансова схема проектів державно-приватного партнерства  
<http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=418>.

проекти ДПП реалізувались в сфері енергетики, телекомунікацій, транспорті, водопостачанні.

**Механізм залучення іноземного капіталу та функціонування зарубіжних ТНК.** Існують різні методи та інструменти залучення іноземного капіталу і застосування спеціальних режимів оподаткування, стимулювання розвитку окремих територій, окремих галузей, продаж вітчизняних підприємств, використання методів злиття та поглинання та інші. У останньому випадку іноземні інвестиції виступають не лише механізмом розвитку, але і способом регулювання економіки шляхом переливання капіталу. Купівля технологічно відсталих з фактично зношеними основними фондами вітчизняних підприємств є шляхом до отримання новітніх конкурентоспроможних технологій, підвищення ефективності менеджменту. З огляду на це, перспективним механізмом є створення на основі методу злиття і поглинання холдингових компаній.

Однак зазначені механізми використовуються недостатньо у вітчизняній економіці. Обмеження можливостей залучення іноземного капіталу в економіку України пов'язані з такими негативними факторами впливу як політична нестабільність, недосконалість та суперечливість у вітчизняному законодавстві, недостатнє інформаційне забезпечення, розвиток корупції та бюрократії, нерозвиненість виробничої та соціальної інфраструктури.

Поряд з проблемою низького рівня залучення іноземних інвестицій у вітчизняну економіку, іншою, не менш важливою проблемою існуючих іноземних інвестицій, є їх характер. Мова йде про те, що найбільші за обсягами іноземні інвестиції – це переважно вітчизняні гроші, повернені із-за кордону. Вони, як правило, отримані в тіньовому бізнесі та капіталізовані за кордоном в офіційній економіці під виглядом іноземних інвестицій. Неофіційний відтік капіталу за кордон в таких значних обсягах, не лише позбавляє країну необхідних фінансових ресурсів, але і викликає дисбаланс на фінансовому та валютних ринках, зменшення бюджетних доходів та загрожує фінансовій безпеці держави.

Слід зазначити, що проникнення зарубіжних ТНК в економіку регіонів має двоякий вплив. З однієї сторони, іноземні інвестиції сприяють активізації економічних процесів в регіоні, їх інноваційному розвитку та забезпечують формування конкурентного середовища, а з іншої сторони, діяльність ТНК часто пов'язана з експансіоністською політикою, результатом якої часто є виснаження природних ресурсів, монополізація окремих секторів економіки регіону та, як наслідок, порушення існуючих пропорцій територіального поділу праці. Відповідно до цього і необхідно розробляти державну та регіональну політику щодо діяльності зарубіжних ТНК, яка повинна бути спрямована на пошук позитивних ефектів від присутності ТНК та недопущення негативних наслідків їх діяльності.

**Фінансове регулювання діяльності вітчизняних фінансово-промислових груп (ФПГ) та процесів транснаціоналізації економіки.** Слід

зазначити, що глобальні процеси мають доволі різний прояв у конкретному регіоні, викликаючи як позитивні так і негативні зрушення в його структурі, що досліджено М. Портером у 90-х роках у глобальній стратегії конкурентних переваг. На думку іншого американського вченого Е. Блейклі для регіонів найбільш важливішою позицією є наявність на їх території великих підприємств, ТНК та ідентифікування стадій, на яких вони перебувають.

Позитивний вплив ФПГ та ТНК проявляється в тому, що вони, по-перше, спроможні розвиватись на інноваційних засадах, по-друге, орієнтовані на експорт продукції та, по-третє, спроможні забезпечити притік інвестиційних ресурсів в депресивні регіони. Негативний вплив проявляється у тому, що саме через ТНК відбувається відтік необхідних економіці країни фінансових ресурсів за кордон.

Найміцніші позиції ФПГ в Україні займають у таких експортоорієнтованих галузях як металургія, енергетика, хімічна промисловість, харчова промисловість. В державні ФПГ були перетворені газова та транспортні системи. Фінансове регулювання процесів транснаціоналізації вітчизняної економіки є невід'ємним елементом державної фінансової політики з метою уникнення можливості ухилення від оподаткування, виведення коштів з-під контролю держави, приховування злочинно набутих доходів.

Слід відмітити, що великі фінансово-промислові утворення, перш ніж вийти на міжнародний рівень та перетворитись у ТНК досить довгий час успішно функціонують на вітчизняному ринку та забезпечують значні фінансові надходження.

Жодне законодавство світу не містить визначення ТНК, оскільки діючі на території держави підрозділи цих корпорацій визнаються місцевими суб'єктами, які підпорядковані у своїй діяльності внутрішньому національному регулюванню. До ТНК, згідно з визначенням комісії ООН, відносять підприємство, що об'єднує юридичних осіб будь-яких організаційно-правових форм і видів діяльності у двох чи більше країнах і проводить єдину політику та загальну стратегію завдяки одному або декільком центрам прийняття рішень. Експерти ООН визначили також інші ознаки ТНК – це: річний обсяг продажу повинен перевищувати 100 млн. дол., наявність філіалів не менше ніж у 6 країнах; частка закордонних активів повинна становити 25-30% у загальній вартості активів компанії; 1/3-1/5 обороту компанії повинна походити із зовнішніх ринків. Компанії слід відповідати хоча б одному з цих критеріїв, щоб бути транснаціональною компанією.

Більшість вітчизняних ТНК знаходяться на стадії становлення та не відповідають усім вимогам комісії ООН щодо ТНК. Отже, в Україні йде процес становлення ТНК. Вітчизняні ТНК частково відповідають вимогам які ставляться до ТНК, проте, обсяг прямих іноземних інвестицій з України є ще досить малим та здійснюються вони в основному в офшорні зони. В

результаті відбувається відтік фінансових ресурсів за межі України, що звужує фінансовий потенціал регіонів та можливості бюджетних надходжень.

Таким чином, перетворення вітчизняних підприємств у транснаціональні компанії, з однієї сторони, дозволяє розміщувати національні капітали поза межами України, що розширює їх можливості щодо побудови ефективної корпоративної стратегії, диверсифікації виробництва, оптимізації процесів логістики, а з іншої сторони, створюються можливості ухилення від оподаткування, виведення коштів з-під контролю держави, приховування злочинно набутих доходів. В межах ТНК відтік фінансових ресурсів відбувається в країни з низькими ставками оподаткування так звані «податкові гавані», мова по суті йде про ті самі території зі спеціальним режимом оподаткування. Країни – «податкові гавані» встановлюють сприятливий режим для окремих видів діяльності, забезпечують високий рівень конфіденційності, низькі, або нульові ставки оподаткування, лояльну регулятивну політику. ТНК переводять окремі бізнес-процеси в «податкові гавані», використовуючи інструментарій трансфертного ціноутворення, цим самим задовольняють своє природне прагнення максимізувати прибутки.

Україна досить активно задіяна в зазначені вище процеси – щорічний обсяг витрат України від використання схем прихованого виведення капіталу в офшорні зона або території з низьким рівнем оподаткування складає близько 9 млрд. дол.<sup>193</sup>.

Хоча і відбувається часткове повернення цих коштів в Україну у вигляді кредитів, прямих чи портфельних інвестицій, проте це не компенсує витрати реального сектору економіки та бюджету країни, оскільки таке повернення супроводжується необхідністю обслуговування боргових зобов'язань, сплати дивідендів тощо.

Існує багато причин відтоку капіталів з України. Частково це пов'язано з несприятливими умовами для ведення бізнесу в Україні, а саме: нестабільністю законодавчої бази, політичною невизначеністю, нерозвиненістю фінансових ринків. Іншою причиною є розвиток різних форм міждержавної податкової конкуренції. Окрім того, відтік капіталу пов'язаний з природнім бажанням ТНК збільшувати прибутки.

Для запобігання прихованому вивезенню капіталу через «податкові гавані» необхідно побудувати дієву систему державного регулювання трансфертного ціноутворення. Законодавство щодо регулювання трансфертного ціноутворення існує в усіх країнах ОЕСР. До країн з найжорсткішими правилами регулювання трансфертного ціноутворення

---

<sup>193</sup>Kar D., Freitas S. Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009 / Global Financial Integrity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFFDec2011/illicit\\_financial\\_flows\\_from\\_developing\\_countries\\_over\\_the\\_decade\\_ending\\_2009.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFFDec2011/illicit_financial_flows_from_developing_countries_over_the_decade_ending_2009.pdf)

відносять Індію та Китай, тобто країни, для яких характерні швидкі темпи економічного розвитку. В Україні система державного регулювання трансфертного ціноутворення ще не створена. Для її побудови доцільним було б використання стандарту ОЕСР «Керівництво щодо трансфертного ціноутворення для багатонаціональних корпорацій та податкових адміністрацій», який розроблений у 2010 році. Для реалізації його положень розроблено відповідний інструментарій, а саме:

- застосування принципу «витягнутої руки» (принцип «витягнутої руки», відповідно до Керівництва ОЕСР, полягає у наступному: якщо умови здійснення комерційних або фінансових операцій між пов'язаними особами, відрізняються від умов здійснення таких операцій, у разі, якщо б вони здійснювалися між непов'язаними особами, тоді прибуток, який в результаті таких операцій міг би виникнути, але не виникнув, має бути оподаткований);
- визначення основних моделей трансфертного ціноутворення, які базуються на таких методах ціноутворення, як неконтрольована порівняльна ціна, ціна перепродажу та інших;
- створення механізмів адміністрування трансфертних цін на визначення основних вимог до документації щодо трансфертного ціноутворення<sup>194</sup>.

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що з метою посилення конвергенції розвитку регіонів України важливими завданням розвитку є пошук нових та вдосконалення існуючих фінансових механізмів підвищення конкурентоздатності реального сектора регіонів України. Такі механізми повинні бути направлені на забезпечення випереджаючого розвитку депресивних регіонів країни.

## **4.2. ІНДУСТРІАЛЬНІ ПАРКИ ЯК МЕХАНІЗМ КОНВЕРГЕНТНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

З метою підвищення інвестиційної активності регіонів та забезпечення їх конкурентоспроможності у економічно розвинутих країнах та країнах, що розвиваються, використовуються різні територіально-організаційні механізми стимулювання розвитку окремих територій. Україна теж має

<sup>194</sup> Державне регулювання трансфертного ціноутворення в Україні як засіб протидії впливу капіталу. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/739/>

певний досвід таких механізмів у формі спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, технопарків та інші. Однак, на сьогодні в Україні поняття «СЕЗ» повністю дискредитоване через використання корупційних схем, низький рівень їх бюджетної ефективності. Думки фахівців з доцільності використання спеціальних економічних зон в Україні є кардинально протилежними. Однак, слід наголосити, що негативною є не сама концепція запровадження спеціальних економічних зон, а особливості механізмів її впровадження в Україні. В останні роки підтримку з боку органів центральної та місцевої влади, вітчизняних, іноземних інвесторів отримала ідея створення індустріальних парків (ІП) в Україні. Головною їх перевагою є більш досконала система організаційно-інформаційних механізмів стимулювання процесів їх створення та функціонування, а також відповідність нормам СОТ. Індустріальні парки покликані не лише стимулювати інвестиції у промислове виробництво, але і забезпечити створення нових робочих місць, покращення галузевої структури реального сектора економіки. Однак процеси формування індустріальних парків в Україні, незважаючи на прийняття відповідного закону та концепції розвитку, знаходяться лише на початковій стадії та стикаються з цілим рядом проблем, в тому числі із недостатнім теоретичним обґрунтуванням їх сутності.

Проведений ретроспективний аналіз функціонування ІП показав, що індустріальні парки є не новим явищем в економіці розвинутих країн. Перший ІП був створений в Манчестері в Англії ще у 1896 р. Ернстом Холі, який придбавши близько 10 га землі, створив транспортну та інженерну інфраструктуру та почав здавати в оренду підготовлені майданчики промисловим компаніям. В минулому столітті ІП почали активно створюватись в Європі та США переважно у великих містах, транспортних та промислових зонах. Лише в Німеччині функціонувало більше 200 ІП, в США – 400 ІП. Прикладами успішного функціонування ІП є індустріальні парки Великобританії (Milton Park), Фінляндії (Key East Business Park), США (Wilmilgton Industrial Park), Німеччини (Frankfurt-Hochst) та інші<sup>195</sup>. В останні роки індустріальні парки почали активно створюватись в Азії, колишніх постсоціалістичних країнах. Зокрема в Росії існує близько 250 майданчиків у більше як 30 регіонах. Найбільша їх частина – це державні парки, що створені на кошти регіональних та федеральних бюджетів. І хоча більшість з них формуються та мають лише концепцію розвитку, ряд регіонів, які є лідерами в цих процесах, досягли значних успіхів, зокрема мова йде про ІП Калужької, Липецької області, Республіки Татарстан. Таким чином, індустріальні парки були і є одним з найпоширеніших видів спеціальних економічних зон не лише розвинутих країн, але і країн, що розвиваються.

Процес створення індустріальних парків в Україні знаходиться на початковому етапі. Історія формування та розвитку індустріальних парків в

---

<sup>195</sup>Горяинова Л. В. Индустриальные парки как фактор развития несырьевой / Л. В.Горяинова // Инновации в современной экономике: проблемы и перспективы. – М.:МЭСИ, 2012. – С. 20-27.

Україні сягає 90-х років, коли, зважаючи на успішний світовий досвід, ряд регіонів України ініціювали створення таких парків на своїх територіях. Так, індустриальні парки були включені до стратегій соціально-економічного розвитку більшості регіонів України: в 2006 р. – Рівненської і Київської областей, в 2007 р. – Івано-Франківської, Львівської, Донецької і Вінницької областей, в 2008 р. – Кіровоградської, Тернопільської, Луганської і Херсонської областей, в 2010 р. – Запорізької, Харківської, Сумської областей та Автономної Республіки Крим, в 2011 р. – Дніпропетровської, Одеської, Житомирської, Миколаївської областей, в 2012 р. – Волинської області. В деяких регіонах були прийняті окремі детальні програмні та інші документи щодо створення та розвитку індустриальних парків на їх територіях, зокрема, в 2007 р. рішенням Харківської обласної ради затверджено «Програму створення індустриального парку «Рогань» в Харківській області», в 2008 р. рішенням Закарпатської обласної ради – «Програму створення індустриальних парків на території Закарпатської області на 2008-2012 роки», в 2011 р. рішенням Одеської обласної ради – «Концепцію створення індустриальних (промислових) парків в Одеській області»<sup>196</sup>.

Однак на законодавчому рівні цей процес був закріплений лише у 2012 р. прийняттям Закону України «Про індустриальні парки» та розробкою Концепції створення індустриальних (промислових) парків.

Згідно частини 3 пункту 1 статті 1 Закону України «Про індустриальні парки» індустриальний парк – це визначена ініціатором створення індустриального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, у межах якої учасники індустриального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері промислового виробництва, а також науково-дослідну діяльність у сфері інформації і телекомунікації на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустриального парку<sup>197</sup>.

Для того, щоб зрозуміти, чому саме до ІП на сьогоднішній день в країні існує посилений інтерес з боку державних, регіональних органів влади та суб'єктів господарювання важливо з'ясувати їх відмінність від інших видів спеціальних економічних зон. В Україні є певний досвід функціонування технопарків, яких часто плутають з ІП. Основна відмінність їх від ІП полягає в тому, що технопарки сприяють розробці та впровадженню нових технологій у виробництво, для них є обов'язковою присутність науково-дослідної складової у вигляді наукових інститутів, центрів, університетів. На відміну від них, ІП забезпечують підприємства інфраструктурою для здійснення їх основної діяльності.

Близьким поняттям до ІП є промислова зона. Основною їх відмінністю є наявність у індустриальних парків єдиної концепції розвитку території, що

<sup>196</sup> Молдаван О. О. Доцільність запровадження індустриальних парків в Україні / О. О. Молдаван // <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/36177>

<sup>197</sup> Закон України «Про індустриальні парки» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 22, ст. 212.



передбачає створення пулу орендаторів, єдиної системи управління, надання комунальних, інформаційних, охоронних та інших послуг<sup>198</sup>.

Говорячи про індустріальні парки, важливо з'ясувати їх сутність, основні характеристики, види та роль в економічному розвитку регіонів.

Основна роль індустріальних парків полягає у зростанні інвестиційної активності, економічному розвитку та рості виробництва на певній території, формуванні точок регіонального зростання та вирішенні соціально-економічних проблем розвитку регіонів. Саме на ІП покладається важливе завдання забезпечення структурних перетворень та технологічної модернізації економіки України. Крім того, створення ІП типу гріндфілд дозволяє екологічно та естетично структурувати населені пункти, «очистивши» міста від промислового виробництва.

Основними характеристиками ІП є наявність промислової землі, інженерна інфраструктура, керуюча компанія, забезпечення юридичних умов (рис. 4.2). Підприємства, що розміщені на території ІП здебільшого пов'язані технологічним ланцюгом та спільним використанням території, послуг, які надає керуюча компанія (виробничі потужності, складські приміщення) з метою забезпечення синергетичного ефекту від економії витрат.

Серед ІД існує поділ за *типом виробничих майданчиків*. Так грінфілд – це нові парки, побудовані з нуля, а браунфілд – це старі, що виникли на місці колишніх промислових зон. На думку фахівців, ІП типу грінфілд будуть привабливими переважно для великих компаній, які шукають площі для забудови промисловими спорудами під свої специфічні потреби. До таких парків найчастіше залучають іноземних інвесторів. Так до індустріального парку Львівщини Рясне-2 типу грінфілд в найближчій перспективі планується залучити інвестиції японської компанії Fujikura, що спеціалізується на виробництві автомобільної електропроводки. Сума інвестицій японської компанії в Україні становитиме 75 млн. доларів та 3 тисячі робочих місць.

Щодо ІП типу браунфілд то це найчастіше приватні індустріальні парки, які уже мають певну інфраструктуру, що вибудовувалась протягом останнього часу. Вони викликають інтерес у невеликих компаній, виробничі комплекси яких можуть розміщуватися у стандартних приміщеннях.

---

<sup>198</sup> Митрофанова И. В. Преимущества и проблемы организации регионального промышленного комплекса в формате индустриального парка / И. В. Митрофанова, И. А. Митрофанова, Э. В. Родионова, М. Г. Майорникова // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Актуальные проблемы реформирования российской экономики (теория, практика). – 2013. – №11



Рис. 4.2. Основні характеристики індустріальних парків

Проведений більш детальний аналіз основних характеристик індустріальних парків дозволив виділити ряд класифікаційних ознак та згрупувати основні види ІП (рис. 4.3).



Рис. 4.3. Класифікація основних видів індустріальних парків

За правом власності ІП поділяють на муніципальні та приватні. Найбільш ефективними є муніципальні, основною ціллю яких є не отримання прибутку від проекту чи оренди землі, а залучення інвесторів, що згодом сплачуватимуть податки та створюватимуть нові робочі місця. Приватні ІП часто мають спекулятивний характер. Вони повинні повернути вкладені в інфраструктуру кошти, тому ціни на послуги у них, як правило, є

вищими. До таких парків ставляться вищі вимоги щодо рівня ефективності діяльності суб'єктів господарювання. Для України на даному етапі розвитку найбільш прийнятними є муніципальні ІП.

*За галузевою структурою* ІП розділяють на універсальні та спеціалізовані. Серед резидентів універсальних парків підприємства різних компаній, що не пов'язані між собою технологічними процесами. Єдиним критерієм є те, що підприємства не повинні вступати в протиріччя в плані екології. Спеціалізовані парки, в свою чергу, бувають двох видів. Згідно першого виду – один якірний резидент підбирає під себе компанії з супутнім бізнесом, згідно другого – відбувається інтеграція незалежних один від одного компаній, що працюють в одній галузі.

У світовій практиці функціонування ІП можна виділити дві основні *моделі управління* ІД. Згідно першої моделі – управління ІП здійснюється управляючою компанією, яка надає підприємствам не лише площадки для розміщення виробництва, але і необхідну інфраструктуру та послуги. Згідно другої моделі - дрібні індустріальні парки не управляються спеціальною компанією, а фірми, що розмістили виробництво на єдиній території, надають усі необхідні послуги та залучають підприємства зі сторони.

Розрізняють також ІП *за статусом індустріального парку*. Система стимулювання індустріальних парків в Україні передбачає три рівня: не включений до Реєстру індустріальних парків, включений до Реєстру індустріальних парків та зі статусом національного проекту).

Система стимулювання першого рівня доступна для всіх індустріальних парків і передбачає такі стимулюючі механізми<sup>199</sup>:

- ✓ спрощена процедура доступу до виробничих площ для ініціатора і/або керуючої компанії та учасників індустріального парку в межах індустріального парку (набуття прав власності на земельну ділянку державної та комунальної власності) та подальше гарантування прав на земельні ділянки у межах індустріального парку;

- ✓ інформаційно-консультативна підтримка з боку Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України ініціаторів створення індустріальних парків, керуючих компаній та потенційних учасників, представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бізнес-середовища щодо умов створення та функціонування, розроблення концепцій індустріальних парків, визначення придатних для створення індустріальних парків земельних ділянок в регіонах України тощо;

- ✓ можливість отримання коштів з державного чи місцевих бюджетів для фінансування комплексу заходів щодо вибору території індустріального парку та її облаштування на землях державної чи комунальної власності.

---

<sup>199</sup> Єгорова О. О. «Щодо заходів стимулювання створення та функціонування індустріальних парків в Україні» / О. О. Єгорова. Аналітична записка // <http://www.niss.gov.ua/articles/1340/>

Система стимулювання другого рівня передбачає додатковий механізм, доступний лише для індустріальних парків, включених до Реєстру індустріальних парків, а саме державну фінансову підтримку. *Учасники індустріального парку звільняються від пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів у разі будівництва об'єктів у межах індустріального парку; сплати ввізного мита за ввезення устаткування, обладнання та комплектуючих до них, що не виробляються в Україні та не є підакцизними товарами, для здійснення господарської діяльності у межах індустріальних парків. Керуючі компанії та ініціатори створення – суб'єкти господарювання: звільняються від пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів у разі будівництва об'єктів у межах індустріального парку; – отримують безвідсоткові кредити (позики), цільове фінансування на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків; – звільняються від сплати ввізного мита за ввезення устаткування, обладнання та комплектуючих до них, матеріалів, що не виробляються в Україні та не є підакцизними товарами, для облаштування індустріальних парків*<sup>200</sup>.

Система стимулювання третього рівня розробляється і розповсюджуватиметься лише на індустріальні парки зі статусом національного проекту. Визначається механізм надання індустріальному парку статусу національного проекту. Такий статус отримають індустріальні парки, які матимуть національний масштаб та вирішуватимуть завдання державної ваги. Очікується, що економічні умови для цієї групи індустріальних парків, в т.ч. щодо державної фінансової підтримки, мають включати поряд із визначеними стимулами для індустріальних парків першого і другого рівнів додаткові преференції та бути найбільш сприятливими і привабливими для інвесторів<sup>201</sup>.

*За регіональною приналежністю* розрізняють індустріальні парки в межах одного муніципалітету та міжмуніципальні.

Підводячи підсумки вище викладеного слід сказати, що індустріальні парки є порівняно новим та одночасно перспективним видом спеціальних економічних зон в Україні. Його переваги полягають у можливості підвищення інституційної активності певних територій, створенні регіональних точок зростання, проведенні структурної перебудови економіки, створенні нових робочих місць, «очищенні» міст від промислового виробництва.

Хоча в Україні і розроблено трирівневу систему стимулювання індустріальних парків, однак існуючі стимули є не настільки вагомими, як допустимо у сусідніх країнах, де використовуються пільги при оподаткуванні, прибутку, ПДВ, земельного, транспортного податку, а

<sup>200</sup> Поєдинок В. В. Правовий режим індустріальних парків в Україні // В. В. Поєдинок . Режим доступу: [http://www.sn-jurid.crimea.ua/arhiv/2013/26\\_2-2law/Pojedynok\\_V.V..pdf](http://www.sn-jurid.crimea.ua/arhiv/2013/26_2-2law/Pojedynok_V.V..pdf)

<sup>201</sup> Єгорова О. О. «Щодо заходів стимулювання створення та функціонування індустріальних парків в Україні» / О. О. Єгорова. Аналітична записка // <http://www.niss.gov.ua/articles/1340/>

задекларована в Законі можливість отримання коштів з державного чи місцевих бюджетів не є обов'язковою, а в умовах бюджетного дефіциту зводиться до нуля.



1. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 25 га у м. Львові.
2. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 66,9 га у м. Броди
3. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 33,2 га у смт. Красне, Буський район
4. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 20 га у м. Жидачів
5. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 15 га у с. Воля-Висоцька, Жовківський район
6. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 47 га у м. Дубляни, Жовківський район
7. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 47 га у смт. Куликів, Жовківський район
8. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 22,7 га у с. Липники, Жовківський район.
9. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 210,4 га у с. Павлів, Радехівський район
10. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 162 га у с. Бердихів, Яворівський район
11. Проект створення індустріального парку на земельній ділянці 200 га у с. Терновиця, Яворівський район

Рис. 4.4. Карта-розміщення індустріальних парків у Львівській області

Проведений аналіз різних видів індустріальних парків, дозволяє виділити ті, які є найбільш прийнятними для України в сьогоденних умовах господарювання – це муніципальні парки типу гріндфілд.

Щодо стану функціонування індустріальних парків в Україні, то на сьогоденний день, ще не можливо робити висновки про їх успішність, в тому числі і з точки зору наповнень бюджетів, оскільки вони знаходяться лише на етапі становлення. Зокрема, мережа пілотних (згідно прийнятої Концепції) індустріальних парків в Київській, Львівській, Одеській, Харківській областях та Криму існувала формально та не розпочала свою діяльність у визначений термін (2006-2010 рр.). У Львівській області, як і в багатьох інших відповідно до цього Закону було розроблено Концепцію розвитку індустріальних парків області. Львівською ОДА було визначено сім районів (Бродівський, Буський, Жидачівський, Жовківський, Радехівський, Яворівський та м. Новий Розділ), де на 11-ти ділянках планувалося створити індустріальні парки<sup>202</sup> (рис. 4.4).

Однак, як у Львівській області, так і в Україні в цілому, більшість проектів залишається не реалізованими. Лише в 2014 р. почалась їх реалізація: перші три індустріальні парки України були внесені до Реєстру індустріальних парків у лютому 2014 р. – це Львівський індустріальний парк «Рясне – 2», Індустріальний парк «Долина» Івано-Франківської області, та Індустріальний парк «Славута» Хмельницької області. В квітні цього ж року до Реєстру були внесені Індустріальний парк «Центральний» в місті Кременчук» в Полтавській області та Індустріальний парк «Коростень» в Житомирській області. У липні 2014 р. почалась реалізація Індустріального парку «Перший український індустріальний парк» в Київській області (табл. 4.2)»

Щодо особливостей ІП в Україні слід зазначити, що в більшості це муніципальні індустріальні парки створені на строк 30-50 років.

У м. Львові реалізується ІП «Рясне – 2» для якого виділено 23,9 га. території. За попередньою оцінкою фахівців, за реалізації цього проекту на території промислової зони може бути створено безпосередньо від 5 до 12 тис. робочих місць. За прогностичними даними індустріальний парк дозволить залучити близько 38 млн. грн. до міського бюджету. За попередніми розрахунками Департаменту економічної політики Львівської міської ради для створення і функціонування індустріального парку «Рясне-2» необхідно буде залучити орієнтовно 100 млн. дол. США фінансових та матеріальних ресурсів у грошовому еквіваленті. При цьому, період поетапного розвитку території парку може охоплювати 3 і більше років.

Очікувані джерела фінансування: державний, обласний, міський бюджети; кошти керуючої компанії, інвесторів та донорських організацій; кошти від міжнародних фінансових організацій, у тому числі ЄБРР,

---

<sup>202</sup>Проект регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області 2012-2015рр. Режим доступу [http://www.inem.lviv.ua/wp-content/uploads/2013/01/FilePath\\_48.pdf](http://www.inem.lviv.ua/wp-content/uploads/2013/01/FilePath_48.pdf)

Міжнародної фінансової корпорації, Північного інвестиційного банку, Нефко тощо.

Таблиця 4.2.

*Характеристика індустріальних парків регіонів України*

Найменування індустріального (промислового) парку	Ініціатор створення	Строк, на який створено індустріальний (промисловий) парк, років	Дата включення до Реєстру	Місцезнаходження індустріального (промислового) парку (область, район, назва населеного пункту)	Площа індустріального (промислового) парку, гектарів
«Львівський індустріальний парк «Рясне – 2»	Львівська міська рада Львівської області	50 років	07.02.2014	м. Львів у межах промвузла «Рясне-2»	23,9413га
«Долина»	Долинська міська рада Івано-Франківської області	30 років	03.02.2014	м. Долина Івано-Франківської області	29,4 га
«Славута»	Славутська міська рада Хмельницької області	50 років	07.02.2014	м. Славута Хмельницької області	50га
«Індустріальний парк «Центральний» в м. Кременчук»	Кременчуцька міська рада Полтавської області	50 років	01.04.2014	м. Кременчук Полтавської області	168,55га
«Індустріальний парк «Коростень»	Коростенська міська рада Житомирської області	30 років	01.04.2014	м. Коростень Житомирської області	42,20 га
Індустріальний парк «Перший український індустріальний парк»	ТОВ «Земельний союз»	40 років	09.07.2014	смт. Велика Димерка, Броварський район, Київська область	105,0 га

Основним видом діяльності на етапі становлення парку буде будівництво та підведення інженерних комунікацій, доріг (для забезпечення доступності парку та реалізації плану мобільності – пересування та паркування – у межах його території).

У зв'язку із наявністю в області потенціалу високоосвітчених спеціалістів планується щонайменше 70% від загальної кількості нових робочих місць на території парку буде створено для висококваліфікованих працівників.

Хоча земельна ділянка з необхідним інженерно-технічним оснащенням значно скоротить інвестору «час до ринку» – з 2-3 років до 6-9 місяців, однак в Україні є ціла низка проблем законодавчо-нормативного, організаційного,



фінансового характеру, які уповільнюють розпочатий процес реалізації проектів.

Основними проблемами законодавчо-нормативного забезпечення функціонування ІП в Україні є:

- відсутність у Законі України «Про індустріальні парки» гарантій щодо стабільності державної підтримки діяльності індустріальних парків та інструментів стимулювання суб'єктів господарювання у формі податкових преференцій;

- відсутність у Законі України «Про індустріальні парки» та Митному кодексі України положень щодо штрафних санкцій при нецільовому використанні ввезеного без сплати ввізного мита устаткування, обладнання та комплектуючих до них, матеріалів, що може призвести до виникнення зловживань з боку учасників та керуючих компаній індустріальних парків<sup>203</sup>;

- законодавча неврегульованість функціонування транскордонних індустріальних парків, що є загрозою асиметричності у темпах розбудови і запуску виробничої та митно-прикордонної інфраструктур національних частин транскордонних індустріальних парків.

Серед проблем організаційно-методичного характеру найвагомішими є:

- якщо ініціатором створення ІП є місцеві громади, часто виникає ситуація, коли кожна громада намагається створити власний ІП, як наслідок існуючі індустріальні парки незадіяні, або мають значний обсяг вільних площ;

- невизначеність критеріїв та механізму надання індустріальним паркам статусу національних проектів, що може призвести до застосування суб'єктивних підходів структурами, які здійснюватимуть процедуру відповідного відбору та кваліфікування;

- відсутність спеціальної методики моніторингу та прогнозування результатів діяльності суб'єктів господарювання індустріальних парків, що унеможливить виокремлення для аналізу та узагальнення результатів їхньої діяльності із загальноукраїнських показників<sup>204</sup>.

Основні фінансові проблеми функціонування індустріальних парків:

- низька ефективність залучення інвесторів зумовлена більш сприятливими режимами оподаткування в сусідніх державах та відсутністю економічних стимулів в Україні;

- відсутність коштів, що виділяються з державного та місцевих бюджетів на розвиток ІП та не обов'язковість такої підтримки. Так у 2012 р. не була виділена запланована підтримка з Державного бюджету ІП «Свема», а у державному бюджеті на 2013 р. не передбачено фінансування ІП зі статусом національних проектів.

<sup>203</sup> Єгорова О. О. «Щодо заходів стимулювання створення та функціонування індустріальних парків в Україні» / О. О. Єгорова. Аналітична записка // <http://www.niss.gov.ua/articles/1340/>

<sup>204</sup> Там же.

Таким чином, слід констатувати, що навіть, якщо індустріальні парки дадуть поштовх розвитку окремих територій, постає питання чи достатньо у них є важелів, щоб забезпечити їх випереджаючий розвиток, тобто чи зможуть вони стати «точкою зростання», адже відповідно до вітчизняного законодавства у створюваних індустріальних парках не передбачено поширення спеціального режиму економічної діяльності, також існують обмежені можливості державного фінансування проектів.

### **4.3. ОСНОВНИЙ ТА ОБОРОТНИЙ КАПІТАЛ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ: МІЖРЕГІОНАЛЬНІ АСИМЕТРІЇ**

Найбільш потужним сектором економіки, що представлений галузями матеріального виробництва, сферою виробництва нематеріальних благ та сферою послуг, та в якому формується додана вартість, є реальний сектор економіки з основною інституційною одиницею – підприємством. Основний та оборотний капітал, що є основою ресурсної бази підприємств, визначає межі його виробничо-відтворювальних процесів. Рівень забезпеченості підприємств капіталом визначає можливості його розвитку та має вагомий вплив на його прибутковість, а, отже, і на створення валової доданої вартості в регіоні.

Важливими проблемами, що негативно впливають на можливості конвергентного розвитку регіонів, є нерівномірність накопичення капіталу в регіонах, концентрація основних ресурсів реального сектора економіки в столиці та в кількох найбільш розвинених промислових регіонах, наявність великої кількості депресивних регіонів. Іншим, не менш важливим питанням, є низька ефективність використання основного та оборотного капіталу в реальному секторі економіки, зношеність основних фондів, велика кредиторська заборгованість підприємств, неефективна структура капіталу, як наслідок – регіони, які концентрують значні обсяги капіталу підприємств, характеризуються значно нижчим рівнем валової доданої вартості в розрахунку на одиницю капіталу.

Посилення асиметричності розвитку регіонів за показниками забезпеченості підприємств основним та оборотним капіталом є негативним явищем в економіці, що обмежує можливості розвитку депресивних територій. Тому, зближення рівнів розвитку регіонів будь-якої держави є важливим завданням її макроекономічної політики, а розробка заходів на її реалізацію пов'язана з виявленням тенденцій конвергентно-дивергентного

розвитку та оцінювання регіональних асиметрій, аналізом причин їх поглиблення.

Диференціацію фінансового забезпечення розвитку реального сектора економіки регіонів пропонуємо оцінювати в двох взаємопов'язаних напрямках – аналіз динаміки міжрегіональної асиметрії (за показниками  $\sigma$ -конвергенції) та виявлення можливостей її зниження за рахунок зростання темпів розвитку менш розвинутих регіонів, що в довгостроковій перспективі дозволяє досягнути зближення рівнів економічного розвитку територій. Потенціал розвитку суб'єктів господарювання регіонів визначальною мірою залежить від їх забезпеченості основним та оборотним капіталом. Основний капітал дозволяє оцінити в грошовому виразі забезпеченість реального сектора економіки регіону довготривалим матеріальним, нематеріальним і фінансовим капіталом. Натомість обсяги оборотного капіталу свідчать про те, наскільки забезпечені суб'єкти господарювання фінансовими ресурсами для обслуговування поточної виробничо-комерційної діяльності. З огляду на це, важливо оцінити конвергентно-дивергентну динаміку розвитку регіонів за цими показниками.

Для дослідження динаміки міжрегіональних асиметрій та виявлення  $\sigma$  та  $\beta$ -конвергенції розвитку було використано наступний методичний підхід та застосовано відповідний математичний апарат<sup>205 206</sup>:

а) статистичний апарат для визначення  $\sigma$  конвергенції, який передбачав розрахунок коефіцієнта асиметричності, коефіцієнта варіації, коефіцієнта Джині, індексу ентропії Тейла;

б) економетричний апарат для визначення абсолютної  $\beta$ -конвергенції (побудова регресійних моделей вартісних та темпових показників).

Комплексне застосування цих показників дозволить з системних позицій проаналізувати конвергентно-дивергентні тенденції регіонального розвитку.

Дослідження міжрегіональної  $\sigma$ -конвергенції розвитку за показниками забезпеченості основним та оборотним капіталом суб'єктів господарювання було проведено за період 2006-2013 рр. в розрізі регіонів України у двох варіантах з врахуванням та без врахування м. Києва (табл. 4.3).

Розрахунок коефіцієнта Джині за показником забезпеченості суб'єктів господарювання основним капіталом з врахуванням м. Києва показав поступове нарощування процесів диференціації регіонів за проаналізований період з 0,470 у 2006 р. до 0,526 у 2013 р. За показником оборотний капітал не відбувалось зростання рівня диференціації.

Виключення з переліку регіонів м. Києва дозволило з'ясувати значне зниження рівня диференціації регіонів (1,5-2 рази) за усіма аналізованими показниками. Так, якщо у 2013 р. коефіцієнт Джині за показником основний

<sup>205</sup>Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія / В. І. Чужиков. – К:КНЕУ, 2008. – С.127.

<sup>206</sup>Раевнева Е. В., Гейман О. А. Статистический анализ неравномерности развития регионов Украины // Бизнес-информ. – №4(2). – 2009. – С.126-129

капітал з врахуванням м. Києва становив 0,526, то без м. Києва – 0,311. Розрахунок коефіцієнта Джині без врахування м. Києва також показав динаміку зростання дивергенції розвитку регіонів. Отримані результати дозволяють констатувати, що посилення диференціації розвитку регіонів відбувалося у двох напрямках: за рахунок посилення концентрації капіталу у столичному регіоні та подальшого збільшення асиметричності між усіма іншими регіонами. Як наслідок – подальше розширення переліку депресивних територій, які не володіють фінансовим потенціалом для розвитку реального сектора економіки.

Таблиця 4.3.

*Міжрегіональна  $\sigma$ -конвергенція за показниками забезпеченості основним та оборотним капіталом підприємств у 2006-2013 рр. (%)*

		2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	Абсолютний приріст 2012 р. до 2006 р.
<b>За основним капіталом</b>										
коеф. Джині	з м. Києвом	0,470	0,479	0,487	0,486	0,497	0,487	0,497	0,526	0,056
	без м. Києва	0,306	0,295	0,305	0,32	0,310	0,321	0,318	0,311	0,005
коеф. варіації	без м. Києва	58,4	56,5	59,0	62,6	63,3	84,0	64,1	62,9	4,5
коеф. асиметричності (розраховано без м. Києва)		0,572	0,553	0,593	0,613	0,620	0,739	0,712	0,710	0,12
Індекс ентропії Тейла		0,524	0,497	0,508	0,496	0,424	0,469	0,480	0,520	-0,004
<b>За оборотним капіталом</b>										
коеф. Джині	з м. Києвом	0,505	0,517	0,531	0,521	0,524	0,504	0,505	0,506	0,01
	без м. Києва	0,357	0,344	0,36	0,381	0,384	0,361	0,363	0,341	-0,016
коеф. варіації	без м. Києва	72,0	68,6	72,4	52,5	72,5	74,0	71,9	67,5	4,5
коеф. асиметричності (розраховано без м. Києва)		0,705	0,671	0,709	0,766	0,710	0,662	0,692	0,687	-0,018
Індекс ентропії Тейла		0,519	0,564	0,555	0,576	0,414	0,418	0,484	0,509	-0,010

\*Розраховано з використанням даних Державної служби статистики України.

За аналогічними підходами були проведені розрахунки коефіцієнта варіації, які показали, що за усіма аналізованими показниками ці коефіцієнти перевищували 33%, при цьому посилення неоднорідності регіонів має тривалий і постійний характер впродовж аналогічного періоду. Варто зауважити, що зазначені тенденції мали місце до кризи, під час кризи та у післякризовому періоді.

Розрахунок коефіцієнта ентропії Тейла було проведено не лише в розрізі регіонів, але і груп регіонів, які було виділено за обсягом основного та оборотного капіталу: перша група – регіони лідери (Дніпропетровська, Донецька, Київська області); друга група – регіони з середнім рівнем забезпеченості капіталом суб'єктів господарювання (Запорізька, Луганська, Одеська, Полтавська, Харківська області); третя група – регіони з низьким рівнем забезпеченості капіталом – інші області.

Отримані результати представлено на рис. 4.5 та 4.6. За обома показниками – основним та оборотним капіталом – рівень міжгрупової

диференціації є у кілька разів вищим, ніж рівень диференціації внутрігрупової, крім того, відбувається його зростання в динаміці. Найвищий рівень внутрігрупової диференціації спостерігався у третій групі регіонів. Тому можна зробити висновок про посилення розриву між рівнем розвитку багатих та бідних, слабких та сильних регіонів, тобто має місце прогресивна дивергенція.

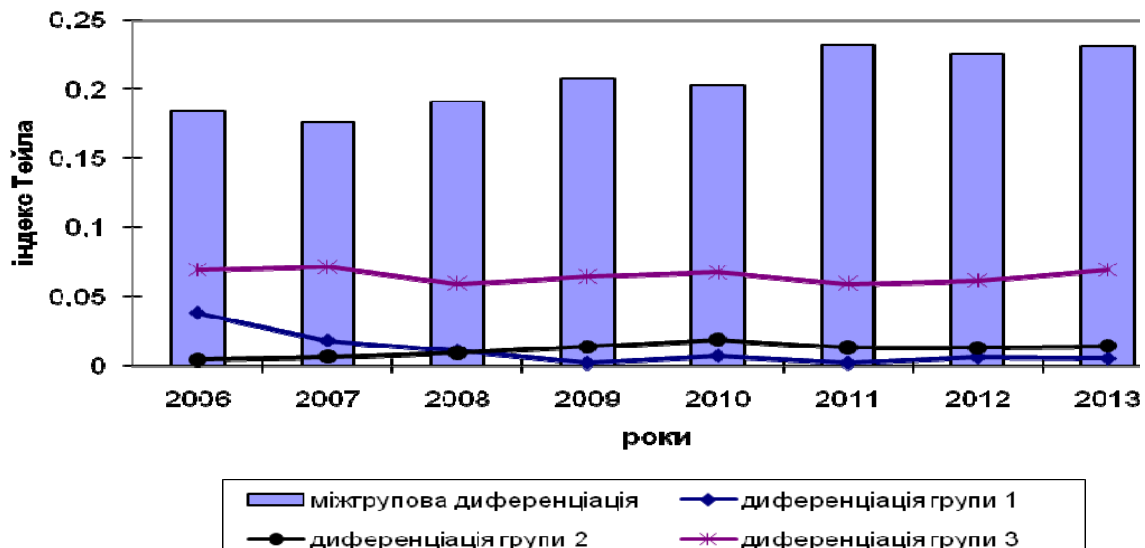


Рис. 4.5. Результати оцінки міжгрупової та внутрігрупової диференціації за забезпеченістю основним капіталом суб'єктів господарювання

Проведені дослідження також показали, що у групі лідерів відбувалось зниження асиметричності розвитку, натомість посилювалась асиметричність розвитку у групі регіонів з середнім рівнем забезпеченості капіталом суб'єктів господарювання. У групі слабких регіонів посилюється асиметричність розвитку за показником оборотний капітал.

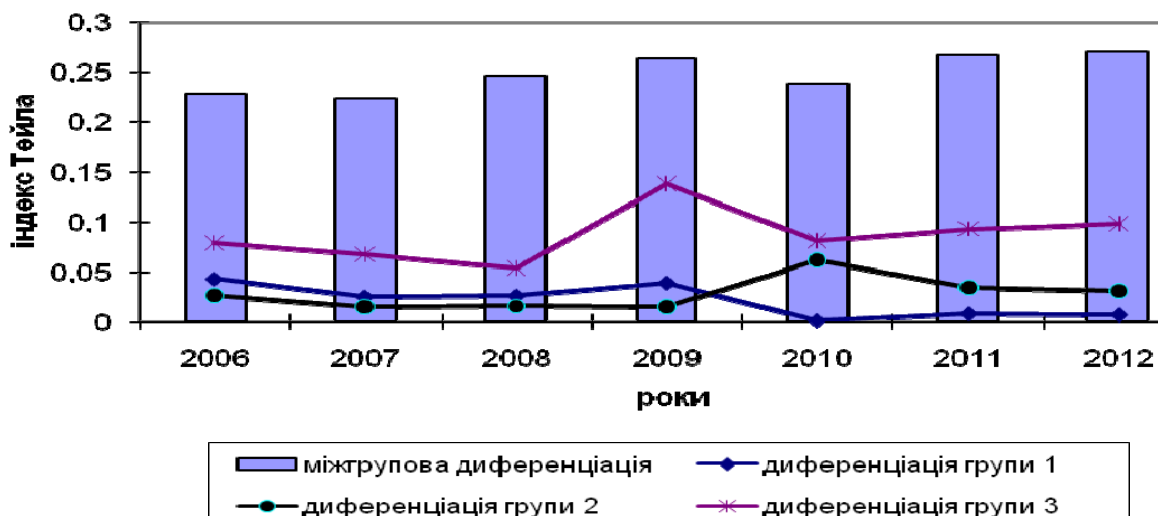


Рис. 4.6. Результати оцінки міжгрупової та внутрігрупової диференціації за показником оборотний капітал суб'єктів господарювання

Для виявлення абсолютної  $\beta$ -конвергенції було задіяно економетричний апарат та побудовано регресійні моделі вартісних та темпових показників за досліджуваними показниками. На відміну від показників  $\sigma$ -конвергенції, які оперують абсолютними даними, задіяння моделей  $\beta$ -конвергенції дозволяє оцінювати динаміку диференціації на основі темпів розвитку окремих регіонів. Побудова регресійної моделі за показником основний капітал суб'єктів господарювання дозволила виявити  $\beta$ -конвергенцію (рис. 4.7).

Проведене дослідження дозволило виявити абсолютну міжрегіональну  $\beta$ -конвергенцію за період 2006-2010 рр. за показником основний капітал суб'єктів господарювання. Негативне значення коефіцієнта рівняння (-0,156) та досить значний коефіцієнт детермінації  $R^2=43,6\%$  дозволили зробити висновок, що багаті регіони відставали у відносних показниках, а бідніші, навпаки, покращували свою ситуацію. Однак у наступний період до 2013 р. спостерігалась відсутність конвергентного розвитку, тобто саме за період 2010-2013 рр. посилились дивергентні тенденції за досліджуваним показником.

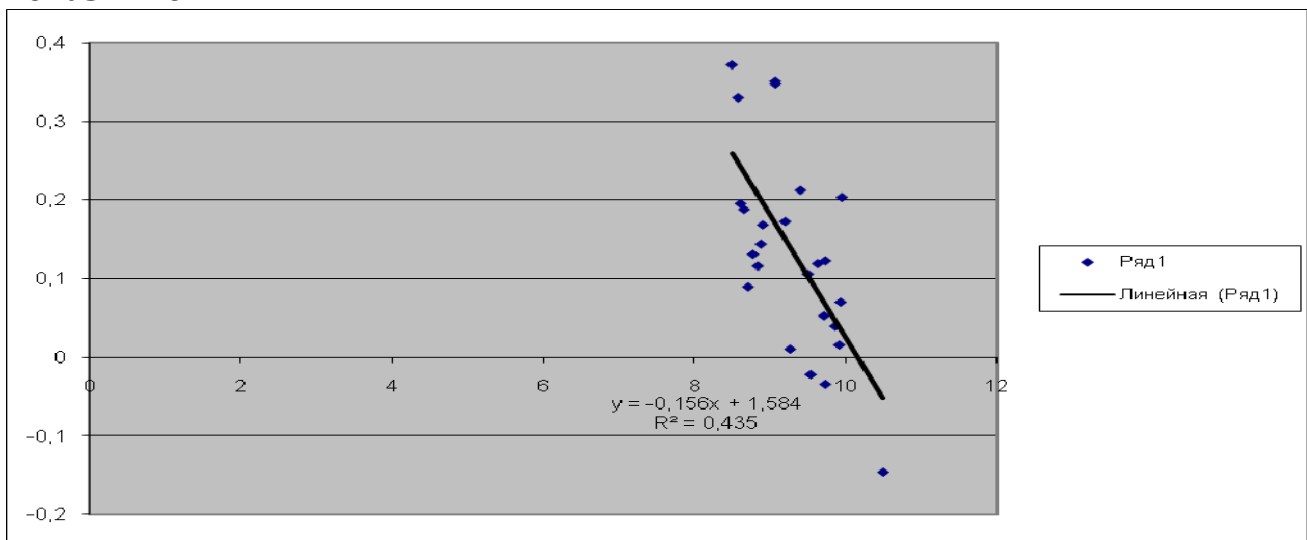
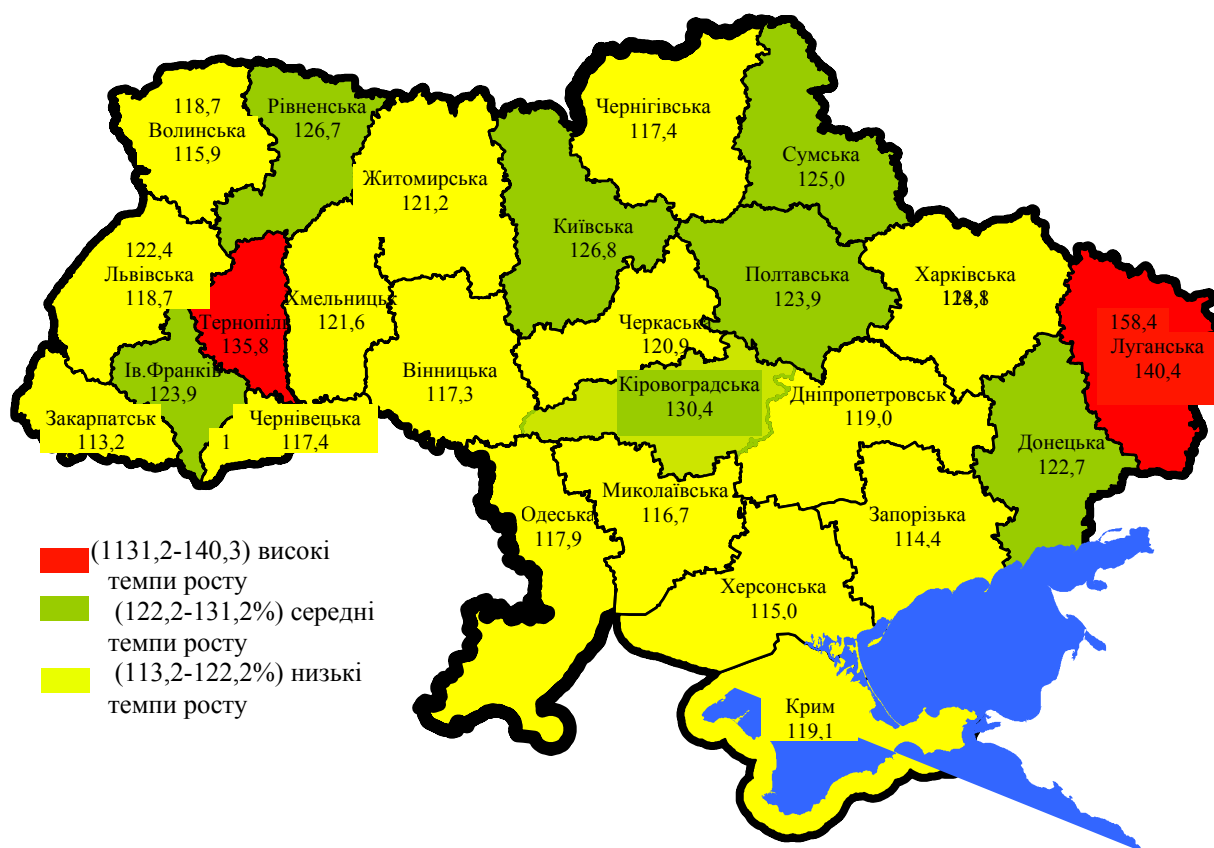


Рис. 4.7. Абсолютна міжрегіональна  $\beta$ -конвергенція динаміки основного капіталу суб'єктів господарювання

Нагромадження основного капіталу є одним із найважливіших факторів росту національної економіки, здійснення її структурних перетворень та впровадження інноваційних технологій. Забезпечення сталого розвитку національної економіки неможливо без удосконалення державного регулювання нагромадженням основного капіталу, формування дієвих механізмів концентрації заощаджень та перетворення їх в інвестиції, оновлення основного капіталу та підвищення ефективності його використання.

Побудова регресійної моделі за показником оборотний капітал не підтвердила  $\beta$ -конвергенцію (низький коефіцієнт детермінації 0,038%). А,

отже, темпи приросту оборотних активів бідніших регіонів є нижчими, ніж багатих, що не дозволяє їм досягати рівня розвитку більш розвинутих регіонів. Для з'ясування причин такої ситуації було розраховано середньорічні темпи росту оборотного капіталу в розрахунку на одну особу в



розрізі регіонів України за 2006-2013 рр. та виявлено регіони з високими, середніми, низькими темпами росту (рис. 4.8).

Рис. 4.8. Групування регіонів України за середньорічними темпами росту оборотного капіталу в розрахунку на одну особу (2006-2013 рр.)

Проведені розрахунки показали, що найвищим цей показник був у Луганській (140,3%) та Тернопільській (135,8%) областях. Слід зазначити, що Луганська область у 2013 р. за вартістю оборотних активів знаходилась в групі лідерів – 6555,9 грн. на особу. Найвищою вартістю оборотних активів підприємств в розрахунку на одну особу у 2013 р. була в м. Києві – 377957,5 грн. на особу, Дніпропетровській області – 105405,5 грн. на особу та Донецькій – 89601,1 грн. на особу. За темпами росту цього показника ці регіони були віднесені до груп з середнім та низьким значенням (відповідно 120,1%, 119,0%, 122,7%). Отже, регіони-лідери за рівнем забезпечення оборотним капіталом характеризуються середніми темпами його нарощення. Найнижчими середньорічними темпами росту оборотного капіталу були у Закарпатській – 113,2%, Чернівецькій – 117,4%, Вінницькій – 117,3%, Херсонській – 115,0%, Волинській областях – 115,9%. Ці області, маючи

найнижчі середньорічні темпи росту, також характеризуються найнижчими обсягами оборотного капіталу підприємств в розрахунку на одну особу – Херсонська – 18802,4 грн. на особу, Вінницька – 19217,4 грн. на особу, Закарпатська – 9480,4 грн. на особу, Чернівецька – 19021,1 грн. на особу (середнє по країні – 67373,8 грн. на особу). Для з'ясування причин, які могли б вплинути на відсутність міжрегіональної  $\beta$ -конвергенції за забезпеченістю оборотним капіталом підприємств, було досліджено вплив таких факторів, як фінансові результати господарювання, кредиторська, поточна та довгострокова дебіторська заборгованість, власний капітал підприємств (табл. 4.4).

Отримані дві моделі вказують на те, що відповідно 84,6% та 87,2% варіації рівня оборотного капіталу зумовлено варіацією власного капіталу та короткострокових зобов'язань, отже, основними джерелами формування оборотного капіталу підприємств є власний капітал та короткострокові зобов'язання. Суттєвим теж є вплив на оборотний капітал підприємств кредиторської заборгованості та довгострокових зобов'язань, натомість отримані підприємствами фінансові результати не мають прямого впливу на обсяги їх оборотного капіталу.

Таблиця 4.4.

*Результати оцінювання впливу факторів на рівень оборотного капіталу підприємств (y)<sup>207</sup>*

№ п/п	Фактор впливу	Рівняння регресії	Коефіцієнт детермінації R <sup>2</sup>	Коефіцієнт кореляції R
1.	Кредиторська заборгованість	$Y=0,7786x+1181,7$	0,737	0,8559
2.	Власний капітал	$Y=0,5441x+3515,2$	0,846	0,9190
3.	Довгострокові зобов'язання	$Y=1974x+3592,5$	0,733	0,858
4.	Короткострокові зобов'язання	$Y=0,041x-1206,6$	0,872	0,933
5.	Фінансові результати	$Y=5,2556x+22196$	0,2869	0,535

В контексті відсутності  $\beta$ -конвергенції за показником оборотний капітал підприємств та сильної залежності величини оборотного капіталу від таких факторів як кредиторська, поточна та довгострокова дебіторська заборгованість, власний капітал можна зробити висновок, що саме за цими факторами відбувалось посилення дивергентності регіонального розвитку. Підтвердженням цього є розраховані розмахи асиметрії (співвідношення найкращого та найгіршого показника). За показником кредиторська заборгованість розмах асиметрії – 11,2 рази, короткострокові зобов'язання – 11,9 рази, власний капітал – 8,9 рази, довгострокова заборгованість – 6,44 рази.

<sup>207</sup> Розраховано з використанням даних державної служби статистики України



Важливою проблемою, що виникає в контексті можливостей конвергентного розвитку регіонів є не лише значна регіональна диференціація забезпеченості суб'єктів господарювання основним та оборотним капіталом, але і ефективність його використання (рис. 4.9).

Проведені розрахунки валового регіонального продукту, створеного на одну гривню основного та оборотного капіталу суб'єктів господарювання показали, що регіони з найвищою вартістю капіталу мають найгірші результати за цим показником, зокрема, м. Київ – 0,14 грн., Луганська область – 0,25 грн., Донецька область – 0,22 грн., Дніпропетровська область 0,25 грн. Натомість у регіонах з низькою вартістю основного та оборотного капіталу створений ВРП в розрахунку на одну грн. основного та оборотного капіталу є значно вищий ніж в середньому по країні, зокрема у Сумській області – 0,62 грн., Закарпатській області – 0,85 грн., Чернівецькій області – 0,67 грн., Житомирській області – 0,67 грн. А, отже, зростання вартості основного та оборотного капіталу підприємств не завжди сприяє зростанню прибутковості та ефективності діяльності підприємств, тобто існуючий капітал використовується неефективно.

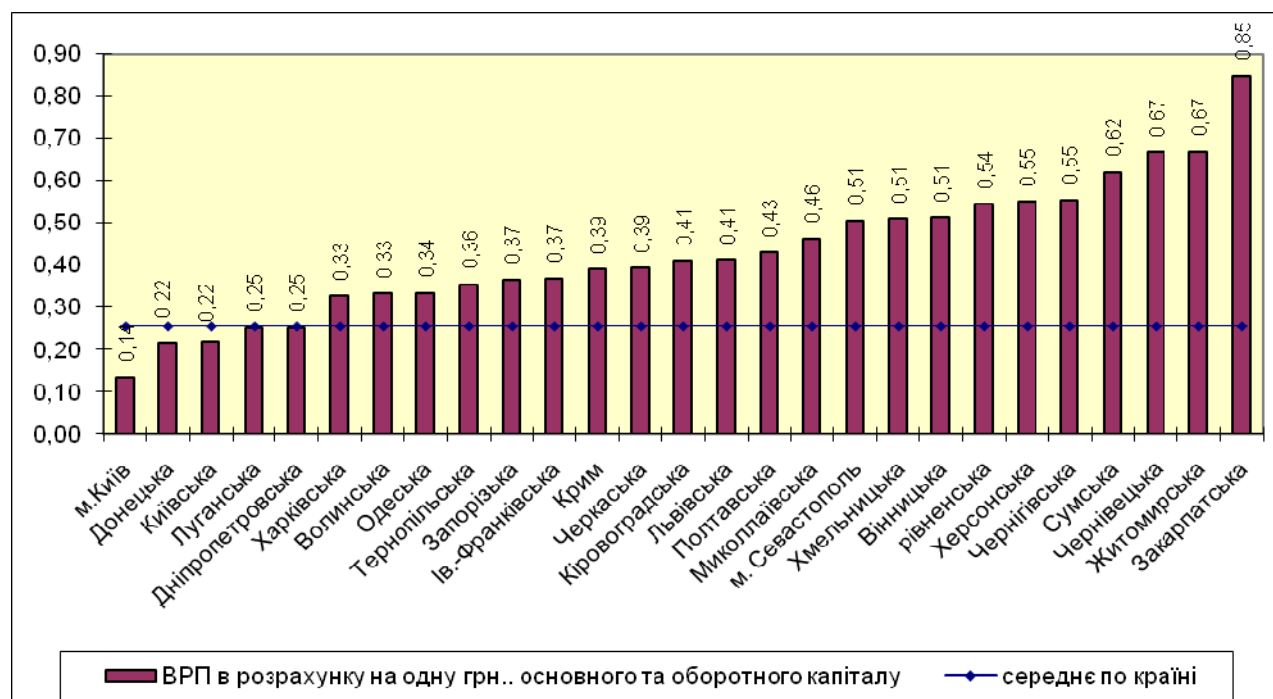


Рис. 4.9. Міжрегіональні порівняння за обсягом ВРП в розрахунку на одну грн. основного та оборотного капіталу, 2013 р.

Проведене дослідження дозволило зробити наступні висновки:

- Для виявлення конвергенції (дивергенції) розвитку регіонів за основними показниками розвитку доцільно використовувати методичний підхід, побудований на розрахунку статистичних коефіцієнтів для з'ясування існування  $\sigma$ -конвергенції та побудови регресійних моделей вартісних та темпових показників для виявлення  $\beta$ -конвергенції. Застосування

різнопланових показників в комплексі дозволяє з системних позицій проаналізувати конвергентно-дивергентні тенденції регіонального розвитку.

- Дослідження  $\sigma$ -конвергенції за показниками основний та оборотний капітал підприємств не виявили тривалих тенденцій її існування та дозволили зробити висновки про посилення дивергентного розвитку регіонів, яке відбувалося не лише за рахунок нерівномірного накопичення капіталу між столицею та її регіонами, але і за рахунок нерівномірного розвитку самих регіонів – посилення випереджувального розвитку Дніпропетровської, Донецької, Київської областей та виникнення загрози формування великої депресивної зони.

- Побудова регресійних моделей дозволила виявити  $\beta$ -конвергенцію та підтвердила існування зближення рівнів розвитку регіонів за рівнем забезпеченості суб'єктів господарювання основним капіталом в період до 2010 р. Натомість за оборотним капіталом спостерігається міжрегіональна дивергенція, яка обумовлена впливом таких факторів як посилення диференціації за власним капіталом підприємств, кредиторською заборгованістю, довгостроковими та короткостроковими зобов'язаннями підприємств. При цьому, однією з найбільших проблем регіонального розвитку є низька ефективність використання капіталу підприємств для створення ВРП: регіони з високою часткою основного та оборотного капіталу характеризуються низькою капіталовіддачею, зокрема щодо створення ВРП.

- Виявлення проблем посилення розвитку міжрегіональних асиметрій за показниками забезпечення основним та оборотним капіталом суб'єктів господарювання потребує розробки механізмів зближення рівнів розвитку регіонів та зменшення масштабів міжрегіональної асиметрії, що є неможливим без активної державної регіональної політики.

#### **4.4. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ЧИННИКІВ КОНВЕРГЕНТНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Забезпечення конвергентності розвитку регіонів необхідно реалізувати за рахунок нарощування темпів розвитку регіонів-аутсайдерів. Важливу роль в цьому фахівці відводять інноваційно-інвестиційним чинникам розвитку, зокрема залученню іноземного капіталу, формуванню регіональних точок

зростання через використання спеціальних режимів оподаткування, фінансуванню інноваційного розвитку регіонів. З огляду на це, важливо проаналізувати інвестиційну та інноваційну складову розвитку вітчизняних регіонів з точки зору існуючих асиметрій та ефективності механізмів інноваційно-інвестиційного розвитку.

**Аналіз та оцінка залучення іноземного капіталу в реальний сектор економіки.** Важливість цього механізму пов'язана з тим, що, як показав світовий досвід, порівняно невеликі обсяги залучених прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в певний регіон можуть викликати швидке зростання упродовж короткого періоду на фоні порівняно малих показників економічного розвитку сусідніх регіонів.

При здійсненні аналізу, який дозволяє виявити тенденції та асиметричності розвитку, важливим є часовий лаг, який віддзеркалює реальні зміни. Регіони змінюються доволі повільно, а проведені щорічні моніторинги фіксують у них зрушення лише за 5-8 років. Саме тому для визначення депресивності – активності у Євросоюзі використовують термін 7 років<sup>208</sup>. З цих міркувань, зміни у розподілі прямих іноземних інвестицій на одну особу проаналізовано за періоди: з 1996 по 2004 рр., та з 2004 по 2013 рр. За приростами ПІІ проведено рейтинги, що дозволило виявити зміни в групах лідерів та аутсайдерів (табл. 4.5).

Проведені дослідження показали, що безперечним лідером протягом тривалого часу за цим показником є м. Київ, а відхилення від середнього значення показника у 2013 р. становило 7895,1 дол. на одну особу, або приплив іноземних інвестицій в столицю у 8,3 рази перевищив середнє значення по країні. Майже 30% ПІІ в столицю надходить з Кіпру, а це найчастіше повертаються вивезені з країни кошти. Значний приплив інвестицій призвів до акселерованого зростання столиці, яка швидкими темпами дистанціюється від інших регіонів (частка ПІІ м. Києва в загальному обсязі прямих іноземних інвестицій у 2013 р. – 50,3%, у 2014 р. – 49,1%). Це тенденції аналогічні тенденціям столичної гіперактивності інших європейських країн. Так, на початку століття європейські столиці мали таку концентрацію загального обсягу ПІІ – м. Софія – 51,5%, м. Будапешт – 60%, м. Талін – 81%, м. Вільнюс – 60%<sup>209</sup>.

За обидва аналізованих періоди поряд з м. Києвом в п'ятірку лідерів незмінно входять два регіони – це Дніпропетровська та Київська області. Однак, за останні сім років з'явилися два нових лідери – це Донецька та Харківська області, які за рейтингом 1996-2004 рр. знаходились у другій десятці. Слід зазначити, що частка іноземних інвестицій в Донецьку область з Кіпру становила – 54,2% обсягу усіх інвестицій у 2013 р. Таким чином, саме м. Київ, Київська, Дніпропетровська, Донецька, Харківська області на

<sup>208</sup>Чужиков В. І. Глобальна регіоналістики: історія та сучасні методологія: монографія. – К.: КНЕУ, 2008. – 272 с.

<sup>209</sup>Там само

сьогоднішній день є більш інвестиційно привабливими для іноземних інвесторів, ніж інші території.

Таблиця 4.5.

*Зміни у розподілі прямих іноземних інвестицій на одну особу*

Регіони	ПІІ на одну особу, дол. США						
	1996 р.	2004 р.	2013 р.	ПІІ <sub>2004-</sub> ПІІ <sub>1996</sub>	ранг	ПІІ <sub>2013-</sub> ПІІ <sub>2004</sub>	ранг
<b>Україна</b>	<b>17,5</b>	<b>142,6</b>	<b>1217,6</b>	<b>125,1</b>		<b>1075</b>	
АР Крим	7,2	116,8	747,5	109,6	8	630,9	6
Вінницька	2,9	34,8	152,9	31,9	23	118,1	22
Волинська	3	82,3	367,0	79,3	13	284,7	15
Дніпропетровська	16,6	174,8	2547,0	158,2	4	2372,2	32
Донецька	15,2	92,2	728,2	77	14	636,0	5
Житомирська	2,7	56,6	285,2	53,9	19	228,6	16
Закарпатська	14,1	145,3	325,1	131,2	6	179,8	19
Запорізька	6,9	238,4	602,8	231,5	3	364,4	12
Ів.Франківська	12,4	68,7	466,4	56,3	16	397,7	11
Київська	17,1	262,9	1070,1	245,8	2	807,2	3
Кіровоградська	5,6	53,1	104,5	47,5	21	51,4	24
Луганська	8,1	23,1	370,9	15	27	347,8	13
Львівська	15,9	117,9	649,3	102	10	531,4	8
Миколаївська	4,7	140,5	208,2	135,8	5	67,7	23
Одеська	30	156,5	684,3	126,5	7	527,8	9
Полтавська	7,8	111	644,0	103,2	9	523,0	10
Рівненська	2,9	46,4	258,8	43,5	22	212,4	18
Сумська	12,1	111,1	337,4	99	11	226,3	17
Тернопільська	7,8	25,4	59,4	17,6	26	34,0	27
Харківська	2,7	95,4	797,1	92,7	12	701,7	4
Херсонська	1,7	55,9	233,0	54,2	17	177,1	20
Хмельницька	4,6	33,2	156,1	28,6	24	122,9	21
Черкаська	18,7	71,1	695,2	52,4	20	624,1	7
Чернівецька	4,4	22,1	71,1	17,7	25	49	25
Чернігівська	8,9	63,1	97,7	54,2	18	34,6	26
м. Київ	140,1	812,9	9783,0	672,8	1	8970,1	1
м. Севастополь	2,6	63,3	409,9	60,7	15	346,6	14

Сильно знизилась обсяги ПІІ в Миколаївську область. За рейтингом, складеним у 2004-2013 рр., вона зайняла 23 місце, це при тому, що за попередній період входила до п'ятірки лідерів. З п'ятірки лідерів також була усунута Запорізька область (зміна рейтингу з 3 до 12 позиції).

Серед аутсайдерів за період 1996-2004 рр. було виділено такі регіони як: Луганська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька, Вінницька області. За період 2004-2013 р. лише Луганській області вдалося залишити групу аутсайдерів та піднятися в рейтингу з останнього на 13 місце.

Для виявлення абсолютної  $\beta$ -конвергенції було побудовано регресійну модель вартісних та темпових показників за показником прями іноземні інвестиції (для дослідження взято період 10 років). Це дозволило оцінити динаміку диференціації на основі темпів розвитку окремих регіонів. Побудова регресійної моделі дозволила виявити відсутність  $\beta$ -конвергенції

(рис. 4.10). А, отже, за останнє десятиліття за темпами проросту прямих іноземних інвестицій відстаючі регіони не наздоганяють регіонів-лідерів.

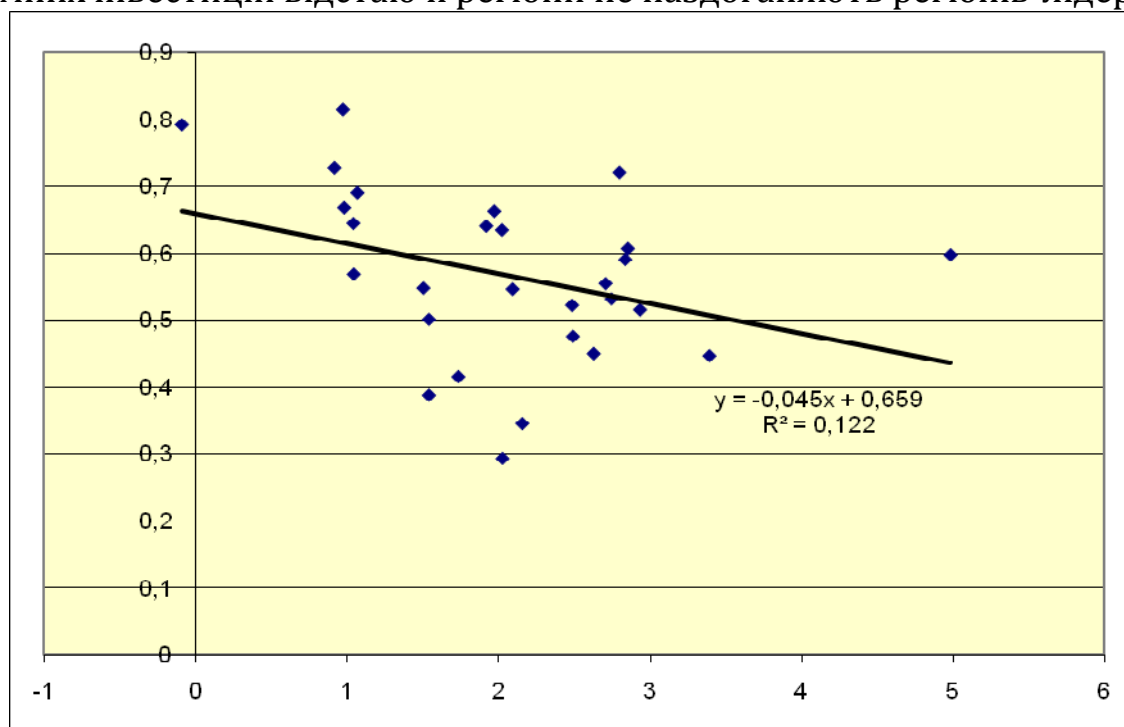


Рис. 4.10. Абсолютна міжрегіональна  $\beta$ - конвергенція динаміки прямих іноземних інвестицій за період 2003-2013 рр.

Дослідження впливу ПІІ регіону на валовий регіональний продукт показало посилення цього зв'язку у 2013 р. ( $R^2=0,81$ ) порівняно з 2006 р. ( $R^2=0,56$ ) (рис. 4.11, рис. 4.12). Також слід константувати посилення дивергентної динаміки: значне дистанціювання, з однієї сторони, потужних промислових регіонів, таких як м. Київ, Донецька та Дніпропетровська області (перша група), а з іншої – щільне групування решти регіонів, які теж можна умовно розділити на дві групи. До другої групи входять: Одеська, Харківська, Львівська, Запорізька, Луганська Київська та Полтавська області, а до третьої – всі решта регіонів. У 2013 р. порівняно з 2006 р. тенденція дивергентного розвитку не змінилась, так само як не помінялась конфігурація груп, тобто менш розвинуті регіони не зуміли підвищити темпи розвитку за рахунок вливання іноземного капіталу.

Слід зазначити, що у 2013 р. реальний вплив на регіональний розвиток прямі іноземні інвестиції мали при їх рівні вище 600 дол. на особу (Запорізька – 602,8 дол., Київська – 1070,1 дол., Львівська – 649,3 дол., Одеська – 684,3 дол., Полтавська – 644,0 дол., Харківська – 797,1 дол.). Для регіонів третьої групи обсяг ПІІ на особу варіював з 59,4 дол. на особу у Тернопільській до 466,4 дол. на особу у Ів.-Франківській областях і не мав впливу на регіональний розвиток.

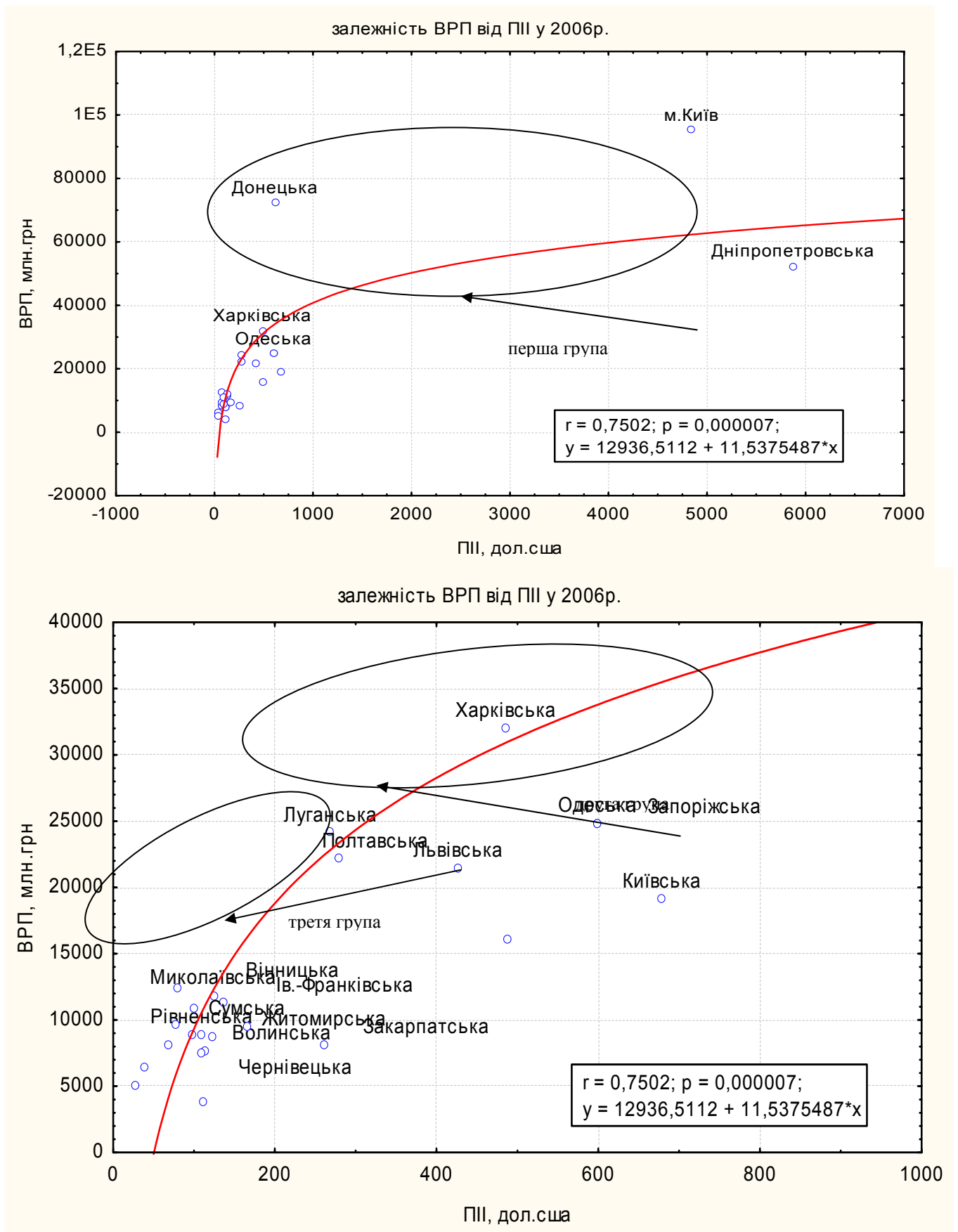


Рис. 4.11. Кореляційна залежність ВРП регіонів від обсягів ПІІ у 2006 р.

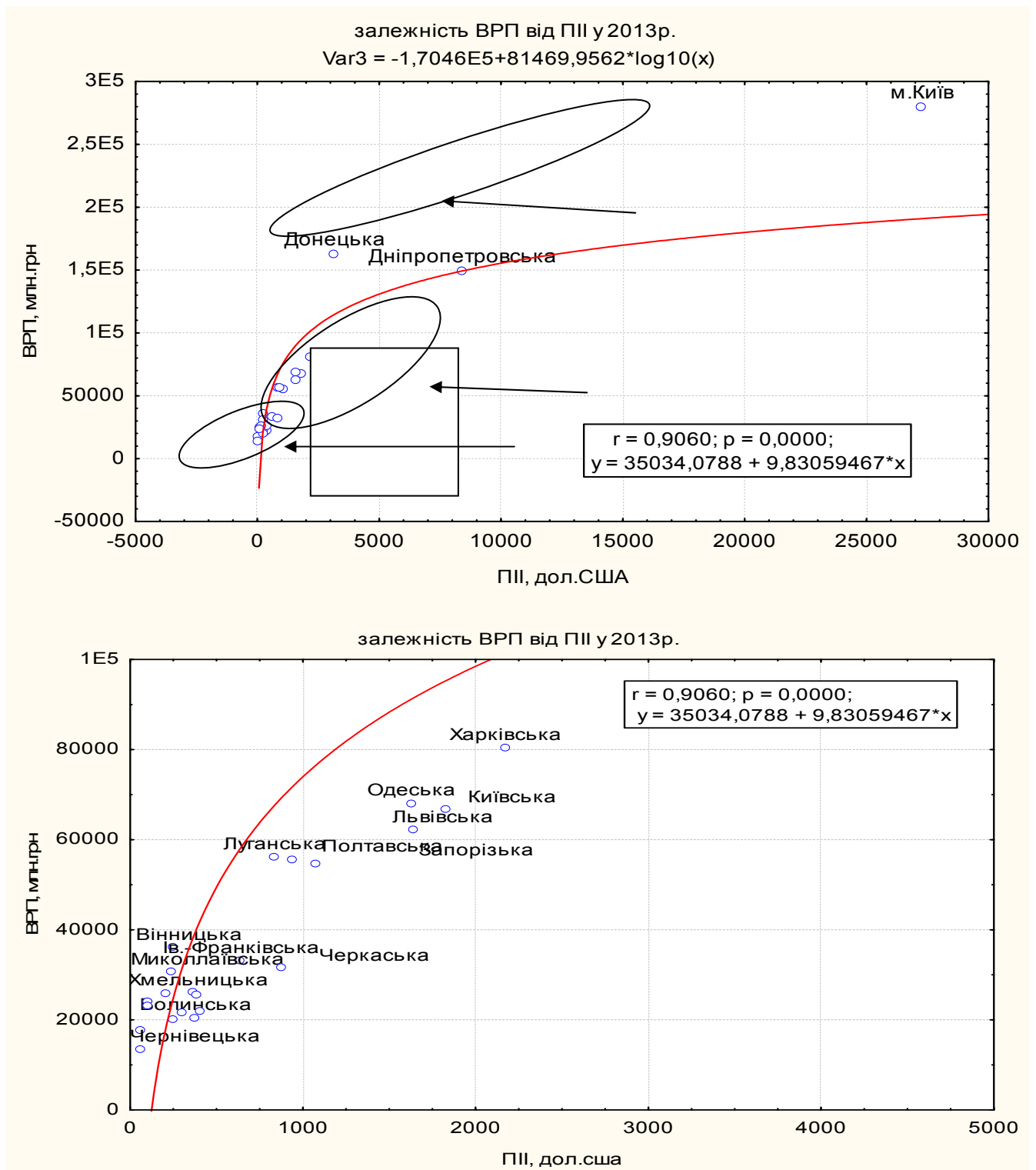


Рис. 4.12. Кореляційна залежність ВРП регіонів від обсягів ПІІ у 2013 р.

### Оцінка ефективності функціонування «територіальних точок зростання» в Україні

В Україні є досвід функціонування «територіальних точок зростання» у вигляді створених у 90-х роках 11 спеціальних економічних зон (СЕЗ) та 9 територій пріоритетного розвитку (ТПР). Однак, через їх низьку ефективність, з точки зору наповнень бюджету, тіньові схеми використання

пільгового оподаткування та перетворення їх у ряді східних регіонів у «чорні дірки» в державному бюджеті, у 2005 році було скасовано спеціальний режим їх оподаткування. Це дозволило вирішити деякі проблеми із тіньовим бізнесом та збільшити надходження до бюджету, однак виникла проблема зменшення обсягів виробництва та зниження інвестиційної активності регіонів. Особливо це стосується іноземних інвестицій. Як наслідок, у наступному періоді ситуація в Україні з СЕЗ з року в рік погіршувалася і станом на початок 2014 року інвестиції у розмірі 25279 тис. дол. надійшли лише у чотири СЕЗ – «Закарпаття», «Славутич», «Яворів», «Рені»<sup>210</sup>.

Останнім часом вітчизняні науковці та практики неодноразово піднімають питання відновлення спеціального режиму оподаткування у СЕЗ та ТПР, думки щодо цього розходяться. Для обґрунтування доцільності існування СЕЗ та їх бюджетної ефективності було проведено поглиблений ретроспективний аналіз на прикладі Львівської області, де функціонувало дві СЕЗ «Яворів» та «Курортотоліс Трускавець» (остання до 2010 р.).

*Оцінка інвестиційної активності підприємств СЕЗ Львівщини* Проведені дослідження основних показників з реалізації інвестиційних проектів у СЕЗ Львівщини показали, що інвестиційна активність підприємств СЕЗ зростала до 2005 р. та в наступні роки намітилась тенденція до її зниження (табл. 4.6).

Таблиця 4.6.

*Основні показники з реалізації інвестиційних проектів у СЕЗ Львівщини*

Показники	2000 р.	2004 р.	2005 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
Реалізовувалось інвестиційних проектів, одиниць	49	100	102	99	83	78	73	63	59	59
Надійшло інвестицій, млн. грн.	109,8	288,4	237,8	240	210,3	60,1	43,0	79,4	60,2	40,9
Освоєно інвестицій, млн. грн	105,1	287,2	238,3	237,2	209,1	58,8	41,3	64,9	56,8	40,7
Чистий прибуток Збиток млн.грн	-	-	65,6 17,2	49,0 19,4	30,1 146,5	49,9 44,7	70,0 44,1	67,9 28,6	42,9 32,7	-
Середньооблікова чисельність штатних працівників, осіб	687	5941	7826	6413	5272	4721	4027	3447	3060	2935
Кількість створених робочих місць, одиниць	-	-	1073	640	384	147	100	132	-	-

Це простежувалось практично по всіх показниках діяльності СЕЗ, зокрема, по кількості інвестиційних проектів, обсягах інвестицій, прибутковості підприємств, кількості створених робочих місць. Так, якщо у 2005 р. у СЕЗ Львівщини інвестиції було вкладено у 102 проекти, то станом на 1 січня 2014 року реалізувалось лише 59 проектів у СЕЗ «Яворів», а їх обсяг знизився у 4,8 рази, майже у два рази зменшилась середньооблікова

<sup>210</sup>Войнаренко М. П., Береза А. А. Сучасний стан та проблеми розвитку вільних економічних зон в Україні.  
[http://www.nbu.gov.ua/portal/Natural/Vzhdtu/econ/2009\\_2/30.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Natural/Vzhdtu/econ/2009_2/30.pdf)



чисельність штатних працівників. Аналогічна тенденція спостерігалась і по кількості створених робочих місць, що є важливим показником розвитку СЕЗ Львівщини, як «зон», що були створені для розвитку депресивних територій. Основною причиною негативних тенденцій стала відміна у 2005 р. пільг з оподаткування суб'єктів господарювання<sup>211</sup>.

В структурі фінансування відмічено тенденцію до значного зменшення інвестицій за рахунок іноземних інвесторів (рис. 4.13).

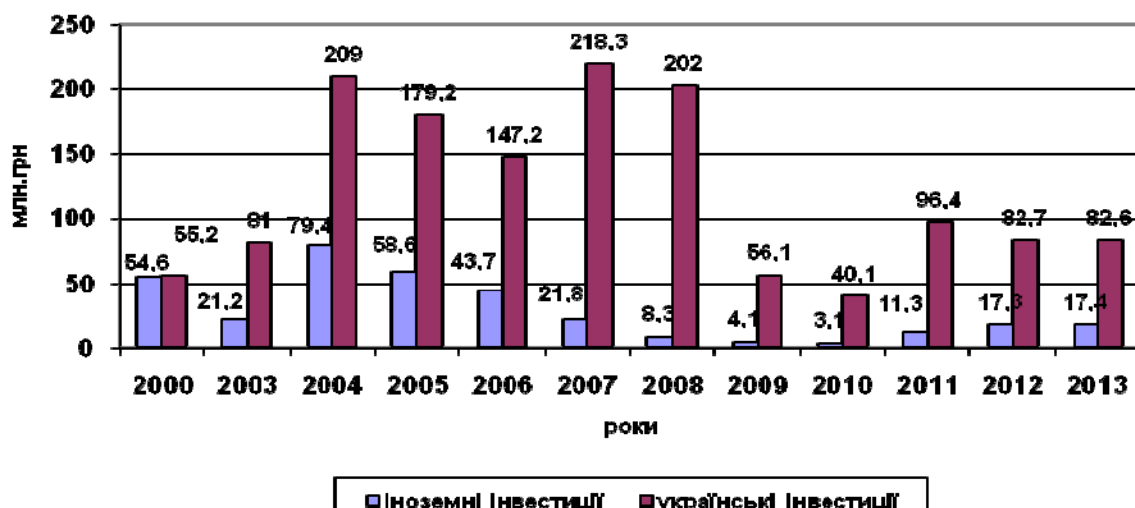


Рис.4.13. Динаміка структури інвестицій у СЕЗ Львівщини

Так, якщо на початку існування СЕЗ у 2000 р. у структурі інвестицій частка вітчизняних та іноземних інвестицій була майже однаковою, то у 2013 р. частка іноземних інвестицій зменшилась до 17,4%. Аналогічна ситуація склалась і в цілому по Україні. Слід наголосити на тому, що лише близько 10% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну припадає на СЕЗ та ТПР<sup>212</sup>. А це свідчить про те, що СЕЗ не виконують, по-суті, одну з основних покладених на них функцій – посилення зовнішньоекономічних зв'язків шляхом активного стимулювання процесу залучення іноземного капіталу та ставить питання про необхідність зміни державної політики щодо розвитку СЕЗ та розробки необхідних стимулів.

*Оцінка бюджетної ефективності СЕЗ Львівщини.* Однією з основних причин відміни спеціального режиму оподаткування у СЕЗ та ТПР була їх низька бюджетна ефективність. Проведений аналіз показав, що у 2003 р. сума отриманих пільг з оподаткування для підприємств СЕЗ Львівщини перевищувала удвічі обсяг податкових надходжень суб'єктів господарювання, що працювали у СЕЗ. По-суті, склалась ситуація, коли діяльність СЕЗ не тільки не сприяла наповненню державного та місцевих

<sup>211</sup>Сгорова О. «Щодо державної допомоги діяльності технопарків в Україні». Аналітична записка <http://www.niss.gov.ua/articles/705/>

<sup>212</sup>Сгорова О. «Щодо державної допомоги діяльності технопарків в Україні». Аналітична записка <http://www.niss.gov.ua/articles/705/>

бюджетів, а й з урахуванням пільг спричиняла значні втрати. Після переведення підприємств на загальні умови господарювання ситуація змінилась, зокрема, у 2005 р. підприємства, отримавши 5,99 млн. грн. пільг з оподаткування, перерахували до бюджету 65,8 млн. грн. (рис. 4.14).



Рис. 4.14. Фіскальні аспекти реалізації інвестиційних проектів у СЕЗ Львівщини

Розрахунок коефіцієнта бюджетної ефективності (як співвідношення платежів до бюджету та суми отриманих пільг з оподаткування) та доходів бюджету від діяльності СЕЗ (різниця між платежами до бюджету і сумою отриманих пільг) підтвердили низьку бюджетну ефективність до 2005 р. та її зростання в наступні 2006-2008 рр. Однак, це піднесення було недовгим, у наступні роки відбувся спад доходів бюджету та, як наслідок, зниження коефіцієнта бюджетної ефективності (рис. 4.15).

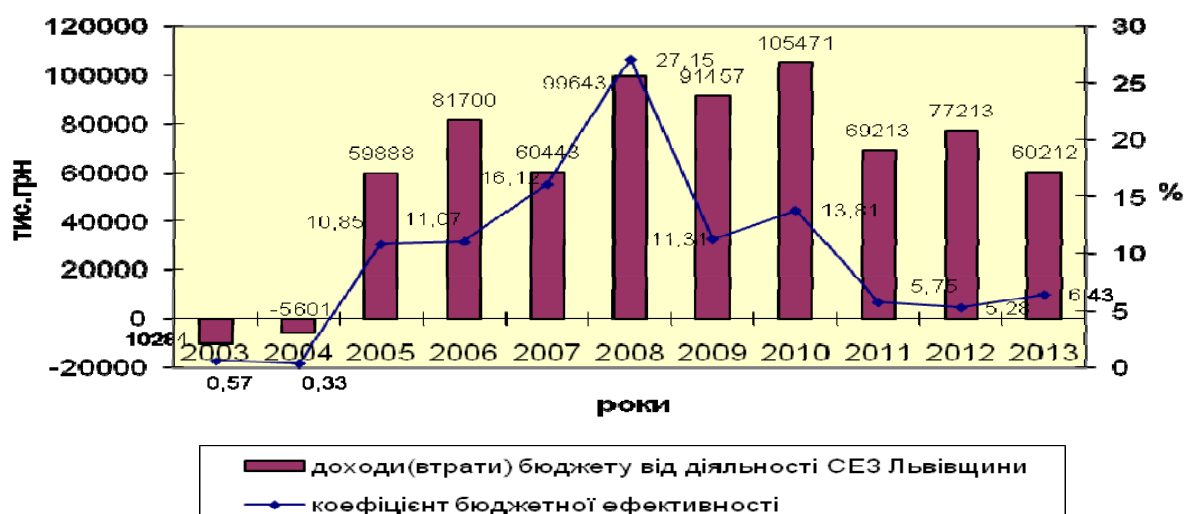


Рис. 4.15. Динаміка коефіцієнта бюджетної ефективності підприємств у СЕЗ Львівщини

Для порівняння, у період піднесення в середньому по Україні зі СЕЗ та ТПР від кожної гривні пільг держава отримувала лише 0,78 грн. Для окремих СЕЗ цей показник склав: для СЕЗ «Донецьк» – 0,06 грн., СЕЗ «Славутич» – 0,24 грн., СЕЗ «Закарпаття» – 2,19 грн., СЕЗ «Азов» – 15,51 грн. Найнижчий показник бюджетної ефективності для СЕЗ «Донецьк» зумовлений тим, що вона отримала найбільшу частку пільг з бюджету – 76% загального обсягу, а частка надходжень до бюджету становила лише 8%. Найвищий показник бюджетної ефективності був ТПР м. Шостка Сумської області – 49,68 грн.<sup>213</sup>. Отже, СЕЗ Львівщини, порівняно з іншими вітчизняними СЕЗ, характеризувались вищою бюджетною ефективністю, що пояснюється двома причинами: по-перше, для СЕЗ Львівщини сума отриманих пільг з бюджету не була значною; по-друге, ефективність зростала за рахунок того, що обсяги інвестицій скорочувалися, збільшувалися обсяги виробництва за вже діючими проектами, а, відповідно, і зростали прибутки. Таким чином, управління СЕЗ вимагало індивідуального підходу до перспектив їх розвитку.

Не лише низька бюджетна ефективність стала причиною відміни пільгових умов господарювання суб'єктів господарювання у СЕЗ, іншою, не менш важливою причиною, було те, що в межах СЕЗ створювались передумови для тіньової діяльності, та таких видів діяльності, які виходять за межі спеціалізації СЕЗ і ТПР.

В період становлення характерним було зловживання службовим становищем та корупція в різних органах державної влади, до функцій яких належить прийняття рішень стосовно реєстрації інвестиційних проектів. Це зумовлено тим, що в Україні управління СЕЗ крім спеціально створених адміністрацій, здійснювали ще й місцеві органи влади. Зокрема, у спеціальній економічній зоні «Яворів» районна державна адміністрація затверджувала та реєструвала інвестиційні проекти, що реалізуються на території зони. Також у цій зоні був встановлений мінімальний розмір інвестиційного проекту, що може бути дозволений для реалізації у зоні – не менше 500 тис. доларів США. А створення банківських та інших фінансових установ дозволялося лише після попереднього погодження з районною адміністрацією. Крім того, держава надала міській раді повноваження встановлювати умови реалізації інвестиційних проектів на території зони. Тільки затвердження інвестиційного проекту було підставою для укладення договору про його реалізацію.

Іншою тіньовою схемою було створення в умовах СЕЗ можливості участі у приватизації підприємств через підставних осіб іноземного підприємця, спекуляцій акціями, відкриття та реєстрації «фірм-одноденки» для разових, як правило, незаконних операцій.

---

<sup>213</sup> Фаріон М, Вергелес Т Особливості та перспективи діяльності СЕЗ в Україні. Режим доступу: [http://www.econa.at.ua/Vypusk\\_5/farion\\_mych.pdf](http://www.econa.at.ua/Vypusk_5/farion_mych.pdf)

В межах діяльності СЕЗ відпрацьованими були схеми вивезення значної частини доходу без реінвестування в основний капітал, що призвело до передчасного зносу устаткування, виснаження ресурсів, погіршення перспектив розвитку підприємств, крім того, устаткування, що ввозилось з-за кордону часто було морально та фізично зношеним.

На теперішній час негативний вплив на діяльність підприємств СЕЗ «Яворів» відіграло необґрунтоване перенесення митного посту з Яворівського району в Городоцький (який не межує з державним кордоном!); значна диференціація величини митних зборів, які у Львівській області у два і більше разів вищі, ніж у м. Тернополі, м. Києві, наявність контрабандного товару (близько 20%), що обмежує конкурентні можливості підприємств тощо.

З введенням в дію нового Податкового кодексу, в якому відсутні будь-які преференції для розвитку СЕЗ, ТПР, перспективи їх розвитку лише погіршилися. Розробники Податкового кодексу України виходили з того, що оскільки в результаті зниження номінальних ставок основних національних податків, навантаження на економіку буде одним з найнижчим в Європі, то немає сенсу використовувати додаткові податкові преференції. Однак, у більшості країн ЄС існують особливі фіскальні режими окремих територій. В Україні ж немає жодних економічних стимулів для підприємств у межах СЕЗ, а діяльність підприємств лише ускладнюється через додаткові перевірки щодо дотримання умов реалізації інвестиційних проектів. Склалась ситуація коли депресивні території (більшість СЕЗ) стали непривабливими для інвестування на загальних засадах та не можуть бути профінансовані з бюджету. Тому, на сьогоднішній день постало питання про зміну політики щодо функціонування СЕЗ. Важливим аргументом в підтвердження цього є роль СЕЗ у розвитку тих регіонів, де вони знаходяться. Так, для прикладу, притік інвестицій в Яворівський район в період активного розвитку СЕЗ «Яворів» забезпечував району вищі темпи зростання порівняно з іншими районами та середнім по області (рис. 4.16). Відміна у 2005 р. спеціального режиму оподаткування сильно вплинула як на економічні, так і соціальні показники розвитку Яворівського району, зокрема у 2006 р порівняно з попереднім фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування підприємств знизився у 10,8 рази, (в той час як по області зріс на 110%), чистий прибуток знизився в 2,3 рази, рівень рентабельності знизився з 4,5% до 2,5%.

Негативними тенденціями позначився і соціальний розвиток Яворівського регіону, зокрема за такими показниками, як: середньооблікова чисельність працівників, кількість зайнятих тощо. Слід зазначити, що для працівників діючих сьогодні підприємств у СЕЗ «Яворів» середньомісячна заробітна плата є вищою, ніж у районі (у 2013 р. склала 3122 грн., що на 28,2% більше, ніж у середньому в Яворівському районі).

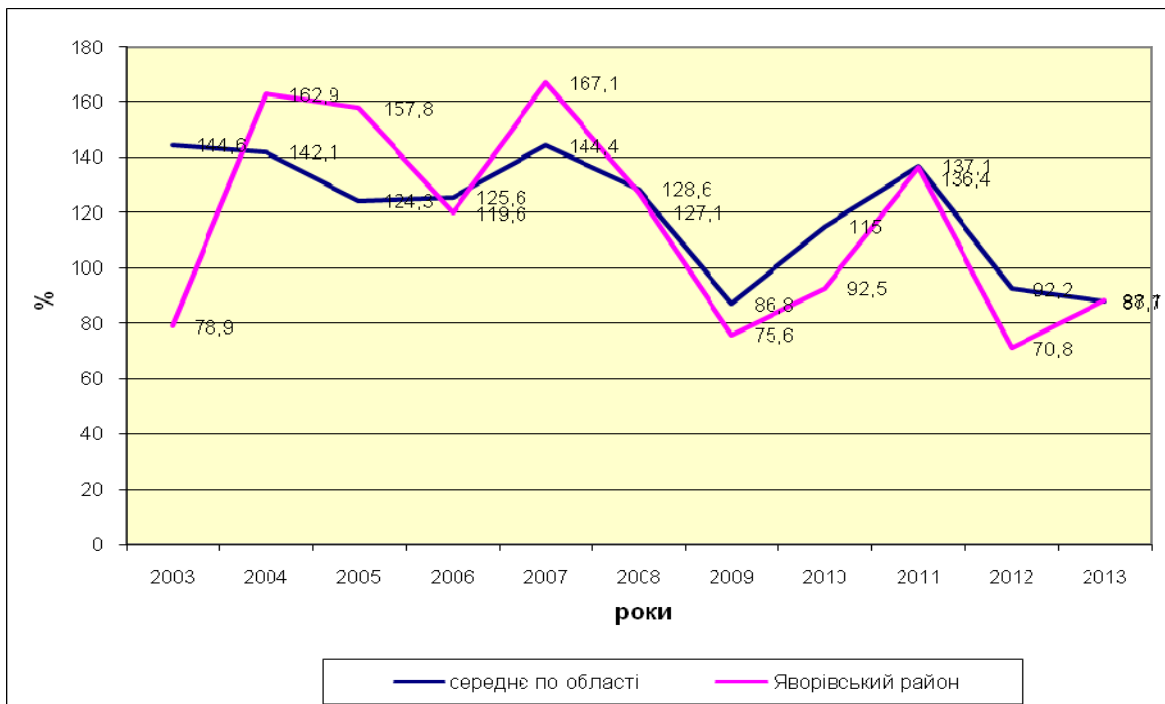


Рис. 4.16. Темпи зростання капітальних інвестицій у 2003-2013 рр.

Фінансування інноваційної діяльності в Україні має свої особливості, що відображаються на її ефективності, зокрема, обмеженість джерел фінансування, відсутність дієвого механізму стимулювання. Основним джерелом фінансування інновацій в Україні є власні кошти підприємств (близько 60%). В останні роки намітилась тенденція в напрямку їх скорочення у структурі джерел фінансування та збільшення частки запозичених коштів. Однак, якщо в розвинутих країнах основним джерелом капіталу є засоби пенсійних фондів, страхових компаній, то в Україні, через нерозвиненість ринкових інституцій, центр тяжіння зміщений у бік банківського та державного секторів, що обмежує можливості отримання «довгих» грошей. Кредитні ресурси банківського сектору видаються, як правило, під високі відсотки та на короткі терміни з суворими умовами кредитування, порівняно з іншими кредитами, що неприйнятно для інноваційної діяльності.

Аналіз бюджетного фінансування інноваційної діяльності підприємств дозволив зробити висновки, що державна підтримка надається столиці та тим регіонам, де сконцентровані підприємства нижчих технологічних укладів (металургійна та паливна промисловість) шляхом переваг цінового регулювання. Розподіл бюджетних коштів на фінансування наукових інноваційних проектів базується на позиціях міністерств, відомств, центральних органів влади, без проведення належних експертних оцінок та відсутності реального конкурсного відбору робіт.

Іншою особливістю вітчизняного механізму фінансування інновацій є практична відсутність пільг з оподаткування суб'єктів господарювання, що унеможливорює стимулювання інноваційної діяльності.

Регіональні асиметрії у фінансуванні інноваційної діяльності підприємств було виявлено через дослідження динаміки обсягів фінансування інновацій на одну особу (табл. 4.7). Для цього виділено два тривалих періоди: з 2000-2006 рр., та 2006-2013 рр.

Таблиця 4.7.

*Зміни у обсягах фінансування інновацій на одну особу (грн.)*

Регіони	обсяг фінансування інновацій на одну особу (ОФІ)			ФІ <sub>2006</sub> - ФІ <sub>2000</sub>	ранг	ФІ <sub>2013</sub> - ФІ <sub>2006</sub>	ранг
	2000 р.	2006 р.	2013 р.				
<b>Україна, всього</b>	<b>35,6</b>	<b>131,7</b>	<b>209,9</b>	<b>96,1</b>		<b>78,2</b>	
Крим	5,4	45,6	267,6	40,2	14	222,1	3
Вінницька	27,9	59,1	427,1	31,2	16	368,1	2
Волинська	8,3	51,2	188,8	43,0	12	137,6	7
Дніпропетровська	58,0	199,8	319,8	141,8	4	120,0	9
Донецька	95,4	388,1	212,7	292,7	2	-175,4	27
Житомирська	19,8	21,9	57,6	2,2	22	35,7	19
Закарпатська	31,0	11,3	20,0	-19,7	26	8,6	23
Запорізька	78,0	49,5	167,3	-28,5	27	117,8	10
Ів.-Франківська	4,1	163,4	353,6	159,3	3	190,2	4
Київська	6,2	31,1	60,6	24,8	17	29,6	20
Кіровоградська	9,8	49,6	115,3	39,8	15	65,7	14
Луганська	42,4	40,5	165,1	-1,9	24	124,5	8
Львівська	15,4	28,2	101,2	12,8	18	73,0	13
Миколаївська	79,3	198,1	610,5	118,8	5	412,4	1
Одеська	1,2	54,0	38,0	52,7	11	-16,0	25
Полтавська	23,0	79,8	144,5	56,8	10	64,7	15
Рівненська	5,4	65,2	18,3	59,8	9	-46,9	26
Сумська	27,3	105,2	246,5	77,9	7	141,3	5
Тернопільська	3,0	6,1	22,5	3,1	21	16,4	21
Харківська	62,7	123,2	234,0	60,5	8	110,8	11
Херсонська	12,3	54,6	149,7	42,2	13	95,1	12
Хмельницька	5,2	100,2	86,1	94,9	6	-14,1	24
Черкаська	3,5	11,3	22,5	7,8	19	11,2	22
Чернівецька	13,0	18,3	56,6	5,4	20	38,2	18
Чернігівська	79,4	69,7	124,4	-9,8	25	54,7	17
м. Київ	30,6	536,2	675,4	505,6	1	139,1	6
м. Севастополь	3,0	3,3	62,2	0,3	23	58,9	16,0

За період 2000-2006 рр. найбільші прирости в обсягах фінансування інновацій на одну особу відбулись в таких регіонах як: м. Київ (505,6 грн./осіб), Донецька (292,7 грн./осіб), Ів.-Франківська (159,3 грн./осіб), Миколаївська (118,8 грн./осіб), Дніпропетровська (141,8 грн./осіб) області. В цілому по Україні підприємства у 2006 р. порівняно з 2000 р. стали витрачати на 96,1 грн./осіб більше на фінансування інновацій на одну особу. В період 2006-2013 рр.: обсяги фінансування інновацій в Україні в розрахунку на одного мешканця збільшились на 78,2 грн. Однак, зниження цього показника відбулось у 6 з 27

регіонів. Зокрема, у Донецькій області приріст інновацій на одну особу зменшився на 175,4 грн., а регіон з 2 позиції перемістився на останню. З огляду на те, що у 2014 р. на частині території області, які охоплені АТО, практично не працюють підприємства, ситуація лише ускладниться. Натомість істотний приріст у фінансуванні інновацій за період 2006-2013 рр. відбувся у Миколаївській – 412,4 грн./осіб, Вінницькій областях – 368,1 грн./осіб. Також зміни в рейтингах дозволяють стверджувати, що за обсягами інноваційних витрат забезпечується конвергентний розвиток регіонів, однак, в значній мірі це відбувається за рахунок зниження результативності регіонів-лідерів (8 з 10-ти регіонів лідерів знизили свої рейтингові позиції), а це, в свою чергу, негативно впливає на розвиток країни в цілому.

Для виявлення абсолютної  $\beta$ -конвергенції було задіяно економетричний апарат та побудовано регресійну модель вартісних та темпових показників за показником обсягу фінансування інновацій (для дослідження взято період 10 років). Це дозволило оцінювати динаміку диференціації на основі темпів розвитку окремих регіонів. Побудова регресійної моделі дозволила виявити  $\beta$ -конвергенцію (рис. 4.17).

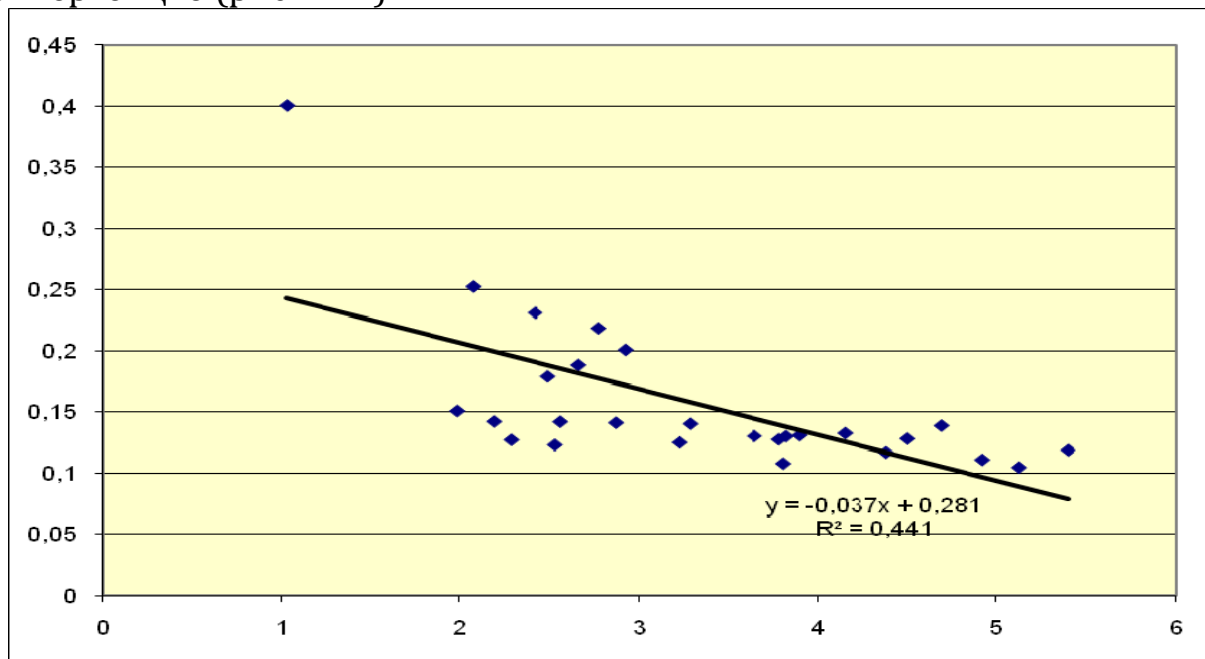


Рис. 4.17. Абсолютна міжрегіональна  $\beta$ - конвергенція динаміки обсягу витрат на інноваційну діяльність за період 2003-2013 рр.

Негативне значення коефіцієнта рівняння (-0,0377) та досить значний коефіцієнт детермінації  $R^2 = 44,13\%$  дозволили зробити висновок, що багаті регіони відстають у відносних показниках, а бідніші, навпаки, покращують свою ситуацію за темпами нарощення видатків на фінансування інноваційної діяльності. Якщо така динаміка збережеться, то в довгостроковій перспективі відбуватиметься зближення рівнів розвитку регіонів.

Дослідження впливу обсягу інноваційних витрат регіону на валовий регіональний продукт показало існування значного кореляційного зв'язку між цими показниками ( $R^2=0,84$  у 2006 р. та  $R^2=0,79$  у 2013 р.) (рис. 4.18, рис. 4.19). Незважаючи на те, що такі регіони як м. Київ, Донецька, Дніпропетровська області у 2013 р. як і у 2006 р. значно дистанціюються від решти регіонів, позитивною є тенденція послаблення конвергентності розвитку групи регіонів аутсайдерів. Якщо у 2006 р. Львівська, Луганська, Одеська, Київська, Полтавська та Запорізька області відірвалися від групи відстаючих регіонів, основним чином за рахунок значних обсягів ВРП, то уже у 2013 р. до цієї групи підтягнулись ряд інших областей, зокрема, Вінницька, Миколаївська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Черкаська, що і забезпечувало тенденцію конвергентності.

За попередніми розрахунками тенденція посилення конвергентності розвитку буде зберігатися і у 2014 р., що викликано значними скорочення усіх показників економічного розвитку у промислових регіонах лідерах – Донецькій та Луганській областях у зв'язку з проведенням АТО (темпи приросту промислової продукції у січні-серпні 2014 р. скоротились у Донецькій на 20%, Луганській – 23%). Однак, скорочення розриву між регіонами буде відбуватись уже не за рахунок відстаючих регіонів, а за рахунок регіонів-лідерів, що матиме негативний вплив на розвиток економіки країни в цілому.

Таким чином, проведений аналіз асиметричності розвитку регіонів показав:

- основними проблемами залучення іноземних інвестицій є їх малі обсяги; структура джерел надходжень (значна їх частка надходить з Кіпру та Віргінських островів, які практично є офшорними інвестиціями і «працюють» на своїх власників-українців). Також дуже незначна частка іноземних інвестицій залучається у депресивні регіони, що обмежує можливості їх розвитку;
- переважна більшість ПІІ надходить у столицю та регіони-лідери, внаслідок чого посилюється дивергентна динаміка між регіонами-лідерами та рештою регіонів країни; натомість конвергентною динамікою характеризується розвиток регіонів аутсайдерів. Існуючі диспропорції за показником обсягів ПІІ за останні десять років мають тенденцію до наростання;



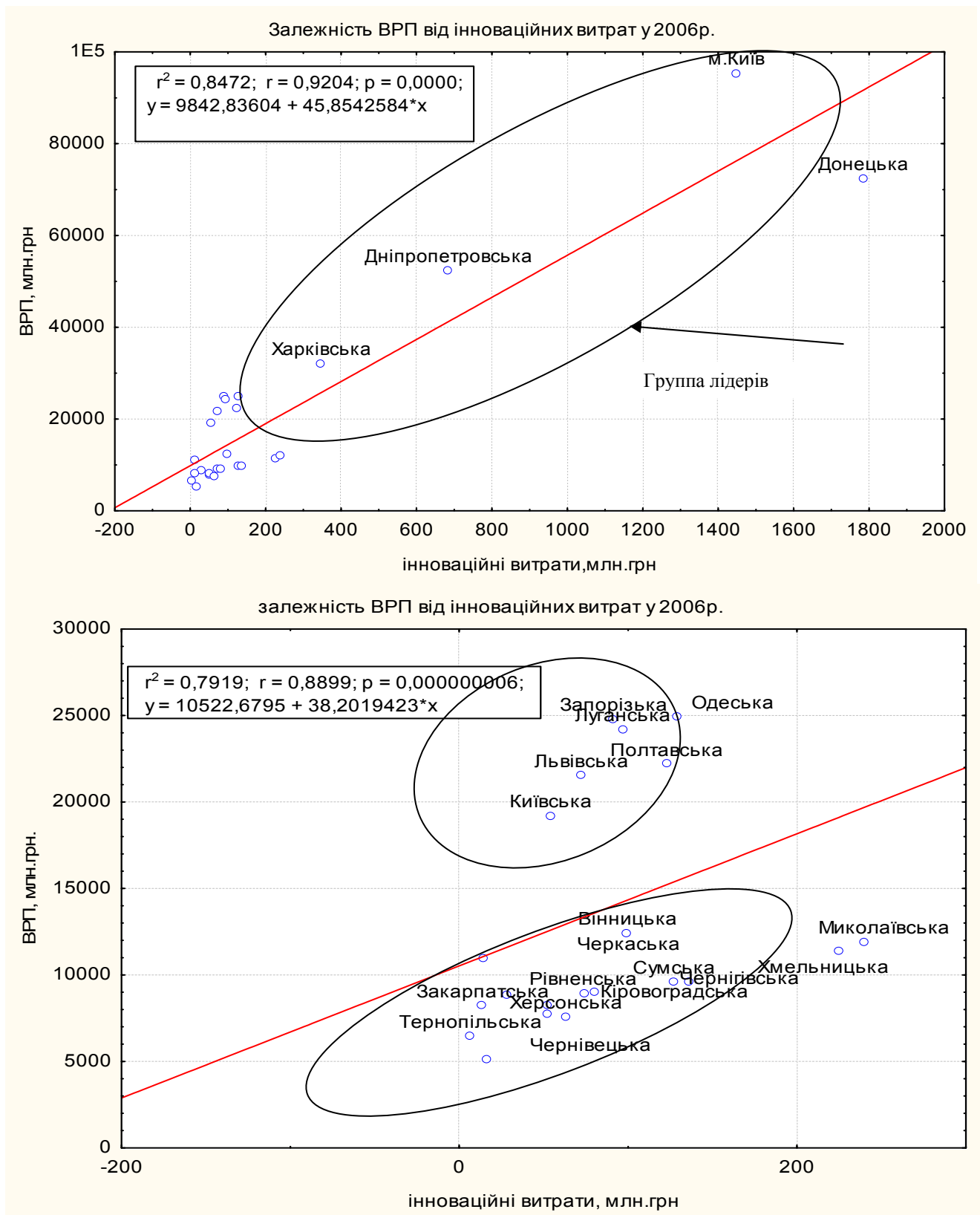


Рис. 4.18. Кореляційна залежність ВРП регіонів від обсягів інноваційних витрат у 2006 р.

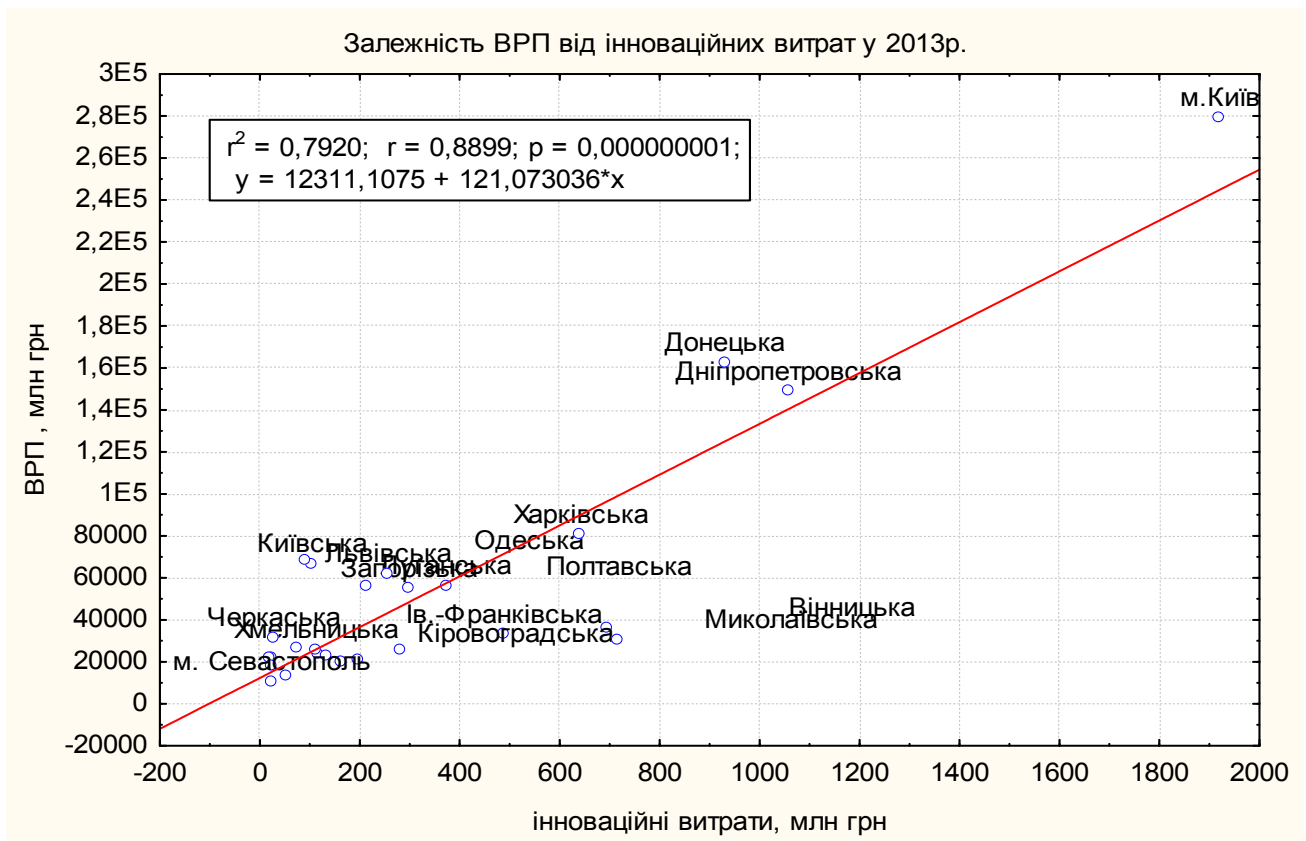


Рис. 4.19 Кореляційна залежність ВРП регіонів від обсягів інноваційних витрат у 2013 р.

– існуючі на сьогоднішній день малочисленні СЕЗ в Україні не відіграють роль «точок зростання» вітчизняної економіки. Незважаючи на позитивні ефекти у вигляді збільшення інвестиційних надходжень, створення нових робочих місць, розвитку інфраструктури територій, більшість з них були неефективними з точки зору наповнень бюджетів, що і призвело до вимушеного скасуванням пільгового режиму. Однак, слід зазначити, що різні СЕЗ в Україні мали різну бюджетну ефективність, що вимагало індивідуального підходу до перспектив їх розвитку. Сьогодні в Україні гостро стоїть питання необхідності пошуку нових територіально-організаційних механізмів стимулювання розвитку окремих територій. Багато науковців і практиків їх вбачають у створенні індустріальних парків;

– за обсягами інноваційних витрат забезпечується конвергентний розвиток регіонів, багаті регіони відстають у відносних показниках, а бідніші, навпаки, покращують свою ситуацію за темпами нарощення видатків на фінансування інноваційної діяльності, однак, в більшій мірі це відбувається за рахунок зниження результативності регіонів-лідерів (8 з 10-ти регіонів лідерів знизили свої рейтингові позиції), а це, в свою чергу, негативно впливає на розвиток країни в цілому.

## **Розділ 5.**

# **ПРОБЛЕМИ ТА ПОТЕНЦІАЛ ВИКОРИСТАННЯ КРЕДИТНИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ КОНВЕРГЕНТНОЇ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

## **5.1. МЕХАНІЗМИ КРЕДИТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Банківській системі в сучасних економічних умовах належить провідна роль в забезпеченні економічного розвитку як країни в цілому, так і її регіонів. Існує досить щільний кореляційний зв'язок між рівнем розвитку фінансового, в тому числі і банківського, сектору, та темпами зростання економіки, що обумовлено низкою причин: поглибленням глобалізації в фінансовій сфері, процесами об'єднання та взаємопроникнення банківських, промислових та торговельних капіталів, значною потребою реальної економіки в фінансово-кредитних та інвестиційних ресурсах, розширенням точок прикладання банківських капіталів тощо. При цьому, основною функцією регіональної банківської системи є задоволення попиту регіону у інвестиціях та кредитах, потреб реальному сектору економіки та населення регіону в кредитних ресурсах, забезпечення повного спектру банківських послуг для населення та суб'єктів господарювання. Через дію механізмів відтворення це сприяє досягненню росту ВРП, зростанню рівня добробуту населення та, як основної мети, подальшому розвитку регіону.

Вплив банківського сектору на регіональний розвиток проявляється через механізми трансформації залучених банками регіону ресурсів, процеси перерозподілу капіталу між регіонами та галузями реальної економіки, процеси розширеного відтворення банківських ресурсів, та безпосередню участь банківського кредитування у створення ВРП. Від того, який обсяг грошової маси та рівень відсоткових ставок можуть запропонувати комерційні банки реальному сектору та населенню, залежать обсяги та ціна кредитів та депозитів, які, в свою чергу, впливають на обсяги промислової продукції, індекс споживчих цін, рівень безробіття, інвестиції в основний

капітал, структуру промисловості, обсяги експорту та імпорту, грошові доходи населення даного регіону<sup>214</sup>.

Слід зауважити, що задля досягнення забезпечення регіонального розвитку через дію механізмів кредитування необхідним є розв'язання наступних завдань:

- забезпечення процесів управління кредитними ресурсами з метою задоволення потреби в них економіки регіону;
- досягнення максимально ефективного розподілу, перерозподілу та використання кредитних ресурсів, створених на території регіону;
- оптимізації кредитних потоків регіону;
- забезпечення максимальної ефективності регіональної кредитної політики та ефективності регіонального кредитування.

Одночасно із цим необхідним є врахування:

- інтересів усіх суб'єктів кредитних відносин в регіоні;
- вертикальну та горизонтальну підпорядкованість та взаємодію усіх суб'єктів кредитних відносин на усіх ієрархічних рівнях управління ними;
- можливості максимально ефективного використання як внутрішніх, так і зовнішніх кредитних ресурсів за усіма стадіями відтворювального процесу;
- врахування існуючих та можливих ризиків та максимально швидке реагування на них зі сторони усіх учасників кредитного процесу та суб'єктів управління кредитними ресурсами регіону;
- забезпечення процесу реалізації методів, інструментів, важелів, що регулюють процес кредитування;
- існування ефекту перетікання кредитних ресурсів між одиницями господарювання та регіонами тощо.

Слід мати на увазі, що значна частка кредитних ресурсів, що створені на території регіону, обслуговує відтворювальні процеси за його межами. Адже, слід визнати, в Україні на тлі разючих диспропорцій в розвитку не лише регіонів, але й їх фінансових систем, відбуваються суттєві процеси переміщення фінансових, в тому числі і кредитних ресурсів. Перетворюючись в кредитний ресурс інших регіонів та перерозподіляючись між центром та іншими регіонами через систему міжбюджетних, фінансово-податкових та інших відносин, вони частково повертаються у регіон в якості його фінансових ресурсів – бюджетних, інвестиційних, кредитних. Кінцевий економічний зміст такого перерозподілу полягає в капіталізації регіону. В свою чергу, зростання капіталізації регіону через розвиток економіки

---

<sup>214</sup>Региональные банковские процессы и инвестиционные процессы / Консорциум по вопр. приклад. эконом. исслед., Канадск. агенство по междунар. развитию [и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – 134 с.; Медяник А. В. Визначення ролі та місця регіональної банківської системи у розвитку регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2108/1/Medyan.pdf>

призводить до збільшення приросту ВРП та, як наслідок, до забезпечення вищих темпів регіонального розвитку. На рис. 5.1 представлено узагальнену схему впливу кредитування на регіональний розвиток.

Вплив банківського кредитування, як механізму забезпечення регіонального розвитку, на регіон є двостороннім. З одного боку, всебічний соціально-економічний розвиток забезпечує стійкість банківської системи і, навпаки, досягнення регіонального розвитку вимагає, в першу чергу, зростання промислового виробництва, значних фінансових вливань, потребу в яких може забезпечити саме банківська система. В постулатах економічної теорії це відповідає так званій «класичній дихотомії» – системі функціонування двох ринків – реального та грошового. Господарючі суб'єкти реального та фінансового секторів регіональної економіки самі по собі утворюють різні економічні системи, при цьому знаходячись в постійній взаємодії<sup>215</sup>. Більш різнопланові та доступні фінансові послуги можуть забезпечити можливості трансформації більш значних обсягів заощаджень у виробничі інвестиції з більш високою ефективністю<sup>216</sup>, що призводить не лише до активізації зростання реальної економіки, але й до більш рівномірного її розвитку.

Поняття взаємодії є досить складним та надзвичайно багатозначним. Ми цілком погоджуємось із думкою про те, що «дослідження організаційно-економічного аспекту взаємодії банків та промислових підприємств передбачає вивчення структурування економічних зв'язків між суб'єктами взаємодії, що включає в себе обмін фінансовими й інформаційними ресурсами і його оптимізацію»<sup>217</sup>.

Економічна наука неоднозначно ставиться до існування та щільності взаємозв'язку реального та фінансового секторів регіональної економіки. Не вдаючись до аналізу існуючих наукових поглядів щодо цієї проблематики, лише перелічимо чотири основні гіпотези:

- розвиток фінансового сектора обумовлений попитом реального;
- розвиток реального сектора обумовлений пропозицією фінансового;
- фінансовий сектор негативно та/або нейтрально впливає на зростання реального сектора економіки;
- розвиток реального та фінансового секторів економіки є взаємообумовленим<sup>218</sup>.

<sup>215</sup>Вагизова В. И. Региональная экономическая система: понятие, противоречия и развитие реального и финансового секторов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.tisbi.org/science/vestnik/2012/issue1/Vagizova.pdf>

<sup>216</sup>Сарват Джахан, Брэд Макдоналд Еще больший кусок растущего пирога [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2011/09/pdf/jahan.pdf>

<sup>217</sup>Підвищення ефективності взаємодії банківського і реального секторів економіки в умовах глобалізації та євроінтеграції : монографія / кол. авт. ; за ред. д-ра екон. наук О. І. Барановського. – К. : УБС НБУ, 2010. – 482 с.

<sup>218</sup>Горюнов А. П., Шляховой А. З. Взаимосвязь финансового и реального секторов экономики: теоретические аспекты [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elibrary.ru/item.asp?id=11395189>

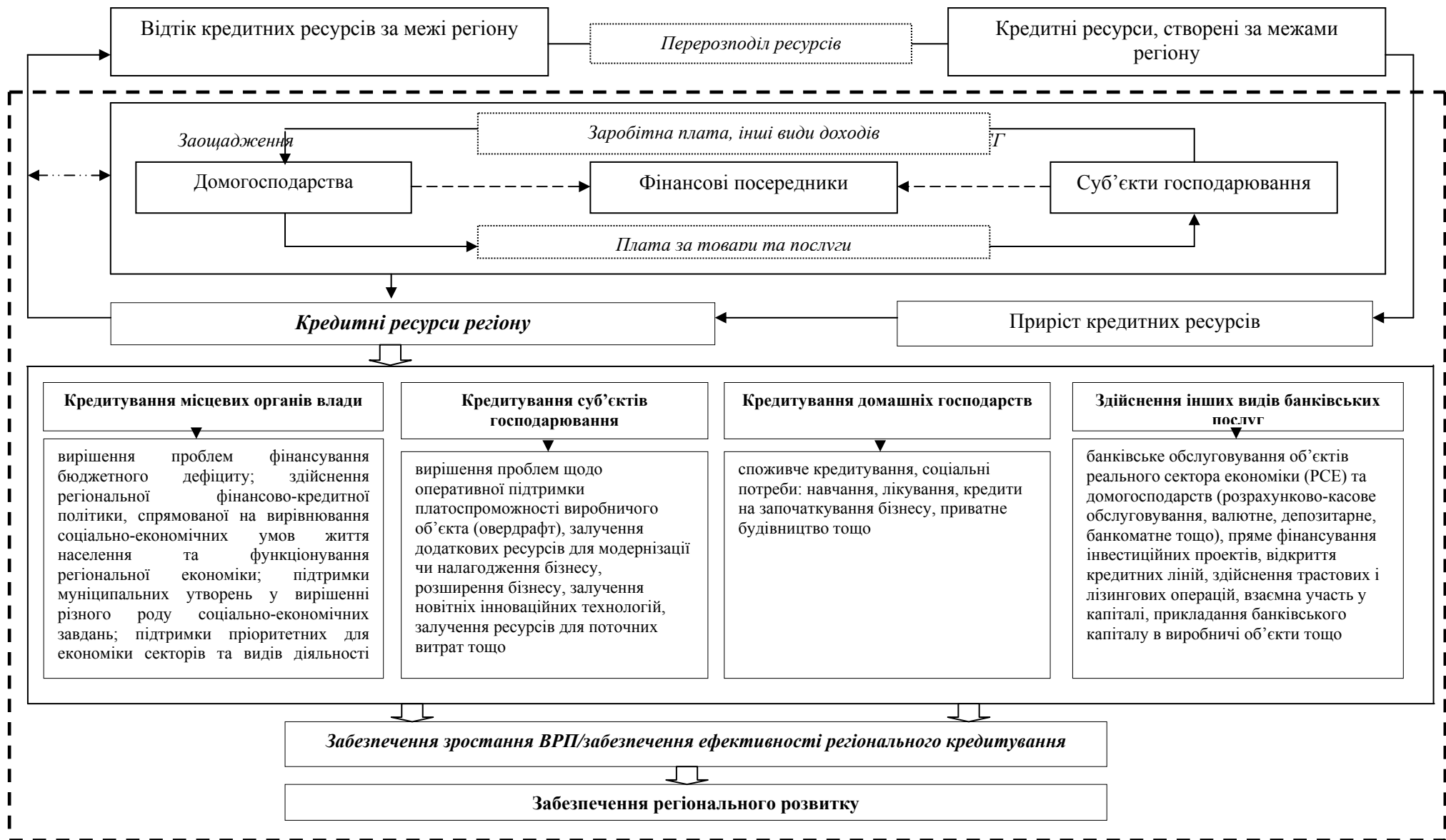


Рис. 5.1. Узагальнена схема впливу кредитування на регіональний розвиток

На різних етапах та в різних загальноекономічних умовах взаємовплив цих секторів проявляється по-різному. Однак, нині є очевидним, що функціонування фінансового та реального секторів є взаємопов'язаним, лише пропорційний розвиток цих секторів здатний забезпечити збалансоване економічне зростання загалом.

Нинішній етап функціонування економічної системи характеризується катастрофічною нестачею фінансових ресурсів для залучення їх на потреби реальної економіки, що проявляється через «занедбаність основних виробничих фондів, брак сучасних технологій, занепад наукоємних та високотехнологічних виробництв, зростання залежності національної економіки від перебігу інтеграційних та глобалізаційних процесів»<sup>219</sup>, що є наслідком, в тому числі, і нереалізованості проголошеної на державному рівні спрямованості на регіоналізацію економіки. Адже він апріорі покладає в основу управління регіоном принципи самозабезпеченості та самодостатності, необхідності підвищення зацікавленості регіональної влади в створенні, пошуку та максимально ефективному використанні наявних та залученні незадіяних у відтворювальні процеси фінансових ресурсів. Слід визнати, що ефективна взаємодія банківської системи та реального сектора економіки на регіональному рівні має забезпечувати досягнення достатнього для нього рівня економічного розвитку та, найважливіше, кінцевою метою такої взаємодії має стати зростання вартості регіональних активів (капіталізації регіону). Недооцінка регіональних активів є фактором впливу на темпи розвитку економіки. Капітали концентруються в найбільш капіталізованих регіонах, активи «стікаються» в ті регіони, де їх вартість є максимальною. Території, де рівень капіталізації є незначним, неспроможні утримувати капітал, відчувають значний відтік ресурсів і, як наслідок, не є спроможними забезпечувати ефективний розвиток своєї економіки.

Проте, в умовах України однозначно стверджувати про беззаперечно позитивний вплив банківського кредитування на регіональний розвиток, на нашу думку, не є правомірним. Це може бути пояснено наступним:

- по-перше, спостерігається катастрофічний розрив між регіонами України не лише за основними показниками соціально-економічного розвитку, що пов'язано з включенням механізму ринкової конкуренції, який розділив регіони за їх конкурентними перевагами і недоліками, а й за основними показниками, які характеризують розвиток їх фінансового, в тому числі, і банківського секторів;
- по-друге, з проявом різних можливостей адаптації до ринку регіонів з різною структурою економіки і різним менталітетом населення і влади;

<sup>219</sup>Підвищення ефективності взаємодії банківського і реального секторів економіки в умовах глобалізації та євроінтеграції: монографія / кол. авт. ; за ред. д-ра екон. наук О. І. Барановського. – К.: УБС НБУ, 2010. – 482 с.

- по-третє, позначилася фактична нерівність економічних взаємин різних регіонів України з центром<sup>220</sup>;
- по-четверте, існування значної асиметрії регіонів України за показниками, що характеризують можливості їх кредитного забезпечення;
- по-п'яте, спостерігається надвисокий рівень концентрації основних економічних та соціальних ресурсів в межах декількох регіонів, що пояснюється їх пріоритетним значенням при реалізації державної регіональної політики й інвестиційною привабливістю (на 6 областей (Донецьку, Дніпропетровську, Запорізьку, Луганську, Харківську, Київську) припадає понад 45% основного капіталу України. Лише в 5 областях України сконцентровано близько 89% банків – юридичних осіб.

Однак, значення банківського кредиту як джерела фінансування інвестицій та в процесах відтворення основних фондів беззаперечно обумовлено наступним:

- фінансових сектор як країни загалом, так і її регіонів розвивається більш стрімкішими темпами, ніж розвиток їх економіки;
- здатністю позитивно впливати на розвиток реального сектора економіки через дію механізмів ринкової трансформації;
- посиленням ролі та значення кредиту в забезпеченні економіки та населення додатковими фінансовими ресурсами;
- відсутністю альтернативних банківському кредитуванню інших позичкових джерел фінансування інвестиційних та споживчих витрат.

Виконуючи притаманні йому функції, банківський сектор через процеси перерозподілу фінансових ресурсів впливає на загальний стан економічного розвитку регіону та, як наслідок, рівень життя населення через забезпечення економіки додатковими фінансовими ресурсами у вигляді кредитів та інвестицій, посередництво на фондовому ринку та участю у розміщенні цінних паперів, здійснення розрахунків та підтримки поточної ліквідності економіки регіону. Це дозволяє йому приймати активну участь у формуванні фінансової бази регіону та безпосередньо впливати на регіональний розвиток. Загалом функціонування банківської системи вважається ефективним лише у випадку, коли саме банківські установи здатні виконувати функції посередників між вкладниками фінансових ресурсів та реальним сектором економіки, який потребує масштабних довготермінових капіталовкладень.

Проте, варто звернути увагу й на той факт, що не дивлячись на очевидність позитивного впливу механізмів банківського кредитування на

<sup>220</sup>Кухарська Н. О. Міжрегіональна диференціація розвитку регіонів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.confcontact.com/2012\\_05\\_25/5\\_kuharska.php](http://www.confcontact.com/2012_05_25/5_kuharska.php)



регіональний розвиток, донині серед науковців та практиків одностайності в цьому питанні немає. Досі залишається відкритим до дискусії питання: чому одні регіони в результаті розвитку банківського сектору, позитивної динаміки в кредитуванні реального сектору економіки та населення регіону прискорюють свій розвиток, а в інших – такий ефект відсутній або виявляється незначним. Тому, для визначення впливу банківського кредитування на регіональний розвиток необхідно здійснювати аналіз та оцінку цілої низки показників, які характеризують діяльність банківського сектору регіону та зміну валового регіонального продукту, який є найбільш значимим індикатором розвитку регіону. Адже банківська система, як складова фінансової системи загалом, в кінцевому варіанті повинна сприяти розвитку регіону, тому її роль, місце та вплив на регіональний розвиток необхідно оцінювати саме через вплив на зміну ВРП. Тому, на думку вітчизняних та зарубіжних вчених, оцінка ефективності кредитування на регіональному рівні та його вплив на регіональний розвиток має визначатись приростом ВРП, який викликаний приростом кредитів в економіку регіону.

Говорячи про банківське кредитування як механізм регіонального розвитку, на нашу думку, необхідно також звернути особливу увагу на банківське кредитування регіональних бюджетів (комунальний банківський кредит здійснюється у формі договірних взаємовідносин між позичальниками грошей, якими є виконавчі органи місцевого самоврядування, та кредиторами, якими є комерційні банки (кредитного договору). Відомо, що більшість бюджетів регіонів України є дефіцитними, а, отже, регіони – дотаційними. Це означає, що регіональна влада змушена надалі активніше використовувати різного роду інструменти фінансового ринку, в тому числі, і залучаючи банківські кредити з метою задоволення потреб підпорядкованих територій у сталому розвитку. Та саме банківські кредити є одним із основних джерел фінансових ресурсів для забезпечення державного управління на усіх його рівнях. Крім цього, надалі глибше проявляються тенденції скорочення фінансової допомоги місцевим бюджетам із центру, а, отже, роль та значення банківського кредитування в фінансуванні видаткових зобов'язань на місцях значно актуалізуються.

Основними відмінностями кредитів, які залучаються місцевою владою, є те, що отримані кошти не скеровуються на забезпечення процесів розширеного відтворення та створення нової вартості, а трансформуються в додаткові фінансові ресурси та спрямовуються на покриття сукупності державних витрат, а забезпеченням за кредитами виступають зазвичай об'єкти, які знаходяться у власності органів влади.

При цьому метою співпраці місцевих органів влади та банківських установ виступає:

- необхідність забезпечення муніципалітетів додатковими фінансовими ресурсами задля вирішення нагальних соціально-економічних проблем;

- вирішення проблем, пов'язаних із фінансуванням дефіциту бюджету;
- необхідність підтримки пріоритетних секторів економіки регіону;
- забезпечення належного рівня фінансово-кредитної політики, метою якої має бути спрямованість на розвиток регіональної економіки та, як наслідок, підвищення рівня життя населення регіону.

Слід зауважити, що за офіційною інформацією<sup>221</sup> головні розпорядники бюджетних коштів, в якості яких виступають облдержадміністрації та муніципальна влада, мають можливість залучати банківські кредити під державні гарантії у випадку реалізації проектів з модернізації соціальної інфраструктури. З цією метою в Бюджеті – 2013 було передбачено близько 50 млрд. грн. Головним критерієм при прийнятті рішення про надання таких гарантій виступає, наприклад, підвищення енергоефективності та енергоощадності, що дозволить зменшити витрати бюджетів в майбутніх періодах.

Згідно Закону України «Про державні цільові програми»<sup>222</sup> метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем. Цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення. Особливу роль відіграють місцеві соціальні програми, що визначають основні напрямки розвитку соціуму регіону, громади або окремої групи населення на певний строк. При цьому слід зазначити, що на локальному рівні соціальні аспекти розвитку регіону, громади є, як правило, складовою частиною більш загального плану – програми соціально-економічного і культурного розвитку<sup>223</sup>.

Проте, кредитування таких проектів несе в собі ряд потенційних небезпек з точки зору комерційного банку, серед яких слід відмітити:

- недостатній рівень рентабельності інвестиційних проектів;
- низьку ліквідність майна (переважно, яке надається в заставу);
- проблеми, пов'язані із отриманням державних гарантій за інвестиційними проектами;
- недосконалість чинного законодавства з питань врегулювання відносин органи влади – комерційні банки;
- недостатній рівень прозорості регіональних та місцевих бюджетів;

<sup>221</sup> Местные органы власти смогут привлекать кредиты под госгарантии на ремонт школ [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://news.meta.ua/archive/07.03.13/cluster:29285380-Mestnye-organy-vlasti-smogut-privlekat-kredity-pod-gosgarantii-na-remont-shkol/>

<sup>222</sup> Закон України «Про державні цільові програми» <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

<sup>223</sup> Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Абрамов Л. К., Азарова Т. В. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.

- відсутність системи моніторингу управління державними та муніципальними фінансами;
- проблеми, пов'язані із ступенем відповідальності місцевих органів влади за невиконані зобов'язання.

Слід визнати, що основною проблемою, вирішення якої лягає тягарем на місцеві органи влади, є визначення кредитоспроможності муніципалітетів, яка за змістом та суттю відрізняється від такого ж показника стосовно комерційних організацій. Оскільки діяльність комерційних банків спрямована на отримання прибутку, та у випадку кредитування ними місцевої влади вступають у дію ринкові механізми кредитування, то основним моментом є спроможність влади до обслуговування боргу (самого кредиту, % за користування та інших платежів). Для комерційного банку важливо, чи у випадку надання кредиту органу влади та неспроможності ним вчасно та в повному обсязі виконати свої зобов'язання, що буде виступати предметом застави: для прикладу, в США та ряді західних країн існує законодавство про банкрутство муніципалітету.

Незважаючи на весь спектр проблемних питань, недосконалість чинного законодавства щодо банківського кредитування місцевих органів влади, часто неспроможність влади вчасно та в повному обсязі здійснювати повернення банківських позик, банківське кредитування місцевих органів влади однозначно позитивно впливає на регіональний розвиток в цілому.

## **5.2. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКІВСЬКИХ СИСТЕМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Нинішній стан економічного розвитку регіонів демонструє значну асиметрію не лише з точки зору їх фінансо- та ресурсозабезпечення, але і за можливостями забезпечувати власну життєдіяльність самостійно. Загалом фінансово-кредитні диспропорції функціонування та розвитку регіонів лежать в основі багатьох не лише мезо-, а й макроекономічних проблем. Спостерігається поглиблення асиметрії в забезпеченні регіонів фінансовими ресурсами, що напряду пов'язано із цілою низкою існуючих в економіці диспропорцій, зокрема: нерівномірністю природно-ресурсного потенціалу та пов'язаних із цим розвитком виробництва; концентрацією капіталів, в тому числі банківських, на найбільш промислово-розвинених територіях; рівнем життя та рівнем трудової міграції населення регіонів; невідповідністю регіональної політики країни цілям та можливостям розвитку її регіонів

тощо. Підставою для цього, на думку вітчизняних науковців<sup>224</sup>, стала невизначеність протягом усього періоду становлення державності в країні стратегічних пріоритетів регіонального розвитку, неготовність регіонів до неухильно зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішньому ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові, кредитні та людські ресурси, неспроможність влади ефективно використовувати геополітичне розташування регіональних систем та комплексів. Надвисокий рівень концентрації основних економічних та соціальних ресурсів в межах декількох регіонів пояснюється їх пріоритетним значенням для реалізації державної регіональної політики та інвестиційною привабливістю. Вказане стосується в повній мірі й кредитно-банківської системи: системоутворюючі установи концентруються в 6 областях країни та формують понад 90% банківської системи. Щодо власного капіталу банків, то, для прикладу, власний капітал одного банку «Приватбанк», що є зареєстрований в м. Дніпропетровську, склав станом на 1.01.2014 р. 20909,59 млн. грн., що в майже 14 разів більше, аніж сукупний власний капітал банків – юридичних осіб Львівської області, та майже в 10 разів сумарно власний капітал усіх банків областей, для прикладу, Карпатського регіону України.

Існуючі до нинішнього часу проблеми мають тенденцію до подальшого загострення через політичну та, як наслідок, соціально-економічну кризу. В зв'язку із цим на особливу увагу заслуговує ситуація в банківській системі України, яка склалась в 2014 р. Зростання частки активів банківських установ відбувалось на тлі загального скорочення кількості функціонуючих в країні банків та було обумовлене девальвацією національної валюти – зростанні частки залишків по валютним активам. За даними рейтингової агенції «Рюрик» частка валютних активів в сукупних активах по банківській системі складала, станом на 1 липня 2014 р., 41,08% при 36,81% за результатами 2013.р. Станом на 1 липня 2014 р. структура власності активів банківської системи України представлена наступним чином: 51% – це банки з українським капіталом, банки з іноземним капіталом (за виключенням російського) – 16%; частка банків з російським капіталом становить 13%. На долю державних банків припадає 20%. Чисті активи банківських установ за 1 півріччя 2014 р. зросли лише на 28867 млн. грн. або на 2,26% та склали 1307,0 млрд. грн.

За даними НБУ, загальний обсяг депозитів в Україні на 1.09.2014 р. становив 680,0 млрд. грн., з них: депозити фізичних осіб: 433,9 млрд. грн. (63%); депозити юридичних осіб – 246,2 млрд. грн. (37%). Стан кредитно-інвестиційного портфеля банків України станом на 1 вересня 2014 р. представлено в табл. 5.1.

---

<sup>224</sup> Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2011. – 88 с. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Broshura\\_Bila-a47aa.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Broshura_Bila-a47aa.pdf)

Таблиця 5.1.

Структура кредитно-інвестиційного портфелю станом на 01.09.2014 р., млн. грн.\*

Банк	Місто	КІП**	Питома вага (%)*	В тому числі					
				Міжбанківські кредити **	Резерв під заборгованість банків	Кредити юридичним особам **	Кредити фізичним особам	Резерв під кредити та заборгованість клієнтів	Цінні папери
ВСЬОГО ПО УКРАЇНІ		802815,57	100	29024,103	823,18159	637561,5	154961,2	116533,97	98625,95
Центральний макрорегіон									
м. Київ, сукупно по банках - резидентах		550039,88	68,51	10017,60	548,25	422867,28	111862,9	84472,56	90312,93
ПОЛКОМБАНК	Чернігів	352,21	0,044	32,93	3,48	340,35	5,62	24,42	1,21
АСВІО БАНК	Чернігів	339,33	0,042	0,00	0,00	367,06	11,85	39,59	0,00
всього		691,53	0,09	32,93	3,48	707,42	17,47	64,01	1,21
всього по макрорегіону		550731,41	68,60	10050,52	551,73	423574,69	111880,3	84536,57	90314,14
Придніпровський									
ПРИВАТБАНК	Дніпропетровськ	163963,28	20,424	17044,75	225,72	138820,03	29416,05	22544,07	1452,24
БАНК КРЕДИТ-ДНІПРО	Дніпропетровськ	5351,35	0,667	42,60	0,85	5044,08	280,96	347,87	332,44
БАНК ВОСТОК	Дніпропетровськ	2968,09	0,370	0,00	0,00	2958,79	32,87	23,57	0,00
А-БАНК	Дніпропетровськ	776,00	0,097	0,00	0,00	151,77	921,78	303,27	5,72
НОВИЙ	Дніпропетровськ	551,21	0,069	0,00	0,00	521,12	7,20	3,88	26,76
КЛАСИКБАНК	Дніпропетровськ	427,02	0,053	42,61	0,00	530,43	15,74	161,76	0,00
ІнтерКредитБанк	Дніпропетровськ	413,55	0,052	0,00	0,00	441,25	0,74	28,44	0,00
МЕЛІОР БАНК	Дніпропетровськ	340,09	0,042	0,00	0,00	342,84	2,39	57,79	52,65
РАДАБАНК	Дніпропетровськ	297,64	0,037	69,70	0,02	227,78	6,38	12,37	6,16
КОНКОРД	Дніпропетровськ	177,70	0,022	5,00	0,97	207,58	2,68	40,10	3,52
ЗЕМЕЛЬНИЙ КАПІТАЛ	Дніпропетровськ	162,31	0,020	25,75	0,00	129,14	8,09	0,62	-0,06
ІНДУСТРІАЛБАНК	Запоріжжя	1781,77	0,222	60,12	0,06	1538,76	173,48	151,26	160,73
МЕТАБАНК	Запоріжжя	536,98	0,067	0,90	0,01	439,33	68,93	29,88	57,71
МОТОР-БАНК	Запоріжжя	269,68	0,034	13,61	2,04	205,29	3,30	8,19	57,73
всього		178016,66	22,17	17305,03	229,67	151558,19	30940,58	23713,06	2155,60
Донецький									
ПУМБ	Донецьк	28985,17	3,610	1278,53	28,86	23120,41	5100,11	3659,53	3174,50

Продовження таблиці 5.1.

ПРОФІН БАНК	Донецьк	282,79	0,035	17,69	0,00	239,01	28,35	2,26	0,00
<b>всього</b>		29267,96	3,65	1296,22	28,86	23359,43	5128,46	3661,79	3174,50
<b>Харківщина</b>									
МЕГАБАНК	Харків	5441,93	0,678	5,05	0,05	5147,58	501,50	331,56	119,42
ГРАНТ	Харків	808,97	0,101	0,00	0,00	734,21	79,34	7,99	3,41
РЕГІОН-БАНК	Харків	314,22	0,039	1,36	0,00	301,12	32,55	21,31	0,50
СТОЛИЧНИЙ	Суми	428,26	0,053	0,00	0,00	504,10	2,86	78,71	0,00
<b>всього</b>		6993,37	0,87	6,41	0,05	6687,01	616,25	439,57	123,33
<b>Причорноморський</b>									
ПІВДЕННИЙ	Одеса	11312,58	1,409	133,69	9,45	11253,07	397,79	773,38	310,85
ІМЕКСБАНК	Одеса	9830,81	1,225	2,93	0,44	10652,66	759,63	1583,96	0,00
ФІНБАНК	Одеса	2738,11	0,341	7,11	0,09	2714,81	25,42	16,62	7,47
МІСТО-БАНК	Одеса	1165,81	0,145	30,00	1,40	942,91	345,01	178,86	28,15
ПОРТО-ФРАНКО	Одеса	819,88	0,102	8,16	0,00	777,42	80,22	45,92	0,00
ІНВЕСТБАНК	Одеса	433,06	0,054	26,51	0,00	385,33	11,71	10,61	20,13
МАРФІН БАНК	Іллічівськ	1707,77	0,213	97,56	1,49	1064,06	572,82	236,52	211,34
<b>всього</b>		28008,02	3,49	305,95	12,86	27790,25	2192,60	2845,87	577,95
<b>Західний</b>									
КРЕДОБАНК	Львів	4222,89	0,526	0,00	0,00	1788,23	1180,74	266,36	1520,28
ІДЕЯ БАНК	Львів	2394,15	0,298	0,00	0,00	118,10	2239,78	300,06	336,34
ВіЕс БАНК	Львів	1802,29	0,224	0,00	0,00	1232,76	543,76	212,28	238,05
ЛЬВІВ	Львів	884,12	0,110	31,47	0,00	713,85	82,17	78,64	135,27
ОКСІ БАНК	Львів	396,58	0,049	28,50	0,00	319,29	36,56	8,11	20,33
ЗАХІДІНКОМБАНК	Луцьк	98,12	0,012	0,00	0,00	419,70	119,93	471,66	30,15
<b>всього</b>		9798,14	1,22	59,97	0,01	4591,92	4202,95	1337,11	2280,42

\*Питома вага кожного банку у загальному обсязі

\*\*не скориговані на резерви за кредитними операціями

\*Примітка. Складено з використанням матеріалів сайту Асоціації українських банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aub.org.ua/>

В Україні переважають строкові депозити, що складають 434,9 млрд. грн. (64%), тоді як поточні депозити становлять 246,8 млрд. грн. (36%). Починаючи з червня 2014 р. частка строкових депозитів знизилась, а поточних зросла на 3 процентних пункти через спад довіри до банків. Основна частина строкових депозитів (337,7 млрд. грн.) була залучена в населення. При цьому за підсумками 9 місяців 2014 р. депозити фізичних осіб у національній валюті знизилися на 18,0% – до рівня 207,9 млрд. грн., тоді як падіння вкладів в іноземній валюті склало – 34,1% та становить 15,1 млрд. дол. США станом на 01.10.2014 р. За період з 1 до 16 вересня 2014 р. відтік депозитів з банківської системи сягнув 6,4 млрд. грн., з яких в іноземній валюті – 0,4 млрд. дол.<sup>225</sup> А від початку 2014 р. і станом на 6 жовтня становив 110 млрд. грн. Зазначене стало наслідком загострення військово-політичної ситуації на Донбасі, дефолтів 25 банків та валютних обмежень для клієнтів банків з боку регулятора<sup>226</sup>.

Щодо фінансових показників діяльності по банківській системі. За підсумками 1 півріччя 2014 р. власний капітал банків зменшився на 7,36% або 14175 млн. грн. За 6 місяців 2014 р. обсяг регуляторного капіталу банків зменшився на 17632 млн. грн. та склав 187344 млн. грн. Адекватність регулятивного капіталу знизилась за період з 1 січня 2014 до 1 липня 2014 р. на 2,39% та становила 15,87%, що, однак, достатньо перевищує мінімально допустиме значення в 10%. Фінансовий результат банків при цьому мав позитивну динаміку та склав 1250 млн. грн. (табл. 5.2).

Таблиця 5.2.

*Основні показники результатів діяльності банків по системі,  
2012-2014 рр., млн. грн. \**

Показники	01.07.2012 р.	01.07.2013 р.	01.07.2014 р.
чистий операційний дохід від основної діяльності, в т.ч.:	35052	33953	47646
чистий процентний дохід	25317	23231	28289
чистий комісійний дохід	8339	9484	10536
результат від торговельних операцій	1396	1238	8821
чистий інший операційний дохід	-5324	-2398	-930
чистий операційний дохід	29728	31555	46716
інші доходи	931	1946	2528
загальні адміністративні витрати	17629	18858	21510
відрахування в резерви	11563	12549	27225
податок на прибуток	-91	913	-741
фінансовий результат поточного року	1558	1181	1250
коефіцієнт ефективності діяльності	136,60%	144,35%	179,75%
загальні адміністративні витрати/валовий дохід	24,56%	24,03%	20,81%
ROA	0,29%	0,21%	0,19%
ROE	1,98%	1,36%	1,37%

\*Примітка. Складено з використанням даних НРА Рюрик

<sup>225</sup>Українська правда, вівторок, 25 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/09/20/7038397/>

<sup>226</sup>Аналітичний огляд банків України ДЕПОЗИТИ [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.4sync.com/office/XCe1TVdd/2014-2Q\\_UBQR.html](http://www.4sync.com/office/XCe1TVdd/2014-2Q_UBQR.html)

Загалом, протягом 2014 р. діяльність банківської системи характеризується зниженням середнього значення нормативів капіталу та ліквідності банків: норматив адекватності регулятивного капіталу знизився з 18,26 до 15,21%; норматив співвідношення регулятивного капіталу до сукупних активів знизився з 13,98 до 12,01%; норматив миттєвої ліквідності знизився з 56,99 до 45,47%; норматив поточної ліквідності знизився з 80,86 до 76,07%; норматив короткострокової ліквідності знизився з 89,11 до 85,18%<sup>227</sup>. Спостерігається погіршення забезпеченості банківської системи ліквідністю і капіталом.

### **5.3. АНАЛІЗ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ БАНКІВСЬКОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНІВ**

Рівень розвитку банківської інфраструктури характеризує можливість регіону акумулювати фінансовий потенціал, здійснювати переміщення фінансових потоків, які акумулюються та перерозподіляється через банківські установи, а, отже, приймати активну участь в процесах розширеного відтворення. Окрім того, ефективне функціонування банківської мережі виступає в якості найефективнішого каналу збуту банківських продуктів та послуг, забезпечуючи регіонам доступ до фінансових ресурсів.

В Україні протягом 2006-2014 рр. діяла розгалужена мережа банківських фінансово-кредитних установ, яка була представлена значною кількістю банків переважно акціонерної форми власності, в середньому їх кількість становила 176. Однак, за об'єктивних причин в період 2013-2014 р. загальна кількість банківських установ стрімко скорочується. Лише за 9 місяців 2014 р. кількість банків, які мають банківську ліцензію, скоротилась з 180 до 171. Проте, таке скорочення не остаточне: станом на 1 жовтня 2014 р. на ліквідації, за офіційною інформацією, оприлюдненою на сайті НБУ, знаходяться ще 20 установ. Їх географія наступна: м. Київ та Київська область – 10 банків; Волинська область – 1; Донецька – 2; Одеська – 1; Полтавська – 1; Сумська – 1; Харківська область – 4 банківські установи. Слід зазначити, що в зв'язку із неможливістю здійснювати банківський нагляд та з метою регулювання (в зв'язку з анексією АР Крим) Національним банком було прийнято рішення про відкликання ліцензії 2 банківських установ: ПАТ

---

<sup>227</sup> Аналітичний огляд банків України ДЕПОЗИТИ [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.4sync.com/office/XCe1TVdd/2014-2Q\\_UBQR.html](http://www.4sync.com/office/XCe1TVdd/2014-2Q_UBQR.html)



«Чорноморський банк розвитку та реконструкції» та ПАТ Банк «Морський»<sup>228</sup>.

Незважаючи на ліквідацію ряду банківських установ переважно капіталу українського походження, частка іноземного капіталу в статутному капіталі банків за результатами 1 півріччя 2014 р. зменшилась та становить 32,3%. Ця тенденція стала наслідком виходу з українського ринку австрійської фінансової групи Erste Group та продажем нею 100% акцій свого українського дочірнього банку «Ерсте банк», згортання діяльності шведського банку ПАТ «Сведобанк» та кіпрського банку ПАТ «Астра Банк»<sup>229</sup>.

Аналіз просторового розташування банківських установ дозволив дійти наступного висновку. Територіально в Україні сформувались декілька потужних фінансових центрів, розташування яких повністю відповідає схемі макрорегіоналізації України<sup>230</sup>, центральні міста макрорегіонів виступають в якості головних фінансових центрів країни (рис. 5.2, табл. 5.3).

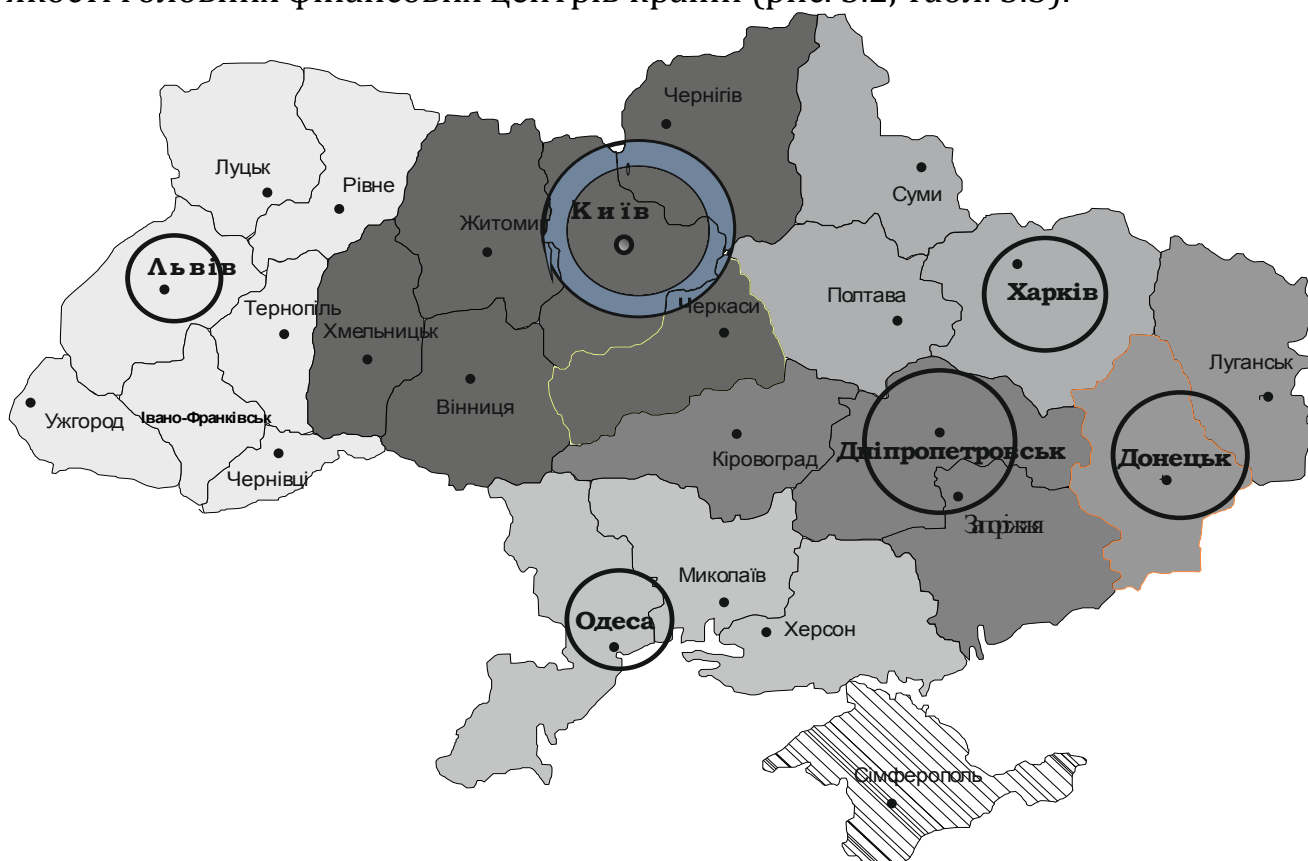


Рис. 5.2. Розташування системоутворюючих банківських установ згідно схеми макрорегіоналізації України, 2005-2013 рр.

<sup>228</sup> Постанова НБУ № 260 від 06.05.2014 р. «Про відкликання та анулювання банківських ліцензій та генеральних ліцензій на здійснення валютних операцій окремих банків і закриття банками відокремлених підрозділів, що розташовані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0260500-14>

<sup>229</sup> Аналітичний огляд банківської системи України за 1 півріччя 2014 р. НРА Рюрік, С. 6

<sup>230</sup> Долішній М. І., Паламарчук М. М., Паламарчук О. М., Шевчук Л. Т. Соціально-економічне районування України: Препринт. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 1997. – 50 с.

Слід зауважити, що НБУ планує збільшити норматив мінімального регулятивного капіталу з 120 до 500 млн. грн. до 2018 р. та до 750 млн. грн. до 2020 р. До 2018 року планується завершити впровадження вимог Базель III. Це однозначно призведе до подальшого скорочення чисельності банківських установ. Однак, таке скорочення не вплине на якість та доступність банківських послуг: для прикладу, в Польщі налічується близько 50 банків, тобто в 4 рази менше, ніж нині в Україні, при співставній з Україною чисельністю населення (38135,9 тис. осіб – Польща та 42981,9 тис. осіб – Україна (без врахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя)).

Таблиця 5.3.

*Розташування фінансових центрів в межах макрорегіонів України, 2013 р.*

<i>Макрорегіон</i>	<i>Області, які входять до складу макрорегіону</i>	<i>Центр макрорегіону</i>	<i>Кількість банківських установ – резидентів, що зареєстровані в макрорегіоні, од.</i>	<i>в т.ч. в центрі макрорегіону, од. / % від заг. обсягу</i>
<b>Центральний</b>	Вінницька, Житомирська, Київська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська	<b>Київ</b>	119	116 / 65,91%
<b>Західний</b>	Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька	<b>Львів</b>	7	5 / 2,81%
<b>Донеччина</b>	Донецька, Луганська	<b>Донецьк</b>	12	10 / 5,93%
<b>Придніпров'я</b>	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська	<b>Дніпропетровськ</b>	17	14 / 7,52%
<b>Причорномор'я</b>	АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська	<b>Одеса</b>	10	8 / 5,24%
<b>Харківщина</b>	Полтавська, Сумська, Харківська	<b>Харків</b>	11	7 / 5,63%
<b>Всього</b>			<b>176</b>	<b>160 / 89,72%</b>

Саме ці центри формували протягом 2005-2013 рр. в середньому 89,73% загального обсягу банківської інфраструктури країни. Означений статус фінансових центрів обумовлений концентрацією навколо них системоутворюючих суб'єктів господарювання, фінансових установ, провідних закладів освіти та науки тощо. Також слід зазначити прикордонний статус зазначених центрів. Цікавими в цьому контексті є результати діяльності банківських установ (активи та зобов'язання) станом на 01.09.2014 р. (рис. 5.3) в розрізі макрорегіонів.

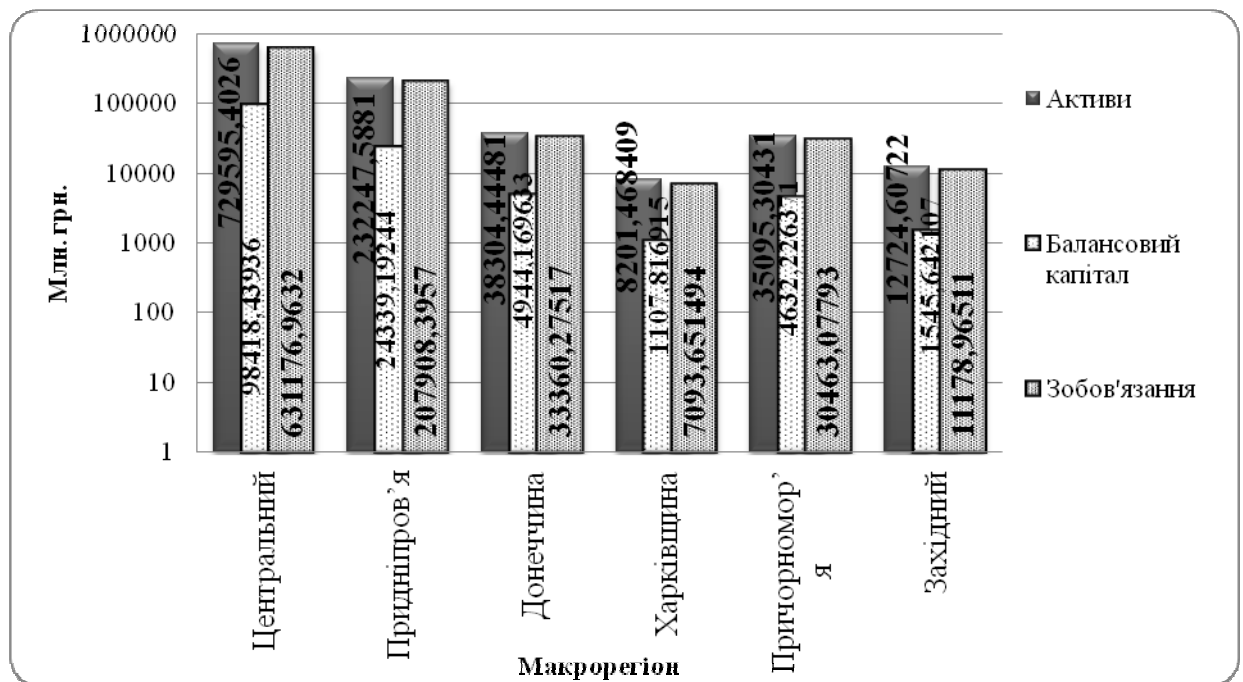


Рис. 5.3. Міжрегіональне порівняння результатів діяльності банків в розрізі макрорегіонів, станом на 01.09.2014 р., млн. грн.

Зокрема, проведений аналіз концентрації банків – юридичних осіб та філій банків по регіонах України демонструє (табл. 5.4), що протягом 2006-2013 рр. в м. Києві в середньому було сконцентровано 62,18% усього масиву банківських установ країни, в той час, коли в 10 областях не існувало жодного банку – юридичної особи, а з 2011 р. кількість таких областей зросла ще на 1 за рахунок Івано-Франківської області. Розмах асиметрії між регіонами за часткою банківських установ – юридичних осіб в загальному обсязі зареєстрованих в країні банків є значним, та сягає, без урахування м. Києва (між м. Києвом (тах) та Волинською, Закарпатською та Сумською областями (min) 115,28 разів. А розмах варіації між м. Києвом та найближчою за ним Дніпропетровською областю становить 8,2 рази), між Дніпропетровською областю та Івано-Франківською (min) 19,6 рази, між Дніпропетровською та наступною за нею Донецькою – 1,27 рази, між Дніпропетровською та Львівською областю – 2,68 рази.

Щодо регіональної мережі точок продажу банківського продукту, то за період 2005-2013 рр. філіальна мережа банків скоротилась майже у 7 разів. І, якщо в результаті банківської кризи 2008-2009 рр. цей процес було лише започатковано, то, для прикладу, з початку 2013 р. внаслідок оптимізації діяльності банків та об'єднання низки банківських установ, кількість банківських регіональних підрозділів (філій та відділень) загалом зменшилася на 2,6% (або 498 підрозділів) та станом на 01.12.2013 р. склала 19,4 тис. од.

Таблиця 5.4.

Частка банків – резидентів областей в загальному обсязі банківських установ України, 2005-2012рр., % \*

Регіони	Роки									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013, 1 півріч.	Середнє по регіону
м. Київ та Київська область	59,51	59,17	60,69	61,54	62,78	62,86	65,14	65,71	65,91	62,59
Дніпропетровська	6,75	7,69	8,09	7,14	7,22	7,43	7,43	8,00	7,95	7,52
Донецька	6,13	5,92	5,78	6,04	6,11	6,29	5,71	5,71	5,68	5,93
Харківська	7,36	7,10	6,36	6,04	5,56	5,14	5,14	4,00	3,98	5,63
Одеська	6,13	5,92	5,78	5,49	5,00	5,14	4,57	4,57	4,55	5,24
Львівська	3,07	2,96	2,89	2,75	2,78	2,29	2,86	2,86	2,84	2,81
Полтавська	1,23	1,18	1,16	1,10	1,11	1,71	1,71	1,71	1,70	1,40
Чернігівська	1,84	1,78	1,73	1,65	1,67	1,71	1,71	1,71	1,70	1,72
Запорізька	1,84	1,78	1,73	1,10	1,11	1,14	1,14	1,14	1,14	1,35
АРК і Севастополь	1,84	1,78	1,73	1,10	1,11	1,14	1,14	1,14	1,14	1,35
Луганська	1,23	1,18	1,16	1,10	1,11	1,14	1,14	1,14	1,14	1,15
Сумська	0,61	1,18	1,16	1,10	1,11	1,14	0,57	0,57	0,57	0,89
Волинська	1,23	1,18	1,16	1,10	1,11	1,14	0,57	0,57	0,57	0,96
Ів. Франківська	0,61	0,59	0,58	0,55	0,56	0,57	0	0	0	0,38
Закарпатська	0,61	0,59	0,58	0,55	0,56	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57
Рівненська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Вінницька	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Житомирська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кіровоградська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Миколаївська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Тернопільська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Херсонська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Хмельницька	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Черкаська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чернівецька	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\*Складено за даними офіційного сайту НБУ<sup>231</sup>

Однак щільність банківської мережі, не зважаючи на її скорочення та заміщення її більш сучасними формами роботи з клієнтами, залишається досить високою: станом на 01.11.2013 р. на 100 тис. мешканців України припадало 43 банківські підрозділи. Найвища концентрація банківської регіональної мережі у розрахунку на 100 тис. осіб спостерігається в м. Києві (72 підрозділи) та м. Севастополі (57 підрозділів), а також у АР Крим (52 підрозділи). Найменший рівень покриття у Тернопільській, Житомирській та Рівненській областях, де на 100 тис. осіб припадало від 27 до 32 банківських точок продажу.

Лише з початку 2014 р. мережа точок продажу банківського продукту скоротилась на 6%, та станом на 1 травня 2014 р. становила 18229 одиниць. Причини такого скорочення очевидні: окрім зміни в стратегіях переважної більшості банківських установ, спричинених скороченням витрат на розвиток і оптимізацію своїх регіональних мереж та активним

<sup>231</sup>Офіційний сайт НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/>

запровадженням інтернет-банкінгу, «поштовхом» до активізації, а в окремих випадках, повного припинення функціонування, стали події кінця 2013 початку 2014 рр. Підтвердженням цього слугують наступні цифри: за кількістю закриття відділень та припинення функціонування банківських установ лідером виступає АР Крим, де станом на початок травня 2014 р. припинили роботу 542 точки продажу (-42,5% від загальної кількості в даному регіоні)<sup>232</sup> і, вочевидь, слід очікувати подальшого скорочення. Для довідки: за офіційною інформацією Центральний банк Росії заборонив дев'ятьом українським банкам працювати у Криму. Рішення набуло чинності з 26 травня. Під заборону потрапили: «Ощадбанк», «Укрсоцбанк», «УкрСиббанк», «Дельта Банк», банк «Форум», «АвтоКразБанк», Platinum Bank, «Марфін Банк» та «Міський комерційний банк»<sup>233</sup>. Натомість, нині в Криму відбувається процес витіснення українських банківських структур та заміщення їх російськими: нині в АР Крим розпочали свою діяльність близько 30 російських банків.

Банківська мережа м. Києва та Київської області скоротилася на 157 відділень (або на 5,7%). У Дніпропетровській області кількість працюючих відділень зменшилася на 68 одиниць (4,7%), у Харківській – на 65 (5,1%), у Черкаській – на 58, що склало 9,4% від їх загальної кількості в цій області. Динаміка мережі банківських відділень (балансових та безбалансових) в областях Західного регіону України представлено на (рис. 5.4).

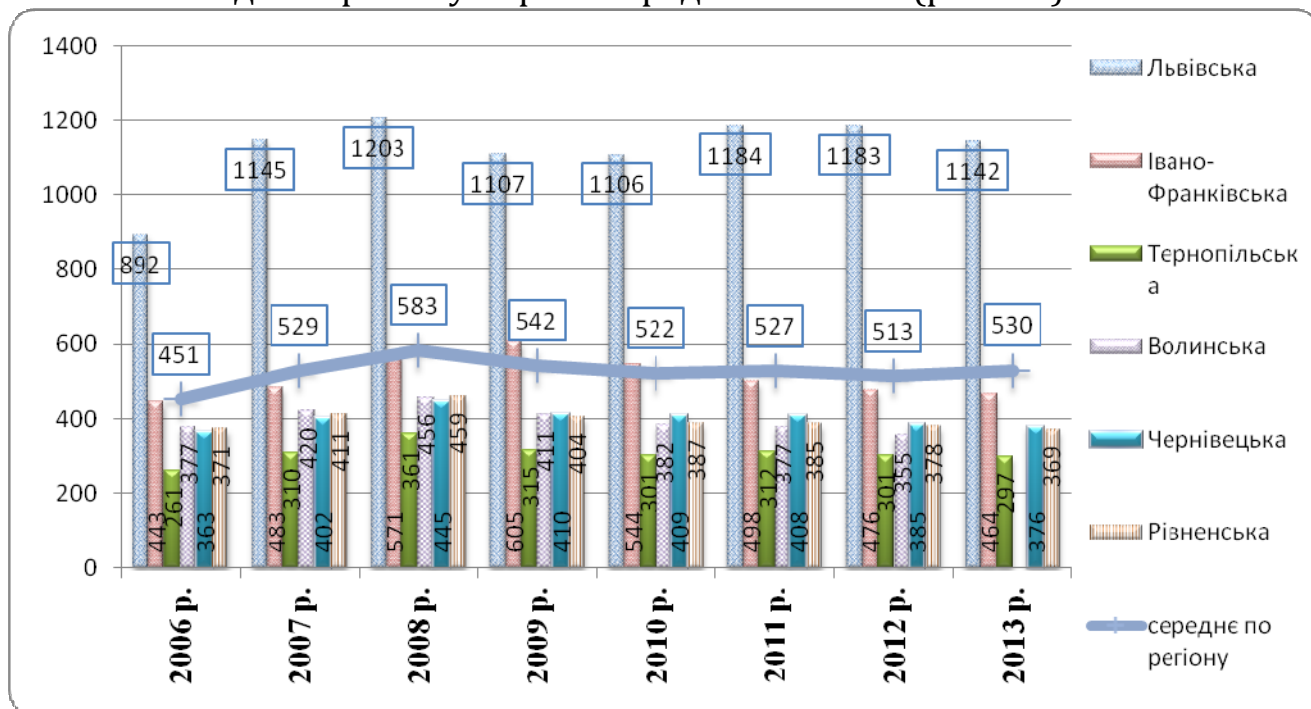


Рис. 5.4. Динаміка мережі банківських відділень (балансових та безбалансових) в областях Західного регіону України, 2006-2013 рр., одиниць

<sup>232</sup> Сайт НАБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nabu.com.ua/ukr/press\\_centra/news/97048/](http://www.nabu.com.ua/ukr/press_centra/news/97048/)

<sup>233</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/ECONOMICS/centrobank-rf-viganyaye-ukrayinski-banki-z-krimu-143956\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/centrobank-rf-viganyaye-ukrayinski-banki-z-krimu-143956_.html)

Однак, не зважаючи на скорочення кількості відділень, покриття регіонів банківською мережею є досить високим. В цілому в Україні станом на 1 травня 2014 р. на 100 тис. населення нараховувалось 40 відділень (тобто 1 відділення на 2,4 тис. осіб). Таке значення показника покриття, яке притаманне усьому періоду дослідження, співставне з покриттям у європейських країнах, де, наприклад, щільність банківської мережі коливається від 1 до 4-5 банків і їх відділень на 10 тис. чол. (без урахування ощадних і небанківських кредитних установ). Для порівняння, в Німеччині цей показник дорівнює 5, в Швейцарії – 7,14.

Слід зазначити, що аналіз кількості банківських відділень, за статистикою 40 країн – членів Європейської банківської федерації<sup>234</sup>, показав, що основними факторами, які впливають на розвиток мережі відділень банківських установ, є платоспроможний попит на фінансові послуги (ВВП на одну особу), розмір території та чисельність населення. Вказані фактори визначають не менше 60% варіації числа офісів, які обслуговують населення. Чим вища щільність населення та рівень його достатку, тим вищою є потреба в фінансових посередниках. В зв'язку із цим, цікавими видаються результати досліджень<sup>235</sup> банківської мережі регіонів України за кількістю банківських установ в розрахунку на 1 населений пункт (рис. 5.5). Їх результати ілюструють наступне: без урахування м. Києва та м. Севастополя покриття населених пунктів банківською мережею можна вважати практично рівномірним, в середньому 0,6 банківських установ при мінімальному 0,2 установи в Житомирській області до максимальних 1,3 встановив АР Крим (на 01.01.2013 р.), Донецькій та Чернівецькій областях. Стосовно міст із особливим статусом – Києва та Севастополя, то варіативний розмах між ними складає 2180,1.

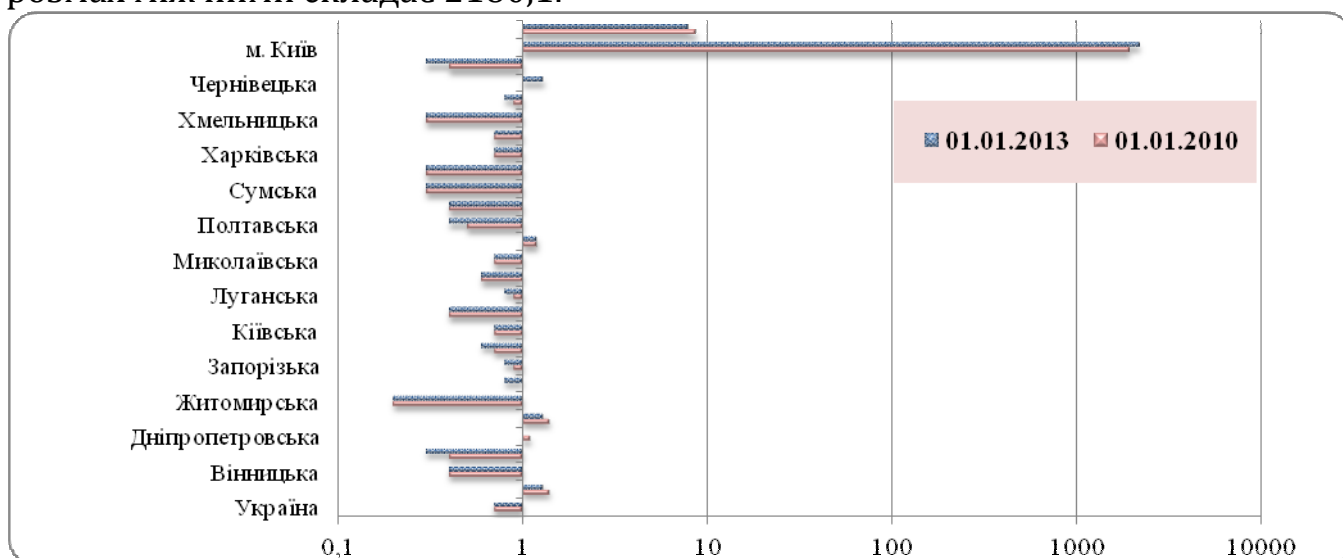


Рис. 5.5. Забезпеченість населених пунктів банківськими відділеннями

<sup>234</sup>EBF Statistics on the European banking sector [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.ebf-fbe.eu/>

<sup>235</sup>Ніценко В. С., Кузьменко Є. С. Тенденції розвитку банківської мережі в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fp.cibs.ck.ua/files/1301/13nv\\_tto.pdf](http://fp.cibs.ck.ua/files/1301/13nv_tto.pdf)

Покриття банкоматами та торговими терміналами також є досить високим. Так, станом на 1 квітня 2014 р. в цілому в Україні на 100 тис. чол. припадало 90 банкоматів, але в окремих регіонах цей показник був значно вищим. Так, у м. Києві він становив 176 одиниць, у Дніпропетровській області – 113, у Полтавській – 104. Мінімальне покриття спостерігалось в Київській області (41 банкомат на 100 тис. осіб). Відносно невисоким рівнем покриття відрізняються також Чернівецька, Закарпатська та Івано-Франківська області (кількість банкоматів не перевищує 70 на 100 тис. мешканців), але це можна пояснити географічним розташуванням цих регіонів – значна частина цих територій є гірськими.

Покриття торговими терміналами на початок квітня в цілому в Україні становило 448 шт., а покриття банківськими терміналами – 59 шт. на 100 тис. осіб<sup>236</sup>.

Загалом слід констатувати, що регіони України забезпечені банківською інфраструктурою на доволі високому рівні, скорочення фізичної чисельності банківських установ ніяким чином не впливає на забезпечення суб'єктів господарювання та населення регіонів усім спектром банківських продуктів і послуг.

Однак, на нашу думку, не можна залишити без уваги проблеми в частині Донецької та Луганської областей, де за умов проведення військових дій та на непідконтрольних українській владі територіях, починаючи із травня 2014 р., ситуація є кардинально іншою. Мається на увазі практично повне припинення або суттєве скорочення діяльності банківських установ. А з 7 серпня 2014 р. Національним банком (Постанова від 6 серпня 2014 р. № 466 «Про призупинення здійснення фінансових операцій») введено заборону на здійснення усіх видів фінансових операцій на неконтрольованих українською владою територіях. Тобто на практиці це означає повне припинення діяльності банків на значній території цих областей. Для довідки: на початку липня 2014 р. у банках Донецької та Луганської областей було акумульовано 78 млрд. грн., що складало 5,98% від активів усієї банківської системи України. У фінансових установах регіону АТО було зосереджено 10,39% усіх готівкових коштів із банківської системи, понад 21 млрд. гривень коштів суб'єктів підприємницької діяльності, 34,7 млрд. грн. депозитів громадян<sup>237</sup>. Станом на 1 вересня 2014 р. лідерами за обсягами чистих активів в Донецькій області був ПУМБ (20160 млн. грн.), Сбербанк Росії (7477 млн. грн.), Промінвестбанк (6344 млн. грн.), Укрбізнесбанк (3502 млн. грн.). Відповідно, в Луганській області – Приватбанк (2785 млн. грн.), Ощадбанк (683 млн. грн.), Райффайзен Банк Аваль (682 млн. грн.), Надра Банк (674 млн. грн.). Слід визнати, що в найближчій перспективі на цих

<sup>236</sup> Ніценко В. С., Кузьменко Є. С. Тенденції розвитку банківської мережі в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://fp.cibs.ck.ua/files/1301/13nv\\_tto.pdf](http://fp.cibs.ck.ua/files/1301/13nv_tto.pdf)

<sup>237</sup> Що відбувається з банками в зоні АТО. Як працює банківська система в Донецькій і Луганській областях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/business/1375008-shcho-vidbuvaetsya-z-bankami-v-zoni-ato>



територіях зворотна тенденція спостерігатись не буде, що може призвести до згортання або повного припинення діяльності практично всіх банківських установ. Наслідком стане перерозподіл впливу фінансових центрів в межах банківської системи країни вже за підсумками 2014 р.

Проведені дослідження дозволяють констатувати, що між регіонами України за розвитком банківської інфраструктури процеси конвергентного або дивергентного розвитку не спостерігаються. Протягом досліджуваного часового періоду, який склав 8 років, співвідношення показників, які характеризують банківську мережу, залишалось практично незмінним. Провідна роль, визначальне значення, охоплення усієї території країни банківською мережею, можливості щодо пропозиції суб'єктам економіки та населенню широкого спектру сучасних банківських послуг та продуктів протягом усього періоду дослідження належали 6 провідним фінансовим центрам, які і формують банківську систему країни.

#### **5.4. АНАЛІЗ АСИМЕТРІЙ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАНКІВСЬКИХ СИСТЕМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Загальновідомим є той факт, що капітали концентруються в найбільш капіталізованих регіонах, активи «стікаються» в ті регіони, де їх вартість є максимальною. Території, де рівень капіталізації є незначним, неспроможні утримувати капітал та відчують значний відтік ресурсів і, як наслідок, не є спроможними забезпечувати ефективний розвиток своєї економіки. Ступінь асиметричності регіонів України є тому підтвердженням. Спостерігається катастрофічний розрив між регіонами України не лише за основними показниками соціально-економічного розвитку (що пов'язано, по-перше, з включенням механізму ринкової конкуренції, що розділив регіони за їх конкурентними перевагами і недоліками. По-друге, з проявом різних можливостей адаптації до ринку регіонів з різною структурою економіки та різним менталітетом населення та влади. По-третє, позначилася фактична нерівність економічних взаємин різних регіонів України з центром<sup>238</sup>), а й за показниками, що характеризують можливості їх кредитного забезпечення. Проведене міжрегіональне порівняння за залученими депозитами та виданими кредитами в розрізі суб'єктів та в розрахунку на одну особу населення регіону, дозволило отримати наступні результати:

---

<sup>238</sup>Інтернет видання «Комерсант.UA» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1879527/print>



- розмах варіації за показником «депозити домашніх господарств» (середнє) становить 19,188 грн. (максимальні значення у м. Києві та Київській області 21,218 грн. на одну особу та мінімальне – у Вінницькій області – 2,03 грн.), тобто 10,45 рази;
- розмах варіації за показником «кредити, надані домашнім господарствам» становить 15,265 грн. (максимальне значення у м. Києві та Київській області 17,098 грн. на одну особу та мінімальне – у Чернігівській області 1,833 грн.), тобто 9,33 рази;
- розмах варіації за показником «депозити нефінансових корпорацій» склав 13,42 грн. (максимальне значення у м. Києві та Київській області 13,77 грн. на одну особу та мінімальне – у Чернівецькій області 0,35 грн.), тобто 39,34 рази;
- розмах варіації за показником «кредити, надані фінансовим корпораціям» склав 61,07 грн. (максимальне значення у м. Києві та Київській області 62,2 грн. на одну особу та мінімальне – у Житомирській області 1,13 грн.), тобто 55,04 рази.

Аналіз співвідношення коефіцієнта варіації вищеназваних показників показав, що протягом досліджуваного періоду спостерігається катастрофічний розрив між регіонами, який, для прикладу, за показником «кредити, надані нефінансовим корпораціям» в розрахунку на 1 особу населення регіону сягає 205,23%! Лише за показником «депозити нефінансових корпорацій» спостерігалась незначна позитивна динаміка протягом кризових років, але її причинами став загальний спад банківської активності на тлі негативних процесів 2008-2009 рр., а не зменшення диференціації економічного розвитку регіонів. Одночасно із цим можна стверджувати і про існування протягом 2008-2011 рр. мінімальної конвергенції регіонів за обсягами залучених банківськими установами депозитів суб'єктів господарювання (табл. 5.5), що підтверджується розрахунками коефіцієнта варіації. Якщо, незважаючи на значну варіацію, його тенденція була негативною: від 2,76 у 2008 р. до 2,37 у 2011 р. (стверджувати про позитивність цієї тенденції недоцільно: елементи конвергенції спостерігаються на тлі об'єктивних процесів, пов'язаних із посткризовим відновленням, в першу чергу, довіри до фінансових установ, деяким пожвавленням в реальному секторі економіки, посткризовим відновленням кредитування банківськими установами суб'єктів підприємництва та домогосподарств, але ніяк не із досягненням регіонами позитивного результату свого розвитку), то протягом двох наступних років коефіцієнт варіації зріс до 2,73 (2013 р.), що свідчить про дивергенцію областей України за залученими банківськими установами депозитами юридичних осіб. Загалом, слід зробити висновок, що ця складова банківської діяльності напряму залежить від загальноукраїнських політичних та соціально-економічних тенденцій, і говорити про можливість конвергентного розвитку регіонів за цим напрямом не є доречним.

Таблиця 5.5.

*Динаміка показників, які характеризують депозити, залучені банківською системою  
від нефінансових корпорацій, 2008-2013 рр.*

<i>Регіони</i>	<i>2008 р.</i>	<i>2009 р.</i>		<i>2010 р.</i>		<i>2011 р.</i>		<i>2012 р.</i>		<i>2013 р.</i>	
	<i>депозити, млн. грн.</i>	<i>депозити, млн. грн.</i>	<i>приріст, %, до попереднього періоду</i>	<i>депозити, млн. грн.</i>	<i>приріст, %, до попереднього періоду</i>	<i>депозити, млн. грн.</i>	<i>приріст, %, до попереднього періоду</i>	<i>депозити, млн. грн.</i>	<i>приріст, %, до попереднього періоду</i>	<i>депозити, млн. грн.</i>	<i>приріст, %, до попереднього періоду</i>
<b>Україна</b>	<b>118188</b>	<b>94796</b>	<b>80,21</b>	<b>116105</b>	<b>122,48</b>	<b>153120</b>	<b>131,88</b>	<b>173319</b>	<b>113,19</b>	<b>195160</b>	<b>112,60</b>
АР Крим та м. Севастополь	1811	2013	111,15	2130	105,81	2839	133,29	3136	110,46	3194	101,85
Вінницька	624	564	90,38	721	127,84	824	114,29	1217	147,69	1229	100,99
Волинська	474	429	90,51	800	186,48	931	116,38	1090	117,08	1233	113,12
Дніпропетровська	11275	9149	81,14	11181	122,21	23230	207,76	18454	79,44	19233	104,22
Донецька	11754	11315	96,27	14055	124,22	18963	134,92	17551	92,55	17700	100,85
Житомирська	496	493	99,40	620	125,76	688	110,97	798	115,99	930	116,54
Закарпатська	464	309	66,59	383	123,95	437	114,10	581	132,95	611	105,16
Запорізька	3603	2399	66,58	3092	128,89	3955	127,91	3221	81,44	3572	110,90
Івано-Франківська	596	532	89,26	626	117,67	763	121,88	757	99,21	891	117,70
Київська та м. Київ	65692	47510	72,32	57526	121,08	70513	122,58	90382	128,18	107602	119,05
Кіровоградська	566	622	109,89	856	137,62	1048	122,43	1772	169,08	1913	107,96
Луганська	1457	2097	143,93	2518	120,08	3146	124,94	3237	102,89	3139	96,97
Львівська	2363	1932	81,76	2212	114,49	2894	130,83	2614	90,32	2894	110,71
Миколаївська	1097	1302	118,69	1749	134,33	1763	100,80	1655	93,87	1796	108,52
<b>Одеська</b>	<b>5351</b>	<b>4779</b>	<b>89,31</b>	<b>4452</b>	<b>93,16</b>	<b>5599</b>	<b>125,76</b>	<b>6115</b>	<b>109,22</b>	<b>6819</b>	<b>111,51</b>
Полтавська	1867	1460	78,20	3003	205,68	3054	101,70	3811	124,79	3988	104,64
Рівненська	601	625	103,99	839	134,24	1049	125,03	1131	107,82	680	60,12
Сумська	595	638	107,23	673	105,49	987	146,66	1177	119,25	999	84,88
Тернопільська	624	964	154,49	1056	109,54	1653	156,53	4772	288,69	5146	107,84
Харківська	3658	3262	89,17	4001	122,65	5237	130,89	5648	107,85	6920	122,52
Херсонська	750	708	94,40	927	130,93	683	73,68	748	109,52	775	103,61
Хмельницька	893	486	54,42	697	143,42	785	112,63	1032	131,46	1303	126,26
Черкаська	647	687	106,18	1095	159,39	1072	97,90	1357	126,59	1503	110,76
Чернівецька	445	265	59,55	309	116,60	289	93,53	351	121,45	385	109,69
Чернігівська	486	435	89,51	583	134,02	713	122,30	715	100,28	706	98,74

Щодо тенденцій 2014 р, протягом 1 півріччя поточного року спостерігалась тенденція до вилучення депозитів юридичних осіб із банківської системи. Це пояснюється економічною та політичною ситуацією в країні, що зумовило виникнення значних фінансових труднощів та обмеженість доступу до кредитних ресурсів. Це змусило суб'єктів господарювання вилучати власні депозити задля фінансування поточної діяльності<sup>239</sup>. Загалом, обсяг депозитів суб'єктів господарювання протягом 2014 р. скоротився на 0,73% або 1,72 млрд. грн. та станом на 1 липня 2014 р. склав 233,23 млрд. грн.

Одночасно із цим, не зважаючи на позитивну динаміку обсягів кредитів, залучених суб'єктами господарювання (табл. 5.6), спостерігається незначна щорічна дивергентна динаміка, що підтверджується розрахунками коефіцієнта варіації.

Загалом, слід зазначити, що протягом досліджуваного періоду (за виключенням 2006-2007 рр.) в середньому 78,9% кредитів нефінансовим організаціям (в загальному обсязі кредитів, виданих цій категорії споживачів банківського продукту) припадало на 4 регіони: м. Київ та Київську область (52,74%), Дніпропетровську (14,7%), Донецьку (7,32%) та Одеську (4,14%) області України. Ці регіони (за виключенням Одеської обл. за результатами 2011 р.) показали за показником, який аналізується, вищі за середньоукраїнські значення частки регіону в загальному обсязі виданих кредитів.

Поряд із цим слід звернути увагу і на значну асиметрію всередині групи – лідера. В середньому за 8 років, які аналізуються, на кредити, залучені суб'єктами господарювання м. Києва, припадало 52,74% усіх спрямованих в економіку банківських кредитів, а розмах асиметрії між ним та замикаючою групу областей-лідерів Одеською областю становить 12,75 разів. Також слід наголосити, що загалом області зберігали межі частки в загальному обсязі виданих кредитів протягом досліджуваного періоду. Коливання були ситуативними та не дають підстав стверджувати про конвергентний розвиток регіонів. Загалом, найбільший потенціал щодо фінансування модернізаційних процесів в Україні мають інвестиції та банківські кредити. Так, загальний обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку країни, включаючи акціонерний капітал та боргові інструменти, на 1 січня 2014 р. склав \$68,312 млрд.; загальний обсяг прямих іноземних інвестицій, спрямованих в українську промисловість, становить \$18,013 млрд. або 31% загального їхнього обсягу, в установи фінансової та страхової діяльності – \$15,349 млрд. або 26,4%, на підприємства торгівлі та ремонту автотранспорту – \$7,560 млрд. або 13,0%, ринок нерухомості – \$4,371 млрд. або 7,5%, на наукову та технічну діяльність – \$3,448 млрд. або 5,9%). Побудова регресійної моделі (рис. 5.6, 5.7) виявила тісну залежність

<sup>239</sup> [Банківська система України: підсумки I півріччя 2014 року та ключові тенденції розвитку](http://www.rurik.com.ua/documents/research/bank_system_2_kv_2014.pdf) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rurik.com.ua/documents/research/bank\\_system\\_2\\_kv\\_2014.pdf](http://www.rurik.com.ua/documents/research/bank_system_2_kv_2014.pdf)

між прямими іноземними інвестиціями у регіонах України та кредитами, залученими нефінансовими корпораціями цих регіонів (коефіцієнт детермінації 0,89; коефіцієнт варіації варіював від 0,98 у 2009 р. до 0,99 на початок 2013 р.).

Також високі значення коефіцієнта кореляції отримані при побудові регресійної залежності капітальних інвестицій та залучених банківських кредитів по регіонах. Однак, розрахунок коефіцієнта детермінації за зазначеною залежністю показав незначні результати, ( $R^2 = 0,0891$ ). Це означає, що зміна залежностей між зазначеними показниками була викликана дією інших, відмінних факторів.

Нині заборгованість українських підприємств за кредитами та позиками, торговими кредитами та іншими зобов'язаннями (борговими інструментами) перед прямими іноземними інвесторами (на 1 січня 2014 р.) склала \$10,155 млрд.<sup>240</sup>.

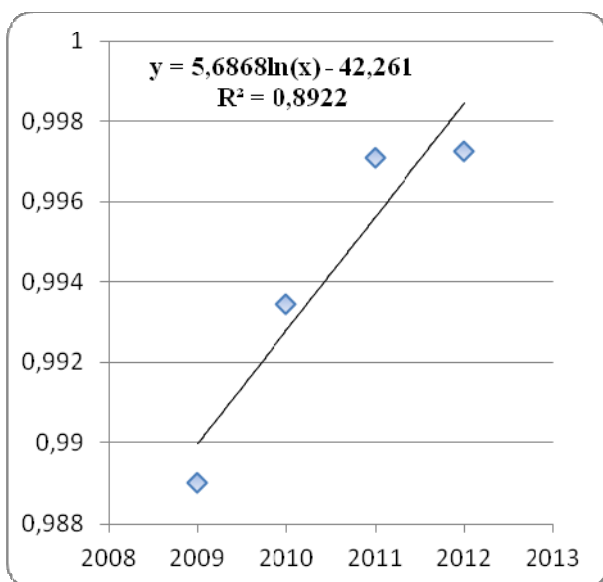


Рис. 5.6. Результати побудови регресійної моделі залежності між прямим іноземними інвестиціями та кредитами, залученими суб'єктами господарювання регіонів

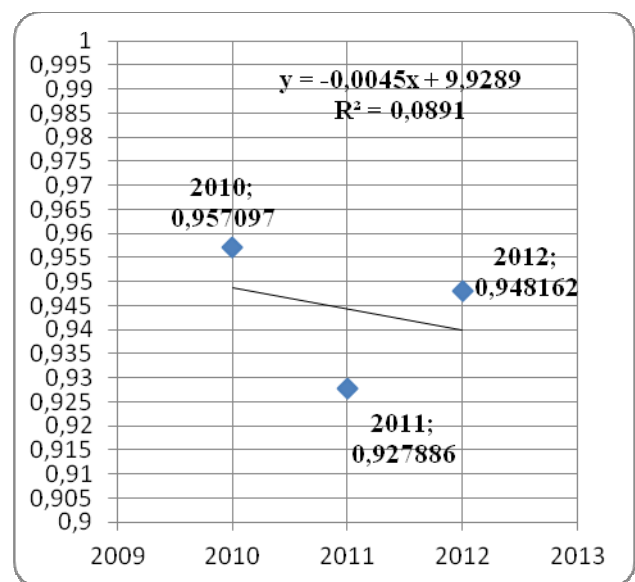


Рис. 5.7. Результати побудови регресійної моделі залежності між капітальними інвестиціями та кредитами, залученими суб'єктами господарювання регіонів

<sup>240</sup>У 2013-му приплив прямих іноземних інвестицій в Україну скоротився майже в 2 рази <http://ua.comments.ua/money/221464-u-2013mu-pripliv-pryamih-inozemnih.html>

Таблиця 5.6.

Динаміка показників, які характеризують кредити нефінансовим корпораціям за 2006-2013 рр.

Показник Область	2006 р.		2007 р.		2008 р.		2009 р.		2010 р.		2011 р.		2012 р.		2013 р.	
	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року	частка в заг. обсязі, %	індекс фіз. приросту, у % до поперед. року
АР Крим та м. Севастополь	1,55		1,55	56,62	1,54	70,33	1,54	4,18	1,54	8,38	1,45	14,89	1,30	5,19	1,45	14,28
Вінницька	0,98		0,85	56,13	0,68	69,59	0,68	-10,80	0,68	-5,73	0,43	45,82	0,44	-6,09	0,35	27,71
Волинська	1,23		1,34	35,85	1,22	36,99	1,22	-7,77	1,22	-10,75	0,76	-0,32	0,67	6,74	0,55	-9,36
Дніпропетровська	13,15		10,76	71,39	11,61	55,29	11,61	-5,32	11,61	1,11	18,51	-16,12	19,82	-7,40	20,58	-6,61
Донецька	8,17		8,72	28,12	7,84	83,86	7,84	18,76	7,84	32,16	6,00	31,72	6,43	12,65	5,74	18,64
Житомирська	0,45		0,45	67,06	0,39	53,21	0,39	3,47	0,39	-8,23	0,24	4,53	0,22	12,71	0,23	2,15
Закарпатська	0,60		0,50	58,26	0,46	46,73	0,46	-20,06	0,46	-5,78	0,20	5,91	0,15	-4,71	0,19	22,66
Запорізька	3,05		2,26	29,94	2,18	55,68	2,18	-2,17	2,18	-14,67	1,57	-32,68	1,52	-21,69	1,28	47,20
Івано-Франківська	1,31		1,45	15,99	1,27	64,39	1,27	-10,18	1,27	-2,31	0,38	6,22	0,32	2,21	0,31	-3,95
Київська та м. Київ	46,21		50,50	73,69	53,31	49,48	53,31	-22,03	53,31	-34,68	55,72	-23,99	54,32	-11,65	55,22	9,67
Кіровоградська	0,51		0,46	71,16	0,34	79,82	0,34	8,04	0,34	7,52	0,66	16,72	0,72	2,54	0,75	16,19
Луганська	1,50		1,52	40,33	1,16	26,47	1,16	5,98	1,16	44,26	0,74	65,15	0,62	15,34	0,51	18,09
Львівська	2,78		2,69	58,41	2,72	30,07	2,72	-9,11	2,72	-13,40	1,53	5,36	1,54	-12,32	1,26	-4,89
Миколаївська	1,42		1,33	51,13	1,13	72,33	1,13	-23,03	1,13	-6,52	0,93	1,53	0,84	6,07	0,90	-6,58
Одеська	4,28		4,40	46,64	4,03	44,15	4,03	-12,60	4,03	-0,34	3,81	22,74	4,25	-4,85	4,26	22,46
Полтавська	1,96		1,64	60,73	1,39	56,17	1,39	-2,89	1,39	18,35	0,77	6,79	0,78	17,23	0,60	14,45
Рівненська	0,80		0,66	31,10	0,50	44,15	0,50	-11,71	0,50	-15,22	0,27	-4,12	0,26	6,98	0,21	-11,72
Сумська	0,79		0,69	27,99	0,71	29,65	0,71	-1,94	0,71	14,31	0,51	-37,79	0,49	2,13	0,37	-7,85
тернопільська	0,58		0,54	37,78	0,54	75,23	0,54	-7,38	0,54	20,13	0,45	-16,76	0,37	1,87	0,53	-13,34
Харківська	4,42		4,00	46,74	3,76	68,01	3,76	4,12	3,76	-1,90	2,71	6,30	2,74	-12,12	2,96	62,56
Херсонська	0,99		0,86	41,69	0,82	59,78	0,82	-11,03	0,82	9,15	0,57	-3,67	0,57	6,62	0,33	23,33
Хмельницька	0,65		0,69	35,37	0,63	62,66	0,63	-0,60	0,63	21,02	0,49	-24,99	0,46	4,99	0,35	-33,19
Черкаська	0,94		0,87	65,71	0,71	54,95	0,71	-7,75	0,71	0,51	0,52	8,94	0,55	-1,67	0,52	-12,79
Чернівецька	0,57		0,51	44,98	0,46	39,00	0,46	-1,93	0,46	31,72	0,39	-26,49	0,24	10,85	0,20	7,95
Чернігівська	0,89		0,76	38,22	0,60	53,33	0,60	4,10	0,60	-2,04	0,39	8,38	0,38	-35,90	0,36	-1,19

На тлі цього слід констатувати наявність суттєвих процесів перерозподілу ресурсів, так званий процес перетікання капіталів, що є наслідком наступного: структура банківських секторів регіонів України є гіпердиференційованою, фінансово-кредитні установи, як акумулятори кредитних ресурсів, територіально розміщені нерівномірно; акумульовані ресурси концентруються в декількох фінансових центрах, обслуговуючи потреби економіки власних регіонів, про що йшлося вище. Розрахунок співвідношення залучених депозитів та кредитів, спрямованих суб'єктам господарювання (табл. 5.7) показав, що можливість до забезпечення себе власними кредитними ресурсами в повному обсязі мають суб'єкти реальної економіки лише однієї області – Тернопільської. Решта областей самостійно забезпечити себе кредитними ресурсами не в змозі. Причому, нижчі за середнє по країні значення мають, в тому числі, і регіони-лідери, зокрема Дніпропетровська, м. Київ та Київська, Львівська, Одеська та Харківська області.

Таблиця 5.7.

*Співвідношення залучених депозитів (суб'єктів господарювання) та кредитів, спрямованих в економіку регіонів (в розрахунку на 1 особу населення), 2008-2013 рр.*

Регіони	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
Україна	0,27	0,21	0,23	0,27	0,29	0,28
АР Крим та м. Севастополь	0,27	0,33	0,37	0,34	0,40	0,32
Вінницька	0,21	0,20	0,29	0,33	0,46	0,51
Волинська	0,09	0,08	0,15	0,21	0,27	0,33
Дніпропетровська	0,22	0,15	0,14	0,22	0,15	0,14
Донецька	0,34	0,31	0,43	0,55	0,45	0,45
Житомирська	0,29	0,36	0,48	0,50	0,61	0,58
Закарпатська	0,23	0,16	0,23	0,38	0,65	0,47
Запорізька	0,37	0,28	0,36	0,44	0,35	0,40
Івано-Франківська	0,11	0,12	0,22	0,35	0,39	0,42
Київська та м. Київ	0,28	0,19	0,21	0,22	0,27	0,28
Кіровоградська	0,38	0,39	0,37	0,28	0,40	0,37
Луганська	0,28	0,45	0,62	0,74	0,87	0,88
Львівська	0,20	0,21	0,25	0,33	0,28	0,33
Миколаївська	0,22	0,30	0,40	0,33	0,33	0,29
Одеська	0,30	0,28	0,22	0,26	0,24	0,23
Полтавська	0,30	0,27	0,65	0,69	0,80	0,95
Рівненська	0,27	0,29	0,34	0,68	0,72	0,47
Сумська	0,19	0,22	0,19	0,34	0,39	0,39
Тернопільська	0,26	0,39	0,43	0,64	2,10	1,39
Харківська	0,22	0,22	0,25	0,34	0,34	0,34
Херсонська	0,21	0,20	0,21	0,21	0,22	0,34
Хмельницька	0,32	0,19	0,27	0,28	0,37	0,54
Черкаська	0,21	0,22	0,27	0,36	0,41	0,42
Чернівецька	0,22	0,13	0,15	0,13	0,24	0,27
Чернігівська	0,18	0,18	0,26	0,32	0,31	0,28

Така ситуація призводить до того, що лєвова частка кредитних ресурсів, які створені на території регіону, обслуговує відтворювальні процеси за його межами. Перетворюючись в кредитний потенціал інших регіонів та перерозподіляючись між центром та іншими регіонами через систему міжбюджетних, фінансово-податкових та інших відносин, вони лише частково повертаються у регіон створення в якості його фінансових ресурсів – бюджетних, інвестиційних, кредитних.

Слід наголосити на існуванні суперечностей між орієнтирами розвитку банківсько-фінансового та реального секторів економіки. В цьому ключі вважаємо за доцільне звернути увагу на так звану гіпотезу «відокремлення фінансового сектора від реальної економіки».

В основі гіпотези відриву фінансового сектора від реального лежать дві передумови. Вважається, що темпи зростання фінансових ринків вищі у порівнянні з аналогічними показниками в реальній економіці. Припускають, що фінансовим ринкам властиве відхилення від нормального виконання їхніх функцій. На думку західних дослідників, сутність гіпотези відриву фінансового сектора від реального складає причинно-наслідковий зв'язок між цими двома передумовами: феномен відриву є причиною дисфункцій<sup>241</sup>.

Нині структура банківських кредитів за галузями та термінами не відповідає потребам модернізаційних процесів – переважна частка кредитів (понад 70%) спрямована у поточну діяльність, і за останні три роки структура інвестицій практично не змінилась: протягом 2008-2013 рр. найбільший обсяг кредитів надходив до харчової промисловості (26,7% усіх кредитів у переробну промисловість у середньому за період), металургії (12,4%), хімічної та нафтохімічної промисловості (8,9%), машинобудування (6,4%), виробництва неметалевої мінеральної продукції (4,9%). Водночас, переважна більшість кредитів у промисловий сектор є короткостроковими (до одного року – 47%), частка довгострокових кредитів залишається низькою (понад 5 років – 4,3%).

Найвищий рівень варіації ознаки відмічений щодо кредитів наданих в рибальство та рибництво – 182,59%, у виробництво та розподілення електроенергії – 171,97, у добувну промисловість – 155,65%; готелям та ресторанам – 137,25<sup>242</sup>.

Однак, не можна однозначно позитивно оцінювати, що максимізація кредитних впливань в реальну економіку дозволить максимізувати економічні ефекти, які в результаті таких впливань можуть відбуватись. А отже, постає питання оцінки таких ефектів: система управління регіоном має оцінюватись і з позицій визначення ефективності управління кредитними ресурсами, які є у її розпорядженні. Оскільки найбільш вагомим індикатором розвитку регіональних економік є валовий регіональний продукт, то

<sup>241</sup>Лактіонова О. А., Захаров Г. Г. Аналіз співвідношення фінансового та реального секторів економіки України <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2911/1/19.pdf>

<sup>242</sup>Вахович І. М., Ропотан І. В. Регіональна конвергенція фінансового забезпечення сталого розвитку України: Монографія / І.М.Вахович, І. В. Ропотан. – Луцьк: Волиньполіграфтм, 2014. – 219 с. – С.



ефективність регіональної кредитної політики має визначатись приростом ВРП, який забезпечується кредитними вкладеннями в економіку регіону, що його викликали. Спираючись на вищевикладене, нами було здійснено розрахунки економічної ефективності регіональної кредитної політики, яка розраховується як відношення приросту фізичного обсягу ВРП в поточному році до індексу фізичного обсягу кредитних вкладень відповідно, тобто показником економічної ефективності регіональних кредитних вкладень, що визначається приростом ВРП до кредитних вкладень, що його викликали.

Результати проведених розрахунків дозволили виявити результати, узагальнені в табл. 5.8. Отже, протягом досліджуваного періоду приріст ВРП, який забезпечувався кредитними вкладаннями в економіку регіонів, по регіонах країни був незначним та не перевищував 4,14% (Чернігівська область за результатами 2011 р.). Слід зауважити і на позицію так званих регіонів-лідерів: жоден із них за увесь період спостереження не виступав у ролі системоутворюючого.

Середнє значення показника по Україні коливалось від 0,34% у 2013 р. до 1,19% – у 2010 р. Слід визнати, що при незначному, але стабільному (до 2013 р.) прирості обсягів кредитування, зміна обсягу ВРП, викликана цим приростом, є вкрай низькою. Загальна тенденція до скорочення обсягів кредитування реального сектора економіки, яка притаманна 2013 р., в повній мірі підтверджується результатами розрахунків. А, отже, можна стверджувати, що кредитна політика, яка провадиться в регіонах, не може вважатись ефективною.

Аналіз отриманих результатів показує досить цікаву тенденцію, при якій промислово-розвинені області не виступають в якості лідерів по приросту валового регіонального продукту, який забезпечується приростом кредитів в їх економіку, при максимальному прирості цього показника всього. Хоча саме ці області виступають лідерами за обсягами кредитів, спрямованих в їх економіку, обсягами валового регіонального продукту та створеної валової доданої вартості. А значить, в умовах шоків вплив фінансового (кредитного) сектора на реальний є незначним. Розвиток реального сектора регіонів відбувається за рахунок інших чинників.

Вищезазначене підтверджує дисонанс між розвитком фінансового та реального секторів економіки, причому розвиток фінансового відбувається значно швидшими темпами, що і пояснює результати, отримані вище. Серед причин такої ситуації: випереджаючі темпи росту позичкового капіталу над темпами зростання ВРП, випереджаючі темпи динаміки обсягу наданих кредитів над відповідними показниками ВРП, випередження приросту активів фінансового сектора над реальним сектором<sup>243</sup>.

---

<sup>243</sup> Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика: монографія / М. А. Козоріз, А. Я. Кузнєцова, І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк. – К. : УБС НБУ, 2010. – 271 с.



Таблиця 5.8.

*Приріст ВРП, викликаний приростом кредитних вкладень в економіку регіонів,  
(2007-2010 рр.) % \**

Регіони	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
АР Крим та м. Севастополь	0,831	0,766	<b>1,13</b>	<b>1,26</b>	0,13	0,08	0,09
Вінницька	<b>0,912</b>	0,77	<b>1,085</b>	<b>1,314</b>	<b>6,88</b>	0,52	<b>0,78</b>
Волинська	0,765	<b>0,926</b>	1,01	1,167	0,22	0,11	0,06
Дніпропетровська	<b>1,061</b>	<b>0,947</b>	0,751	0,942	0,09	0,36	0,06
Донецька	0,762	0,695	0,852	<b>1,355</b>	0,02	<b>1,16</b>	<b>0,84</b>
Житомирська	0,8	<b>0,88</b>	<b>1,228</b>	<b>1,351</b>	<b>1,61</b>	<b>1,06</b>	0,06
Закарпатська	<b>0,988</b>	0,857	0,97	<b>1,43</b>	0,15	0,15	0,05
Запорізька	<b>1,153</b>	0,822	0,982	1,168	0,21	<b>2,4</b>	<b>0,68</b>
Івано-Франківська	0,806	0,782	<b>1,237</b>	<b>1,816</b>	0,4	0,58	0,08
Київська та м. Київ	0,823	0,856	0,94	1,089	0,25	<b>2,2</b>	<b>0,53</b>
Кіровоградська	0,869	0,777	0,905	0,815	0,02	0,48	<b>0,53</b>
Луганська	0,843	<b>1,053</b>	0,984	<b>1,368</b>	0,77	<b>0,93</b>	0,31
Львівська	0,862	<b>0,976</b>	<b>1,314</b>	<b>1,239</b>	<b>2,94</b>	<b>0,87</b>	0,11
Миколаївська	0,848	0,763	<b>1,199</b>	<b>1,187</b>	0,04	0,72	0,3
Одеська	0,828	<b>0,984</b>	<b>1,066</b>	0,936	0,35	0,08	<b>0,42</b>
Полтавська	<b>0,975</b>	0,77	<b>1,116</b>	<b>1,553</b>	<b>2,5</b>	0,09	0,11
Рівненська	<b>0,979</b>	<b>0,873</b>	0,976	1,032	0,06	<b>1,08</b>	0,32
Сумська	<b>0,936</b>	<b>1,013</b>	<b>1,07</b>	0,95	0,51	<b>3,04</b>	0,1
Тернопільська	0,874	0,732	1,01	1,161	<b>1,84</b>	0,05	0,19
Харківська	<b>0,967</b>	0,806	<b>1,115</b>	1,015	<b>1,58</b>	<b>0,91</b>	0,09
Херсонська	0,882	<b>0,913</b>	1,026	0,963	0,05	<b>1,16</b>	0,19
Хмельницька	0,775	0,8	<b>1,064</b>	1,143	0,77	0,36	<b>0,61</b>
Черкаська	0,86	<b>0,903</b>	0,999	0,907	0,13	0,47	0,2
Чернівецька	<b>0,942</b>	<b>0,952</b>	0,923	<b>1,19</b>	0,47	0,08	<b>1,18</b>
Чернігівська	<b>0,96</b>	0,844	<b>1,064</b>	<b>1,289</b>	<b>4,14</b>	<b>3</b>	<b>0,59</b>
<b>Середнє значення</b>	<b>0,89</b>	<b>0,86</b>	<b>1,04</b>	<b>1,19</b>	<b>1,05</b>	<b>0,85</b>	<b>0,34</b>

\* *Примітка.* Складено та розраховано з використанням даних офіційного сайту НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/> та даних офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Проте, слід констатувати, що високий ВРП – як в абсолютному значенні, так і на 1 особу населення – не є запорукою розвитку регіону. Регіони Сходу України, що володіють розвиненою експортно-орієнтованою промисловістю, – Донецька й Луганська області – насправді досить депресивні й у них погано розвинений малий бізнес.

Проведений вище аналіз засвідчив відсутність вираженої тенденції до конвергентного чи дивергентного розвитку регіонів України за показниками, які визначають функціонування банківського сектора економіки (за структурною складовою «нефінансові корпорації»). Для верифікації отриманих вище результатів було здійснено розрахунок коефіцієнтів, за допомогою яких можна ідентифікувати регіональні

асиметрії (рис. 5.8, 5.9), а саме: коефіцієнта Джині та коефіцієнта варіації. Оцінюючи отримані результати за показниками «депозити залучені від нефінансових корпорацій» та за кредитами, наданими депозитними корпораціями нефінансовим корпораціям, можна дійти висновку про так званий дивергентно-конвергентний розвиток регіонів. При цьому слід визнати, що визначального впливу на процеси регіонального розвитку банківський сектор регіонів немає.

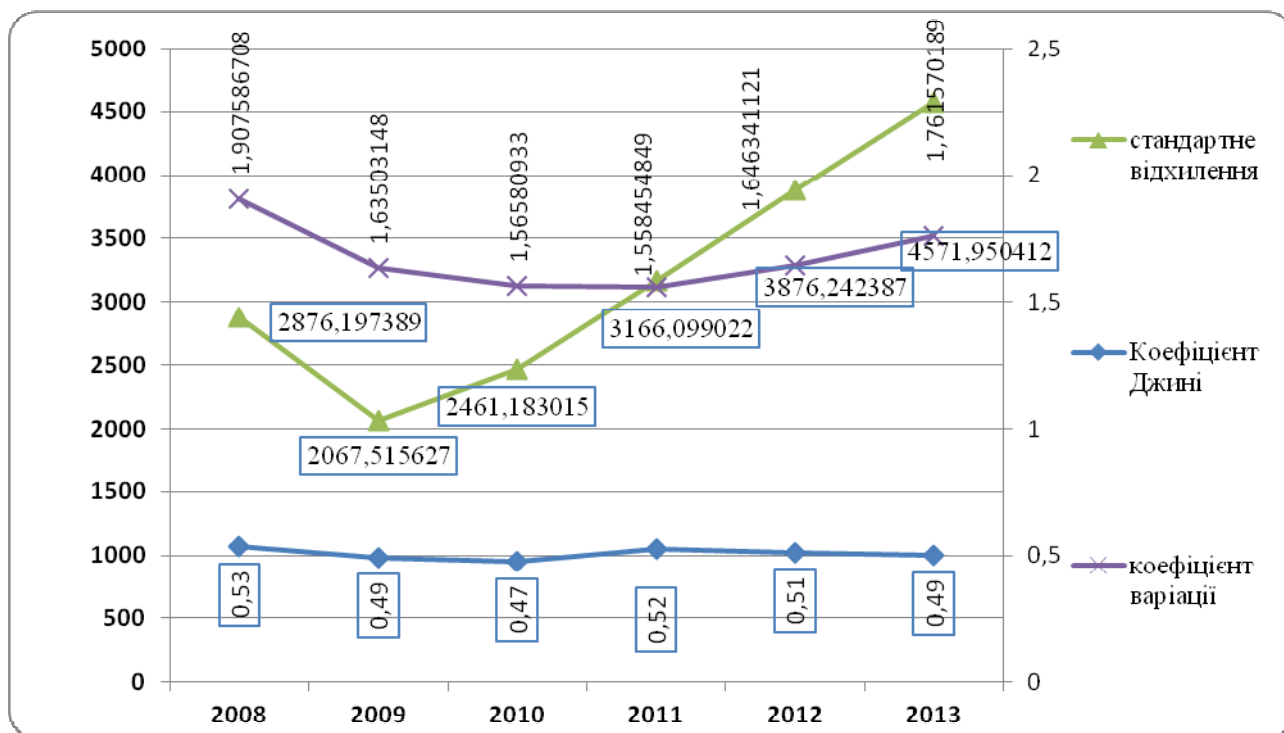


Рис. 5.8. Динаміка показників асиметрії регіонів України за залученими депозитами нефінансових корпорацій, 2008-2013 рр.

Не зважаючи на загалом позитивну динаміку щодо фізичного обсягу залучених від суб'єктів господарювання депозитів та спрямованих в реальну економіку кредитних ресурсів, вплив механізмів банківського кредитування на регіональний розвиток залишається доволі незначним та нестабільним. Це лише підтверджує так звану теорію «класичної дихотомії» – систему функціонування двох ринків – реального та грошового, які в Україні функціонують без належного рівня взаємодії та координації. Вирішення проблем функціонування цих ринків, забезпечення їх ефективної взаємодії з метою досягнення регіонального розвитку, особливо в нинішніх складних політико-економічних умовах та, як кінцевої мети, забезпечення конвергентного розвитку регіонів України, лежить в площині провадження ефективної регіональної політики.

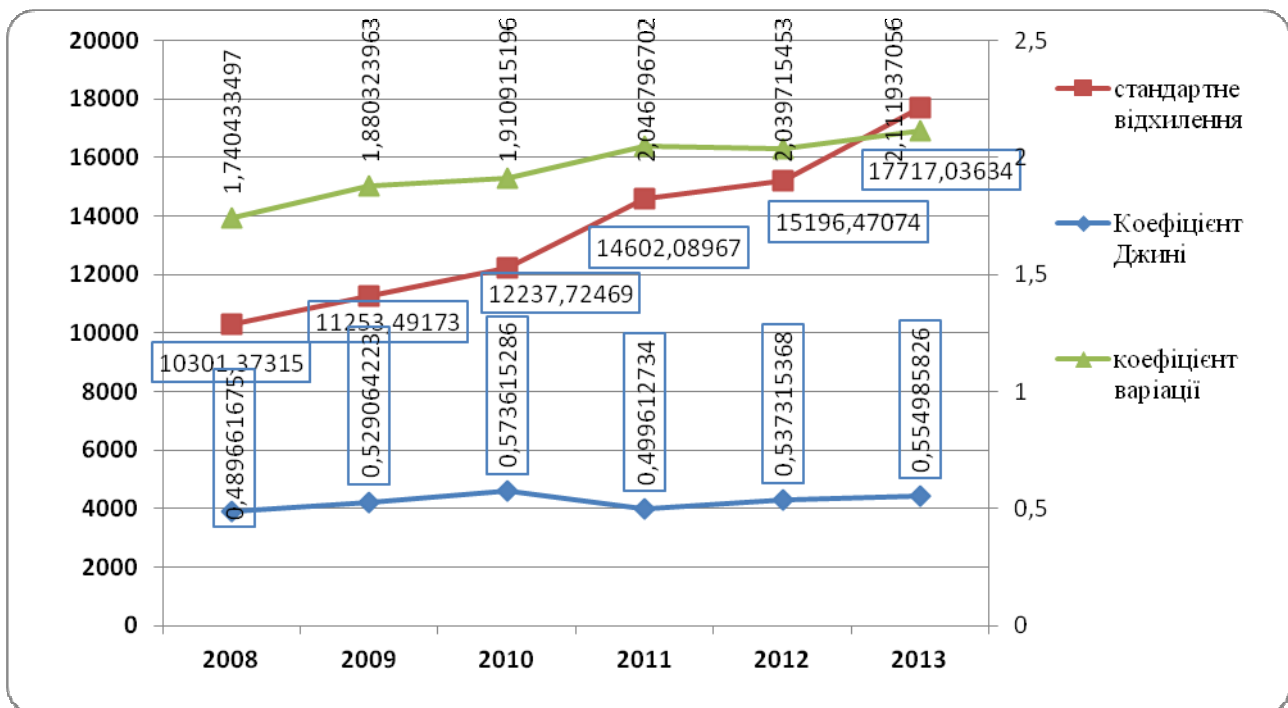


Рис. 5.9. Динаміка показників асиметрії регіонів України за наданими нефінансовим корпораціям кредитами, 2008-2013 рр.

Щодо банківського портфеля домогосподарств. Загальновідомим є той факт, що економічна поведінка домогосподарств суттєво впливає як на економіку в цілому, так і на фінансовий сектор зокрема. Цей вплив детермінується через формування ресурсів банківської системи за рахунок залучення грошових коштів від домашніх господарств. З іншого боку, в умовах ринкової економіки депозити домогосподарств повинні трансформуватись в інвестиційні ресурси. Однак, як показує досвід, саме домашні господарства найбільш чутливо реагують на будь-які коливання на ринку банківських послуг. Ілюструвати це можна на прикладі двох періодів, які охоплює наше дослідження: перший – це період фінансової кризи 2008 р. та другий – поточний 2014 р. Якщо в жовтні 2008 р., на фоні загострення світової фінансово-економічної кризи та проявом її наслідків в Україні, відтік депозитів населення склав 2,22 млрд. дол., в листопаді-грудні було виведено ще 700-750 млн. дол., в лютому 2009 р. – 600 млн. дол., а в березні – 293 млн. дол. (сумарно \$3,8 млрд. і 29 млрд. грн.), то з початку 2014 р., сума відтоку депозитів домогосподарств із банківської системи країни склала \$6 млрд. і 32 млрд. грн., тобто практично у два рази більше, ніж у 2008-2009 рр.

Однак, в період між кризовими піками, банківський портфель домогосподарств мав значну позитивну динаміку. Аналіз динаміки залучених банківської системою фінансових ресурсів домогосподарств (табл. 5.9) показав щорічне, за виключенням 2009/2008 рр., зростання загального обсягу залучених депозитних ресурсів.

*Динаміка показників, які характеризують депозити, залучені банківською системою  
від домашніх господарств, 2008-2013 рр.*

<i>Регіони</i>	<i>2008 р.</i>	<i>2009 р.</i>		<i>2010 р.</i>		<i>2011 р.</i>		<i>2012 р.</i>		<i>2013 р.</i>	
	<i>грн., на 1 особу</i>	<i>грн., на 1 особу</i>	<i>темп приросту, % до попереднього періоду</i>	<i>грн., на 1 особу</i>	<i>темп приросту, % до попереднього періоду</i>	<i>грн., на 1 особу</i>	<i>темп приросту, % до попереднього періоду</i>	<i>грн., на 1 особу</i>	<i>темп приросту, % до попереднього періоду</i>	<i>грн., на 1 особу</i>	<i>темп приросту, % до попереднього періоду</i>
<b>Усього</b>	4727,6503	4666,2672	98,70	5997,1376	128,52	6791,0072	113,24	8099,0773	119,26	9715,4295	119,96
АРК та м. Севастополь	3437,08	3466,04	100,84	4971,77	143,44	5536,39	111,36	6930,11	125,17	8229,19	118,75
Вінницька	2179,47	2112,40	96,92	2776,31	131,43	3061,18	110,26	3831,08	125,15	4707,59	122,88
Волинська	2584,14	2387,80	92,40	2998,13	125,56	3197,75	106,66	3814,19	119,28	4662,69	122,25
Дніпропетровська	6364,57	6648,33	104,46	7226,00	108,69	8058,50	111,52	9858,94	122,34	11754,19	119,22
Донецька	3843,92	4010,77	104,34	5693,71	141,96	5983,24	105,09	8124,97	135,80	9893,34	121,76
Житомирська	1967,59	1909,29	97,04	2565,07	134,35	2754,65	107,39	3516,77	127,67	4392,83	124,91
Закарпатська	1858,89	1702,13	91,57	2091,83	122,89	2162,74	103,39	2611,42	120,75	3092,55	118,42
Запорізька	3536,94	3610,87	102,09	4883,22	135,24	5294,71	108,43	6891,98	130,17	8494,80	123,26
Івано-Франківська	2722,50	2411,38	88,57	2993,09	124,12	3211,29	107,29	3840,81	119,60	4675,45	121,73
Київська та м. Київ	17016,02	16706,86	98,18	20964,90	125,49	25304,59	120,70	27395,34	108,26	32108,19	117,20
Кіровоградська	1822,75	1697,60	93,13	2269,79	133,71	2482,60	109,38	3353,04	135,06	4228,36	126,11
Луганська	2131,93	2178,66	102,19	3074,84	141,13	3546,08	115,33	4580,47	129,17	5590,75	122,06
Львівська	5266,85	4809,99	91,33	5677,31	118,03	5960,88	104,99	7027,26	117,89	8410,77	119,69
Миколаївська	3078,03	2820,51	91,63	3776,53	133,90	4132,85	109,44	5220,04	126,31	6485,61	124,24
Одеська	4910,51	4774,93	97,24	6474,98	135,60	6890,28	106,41	8314,49	120,67	9802,99	117,90
Полтавська	3433,35	3378,16	98,39	4645,78	137,52	5318,53	114,48	6611,17	124,30	7960,36	120,41
Рівненська	2228,28	2220,59	99,65	2596,51	116,93	2847,12	109,65	3625,08	127,32	4510,75	124,43
Сумська	2318,89	2316,76	99,91	3033,95	130,96	3360,70	110,77	4279,52	127,34	5238,56	122,41
Тернопільська	2652,69	2359,44	88,95	2855,05	121,01	2972,05	104,10	3634,33	122,28	4461,08	122,75
Харківська	3704,59	3705,07	100,01	5103,26	137,74	5763,60	112,94	7053,55	122,38	8461,76	119,96
Херсонська	2561,05	2358,03	92,07	3171,84	134,51	3413,73	107,63	4255,19	124,65	5060,44	118,92
Хмельницька	2456,17	2492,45	101,48	3159,37	126,76	3483,84	110,27	4313,37	123,81	5317,82	123,29
Черкаська	2868,90	2673,78	93,20	3682,21	137,72	5206,42	141,39	5046,75	96,93	6180,80	122,47
Чернівецька	2491,33	2361,25	94,78	2927,32	123,97	3089,21	105,53	3755,18	121,56	4529,63	120,62
Чернігівська	2379,55	2335,48	98,15	2967,94	127,08	3322,55	111,95	4254,23	128,04	5340,86	125,54
<b>середнє по Україні</b>	<b>3592,64</b>	<b>3497,94</b>	<b>96,74</b>	<b>4503,23</b>	<b>129,99</b>	<b>5054,22</b>	<b>110,65</b>	<b>6085,57</b>	<b>123,28</b>	<b>7343,65</b>	<b>121,65</b>

При цьому проведене міжрегіональне порівняння дозволило визначити, що в розрахунку на 1 особу населення лише 2 регіони (м. Київ та область та м. Дніпропетровськ) протягом усіх 6 років, які охоплює дослідження, показували обсяги залучених депозитів населення, вищі за середні по країні. Слід відзначити, що розмах варіації між регіоном-лідером м. Києвом та областю та Дніпропетровською областю, яка є другим по значенню системоутворюючим фінансовим центром країни, становить (в розрахунку на 1 особу населення) 11495,13 грн. в середньому протягом періоду дослідження, або 1,98 рази. Найнижчий обсяг зобов'язань банків перед домашніми господарствами зафіксовано в Закарпатській області. Розмах асиметрії між лідером та Закарпатською областю, відповідно становить 20996,06 грн. на 1 особу, або 10,32 рази. Надзвичайно цікавими є результати розрахунку коефіцієнта варіації за залученими депозитами в розрахунку на 1 особу (рис. 5.10). Так, із урахуванням м. Києва та області його значення лежать в межах від 0,76% в 2013 р. до 0,89% в 2011 р., що показує надзвичайно високе коливання сукупності та гіпердиференціацію за залученими банківською системою депозитами домашніх господарств.

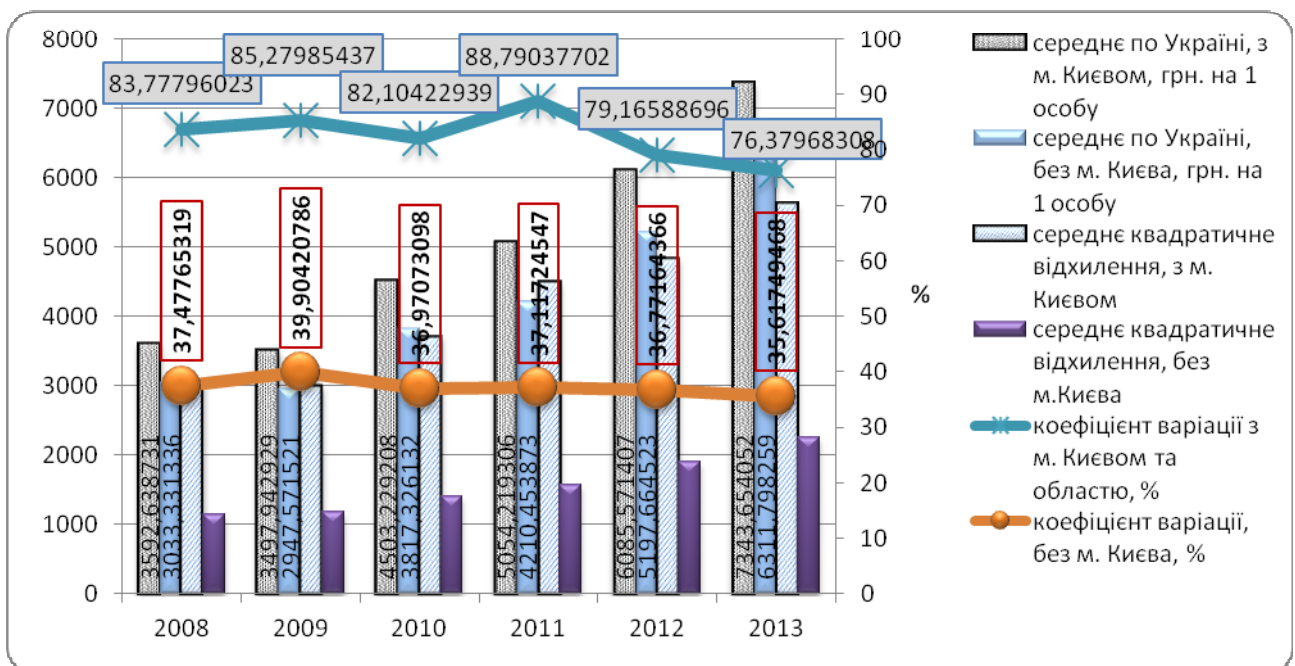


Рис. 5.10. Динаміка показників асиметрії регіонів України за депозитами домогосподарств, 2008-2013 рр.

Однак, виключення із розрахунків м. Києва та області відразу «згладжує» результати розрахунку: значення коефіцієнта варіації коливається в межах від 0,36 до 0,40, тобто в межах від 36% до 40%, що також не можна назвати суттєво позитивним результатом та свідчить про недостатню однорідність сукупності регіонів за аналізованим показником. Загальновідомо, що зміна доходів домогосподарств призводить до зростання їх фінансових можливостей, а, отже, до зростання заощаджень, в тому числі



внесків в банки. Спираючись на це твердження, нами було проведено кореляційно-регресійний аналіз впливу заробітної плати домогосподарств та сукупних доходів домогосподарств на рівень залучення банківськими установами депозитів від цієї категорії суб'єктів. Проведені розрахунки дозволили визначити (рис. 5.11; 5.12), що обсяг депозитів, залучених по регіонах України від домогосподарств, мав дуже високу кореляцію із середньомісячною заробітною платою за регіонами, його значення коливалось від 0,96 у 2010 р. до 0,99 у 2013 р., що свідчить про пряму залежність між рівнем заробітної плати населення та обсягами залучених банківськими установами депозитних ресурсів.

Причому, зростання рівня заробітної плати відбувається паралельно із зростанням обсягів залучених банками депозитів від населення. Значення коефіцієнта детермінації дорівнювало 0,76, це означає, що 76% варіації залучених депозитів населення залежить від розміру середньомісячної заробітної плати. Аналогічним чином було проведено кореляційно-регресійний аналіз залежності залучених банківською системою депозитів домогосподарств та наявних доходів населення. Результати розрахунку визначили, що залежність зазначених вище змінних зберігається в майже 56% випадків, решта 44% обґрунтовується іншими чинниками впливу.

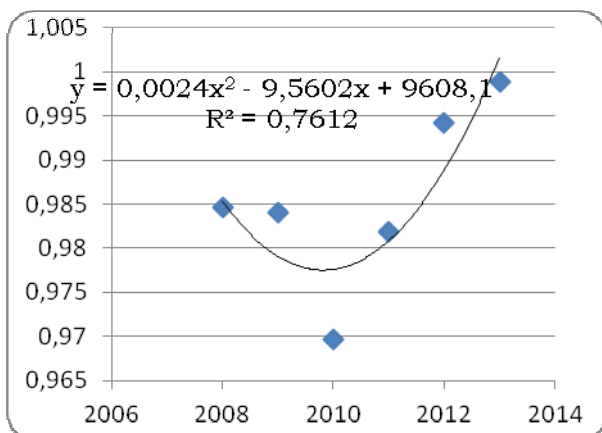


Рис. 5.11. Результати побудови регресійної моделі залежності між депозитами, залученими БС від домогосподарств та обсягами середньомісячної заробітної плати

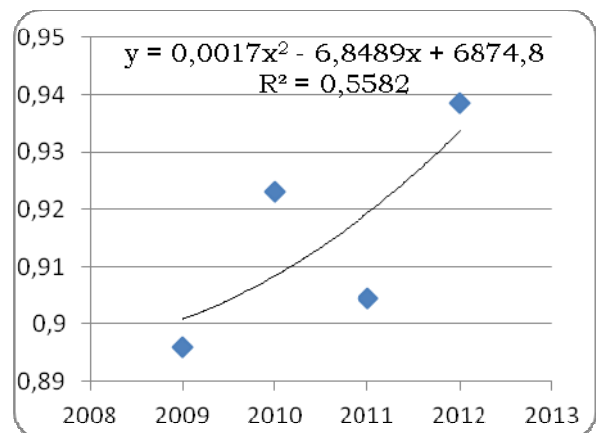


Рис. 5.12. Результати побудови регресійної моделі залежності між депозитами, залученими БС від домогосподарств та наявними доходами населення

Слід відзначити, що результати побудови регресійної залежності між депозитами домогосподарств та їх витратами та заощадженнями доводить лише 44% залежності між цими показниками.

Оцінюючи тенденції на ринку зобов'язань банківських установ в регіональному розрізі можна стверджувати про наявність дивергентної динаміки між регіонами країни, що підтверджує розрахунок коефіцієнта Джині (рис. 5.13). Причому, ця тенденція є стабільно негативною (значення

показника прямує до 1) протягом усього періоду спостереження, лише спостерігаються незначні коливання, окреслені межами 0,014 (2009/2008 рр.) та 0,011 (2013/2012 рр.). При цьому, розмах варіації між 2013 та 2008 рр. за показником сягає 0,133 або 1,5 разів, що свідчить про поглиблення диференціативної динаміки за залученими в регіонах депозитами домашніх господарств в півтори рази протягом лише 5 років.

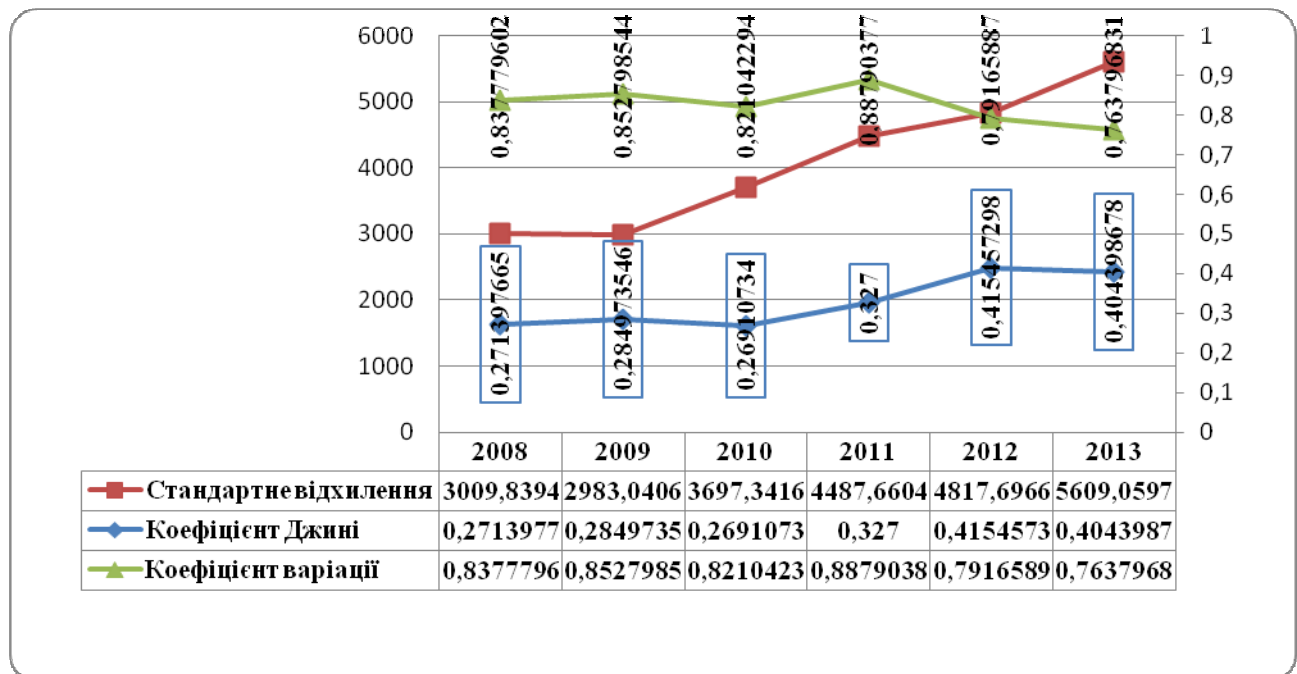


Рис. 5.13. Динаміка показників асиметрії регіонів України за залученими депозитами домашніх господарств, 2008-2013 рр.

Але в найближчій перспективі, на нашу думку, слід очікувати перерозподіл (за виключенням Центрального макрорегіону) в сукупному портфелі зобов'язань банків: в цьому контексті необхідно наголосити, що за результатами 2014 р. ситуація кардинально змінюється в зв'язку із анексією АР Крим Російською Федерацією, бойовими діями в Донбаському макрорегіоні та відсутністю контролю над значною територією Донецької та Луганської областей та, як наслідок, загальною та соціально-економічною ситуацією в країні. Так, станом на 1 вересня 2014 р. звітність до регулятора подають 114 банківських установи, причому, слід зазначити, що серед них є лише 2 банки – резиденти Донецької області із 10 зареєстрованих та жодного, зареєстрованого в м. Луганську (2 фінансові установи) та АР Крим (табл. 5.10).

Особливої уваги заслуговує кредитний портфель домогосподарств в структурі кредитно-інвестиційного портфелю банківських установ. На тлі економічних проблем, спричинених подіями фінансової кризи 2008-2009 рр., процеси кредитування населення українськими банківськими установами зазнали суттєвих трансформацій. Фінансові інституції почали більш прискіпливо ставитись до оцінки фінансового стану позичальників та, в

деяких випадках, взагалі припинили кредитування. Аналіз кредитування домогосподарств в період 2008-2013 рр. показав, що спостерігалась щорічна негативна динаміка за цим показником в усіх регіонах. Протягом 2008-2012 рр. рівень кредитування щорічно зменшувався.

Таблиця 5.10.

*Депозити фізичних осіб станом на 01.09.2014 р., млн. грн.\**

Банк	Місто	Сума, всього	Питома вага (%)* в загально му обсязі	Частка в зобов'яз аннях (%)	В тому числі	
					кошти до запитання	строкові депозити
Центральний макрорегіон						
	м. Київ, сукупно	200991,197	57,45589	-	45576,55	155414,65
ПОЛІКОМБАНК	Чернігів	194,784	0,056	52,434	53,51	141,272
АСВІО БАНК	Чернігів	161,487	0,05	63,05	2,33	159,159
Всього		201347,47	57,56	-	45632,39	155715,08
Придніпров'я						
ПРИВАТБАНК	Дніпропетровськ	106784,19	30,53	56,08	18880,98	87903,21
БАНК КРЕДИТ-ДНІПРО	Дніпропетровськ	3515,28	1,00	53,30	634,64	2880,64
А-БАНК	Дніпропетровськ	1732,65	0,50	88,07	114,56	1618,10
БАНК ВОСТОК	Дніпропетровськ	1731,79	0,50	49,25	695,35	1036,44
НОВИЙ	Дніпропетровськ	179,35	0,05	20,15	22,07	157,28
РАДАБАНК	Дніпропетровськ	136,05	0,04	42,71	26,16	109,89
ІнтерКредитБанк	Дніпропетровськ	68,28	0,02	13,34	35,54	32,74
МЕЛІОР БАНК	Дніпропетровськ	52,67	0,02	26,01	1,94	50,73
ЗЕМЕЛЬНИЙ КАПІТАЛ	Дніпропетровськ	29,46	0,01	20,11	1,66	27,81
КЛАСИКБАНК	Дніпропетровськ	1,52	0,00	0,58	0,52	1,00
КОНКОРД	Дніпропетровськ	8,62	0,00	12,99	7,95	0,66
ІНДУСТРІАЛБАНК	Запоріжжя	1080,39	0,31	51,58	226,15	854,24
МЕТАБАНК	Запоріжжя	379,11	0,11	67,81	52,74	326,37
МОТОР-БАНК	Запоріжжя	116,56	0,03	32,97	16,66	99,90
Всього		115815,91	33,11	-	20716,92	95098,99
Донецький						
ПУМБ	Донецьк	11869,94	3,39	36,01	3860,84	8009,10
ПРОФІН БАНК	Донецьк	169,97	0,05	42,40	28,97	141,00
Всього		12039,91	3,44	-	3889,81	8150,10
Харківщина						
МЕГАБАНК	Харків	1589,26	0,45	28,30	169,86	1419,40
ГРАНТ	Харків	439,75	0,13	54,98	72,45	367,30
РЕГІОН-БАНК	Харків	154,11	0,04	45,72	22,13	131,98
СТОЛИЧНИЙ	Суми	134,71	0,04	39,59	24,31	110,39
Всього		2317,82	0,66	-	288,75	2029,07
Причорномор'я						
ІМЕКСБАНК	Одеса	5381,83	1,54	53,26	746,01	4635,83
ПІВДЕННИЙ	Одеса	4283,04	1,22	34,94	1286,74	2996,30



Банк	Місто	Сума, всього	Питома вага (%)* в загально- му обсязі	Частка в зобов'яз- аннях (%)	В тому числі	
					кошти до запитання	строкові депозити
ФІНБАНК	Одеса	922,46	0,26	30,25	122,11	800,35
МІСТО-БАНК	Одеса	755,23	0,22	49,34	97,71	657,52
ПОРТО-ФРАНКО	Одеса	619,86	0,18	58,47	295,20	324,66
ІНВЕСТБАНК	Одеса	242,79	0,07	57,78	49,60	193,19
МАРФІН БАНК	Іллічівськ	994,18	0,28	48,70	445,75	548,42
<b>Всього</b>		<b>13199,39</b>	<b>3,77</b>	<b>-</b>	<b>3043,13</b>	<b>10156,26</b>
<b>Західний</b>						
КРЕДОБАНК	Львів	1933,67	0,55	39,31	443,16	1490,51
ІДЕЯ БАНК	Львів	1705,47	0,49	67,74	130,80	1574,67
Львів	Львів	502,20	0,14	49,72	37,98	464,23
ВіЕс БАНК	Львів	492,47	0,14	25,95	125,14	367,32
ОКСІ БАНК	Львів	208,93	0,06	51,98	17,64	191,29
ЗАХІДІНКОМБАНК	Луцьк	255,00	0,07	58,85	14,46	240,53
<b>Всього</b>		<b>5097,73</b>	<b>1,46</b>	<b>-</b>	<b>769,18</b>	<b>4328,55</b>
<b>Всього по системі</b>						
<b>Всього по системі</b>		<b>349818,23</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>74340,17</b>	<b>275478,06</b>

\*Примітка. Складено з використанням матеріалів сайту асоціації українських банків [Електронний ресурс].  
– Режим доступу : <http://aub.org.ua/>

Лише за результатами 2013 р. відбулось деяке пожвавлення на ринку банківських кредитів (табл. 5.11). У 2014 р. відбулась певна колізія щодо кредитного портфелю домогосподарств: протягом 1 півріччя 2014 р. обсяг клієнтського портфелю зріс на 8,9% та склав станом на 1.07.2014 р 992,53 млрд. грн. Але таке зростання не стало наслідком подальшого пожвавлення на ринку банківських кредитів, а відбулось за рахунок значної девальвації національної валюти, що, в свою чергу, відобразилось на зростанні кредитних залишків в гривневому еквіваленті (обсяг валютних кредитів протягом 1 півріччя 2014 р. зріс майже на третину (144981 млн. грн. в еквіваленті в іноземній валюті). Для прикладу: частка валютних кредитів в загальному кредитному портфелі домогосподарств становить за результатами 6 місяців 2014 р. 43,35%.

В розрахунку на 1 особу населення коефіцієнт варіації з урахування м. Києва та області за кредитами домашніх господарств сягає 2,13, тобто 213%, що свідчить про гіперасиметрію між регіонами країни. Це, загалом, дозволяє говорити про неспівставність регіонів за виданими населенню кредитними ресурсами.

Проте, виключення із розрахунків м. Києва призводить до зменшення коефіцієнта варіації в середньому в 2,27 рази. При цьому, коефіцієнт сягає 84,23%, що також свідчить про значну нерівномірність сукупності регіонів за залученими домогосподарствами банківськими кредитами, яка перевищує оптимальне значення (33%) в 2,5 разів.

Таблиця 5.11.

*Динаміка виданих домогосподарствам кредитів, в розрахунку на 1 особу населення, 2008-2013 рр., грн.*

Регіони	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
АР Крим та м. Севастополь	10 224	8 827	7 597	7 113	6 499	6 396
Вінницька	5 260	4 562	3 773	3 356	2 970	2 817
Волинська	4 256	3 832	3 286	2 998	2 576	2 286
Дніпропетровська	24 535	20 261	17 147	15 780	14 614	14 760
Донецька	17 999	15 415	13 281	13 721	13 495	13 958
Житомирська	4 008	3 512	2 984	2 765	2 603	2 476
Закарпатська	6 034	5 472	4 250	3 720	3 221	3 048
Запорізька	8 339	7 207	5 987	5 504	5 037	4 791
Івано-Франківська	5 170	4 385	4 032	3 339	2 966	2 801
Кіровоградська	2 878	2 397	2 041	1 900	1 728	1 757
Луганська	5 743	4 753	4 107	4 130	3 995	4 142
Львівська	10 815	9 506	7 662	7 952	7 145	6 613
Миколаївська	5 752	5 262	4 546	4 114	3 645	3 325
Одеська	24 026	22 218	19 561	16 975	14 121	12 956
Полтавська	5 112	4 211	3 586	3 403	3 212	3 155
Рівненська	3 867	3 373	2 806	2 387	2 085	1 935
Сумська	3 114	2 585	2 204	2 039	1 821	1 850
Тернопільська	3 395	2 874	2 352	1 998	1 727	1 518
Харківська	15 911	14 299	12 167	11 533	9 921	9 008
Херсонська	4 696	4 126	3 667	3 211	2 947	2 776
Хмельницька	5 205	4 494	3 842	3 432	3 051	2 923
Черкаська	4 187	3 493	2 949	2 723	2 389	2 301
Чернівецька	4 039	3 406	2 701	2 455	2 046	1 820
Чернігівська	2 655	2 237	1 841	1 716	1 617	1 593
<b>Без урахування м. Києва та області</b>						
<i>середнє по Україні,</i>	<b>7 801</b>	<b>6 779</b>	<b>5 765</b>	<b>5 344</b>	<b>4 810</b>	<b>4 625</b>
<i>стандартне відхилення</i>	<b>6 388,10</b>	<b>5 620,30</b>	<b>4 864,49</b>	<b>4 527,39</b>	<b>4 075,87</b>	<b>4 013,05</b>
<i>коефіцієнт варіації</i>	<b>0,82</b>	<b>0,83</b>	<b>0,84</b>	<b>0,85</b>	<b>0,85</b>	<b>0,87</b>
<b>З урахуванням м. Києва та області</b>						
м. Київ та область	93 270	78 541	71 170	72 959	72 199	82 525
<i>середнє по Україні</i>	<b>11 367</b>	<b>9 777</b>	<b>8 497</b>	<b>8 171</b>	<b>7 624</b>	<b>7 873</b>
<i>стандартне відхилення</i>	<b>24 354</b>	<b>15174,96</b>	<b>13733,55</b>	<b>14027,07</b>	<b>13846,32</b>	<b>15812,47</b>
<i>коефіцієнт варіації</i>	<b>2,27</b>	<b>1,64</b>	<b>1,71</b>	<b>1,82</b>	<b>1,92</b>	<b>2,13</b>

Незважаючи на надвисокий ступінь асиметричності, між регіонами протягом досліджуваного періоду не спостерігалась тенденція до зближення, а навпаки, зберігалась чітка конвергентно-дивергентна динаміка, що підтверджують розрахунки коефіцієнта Джині (рис. 5.14).

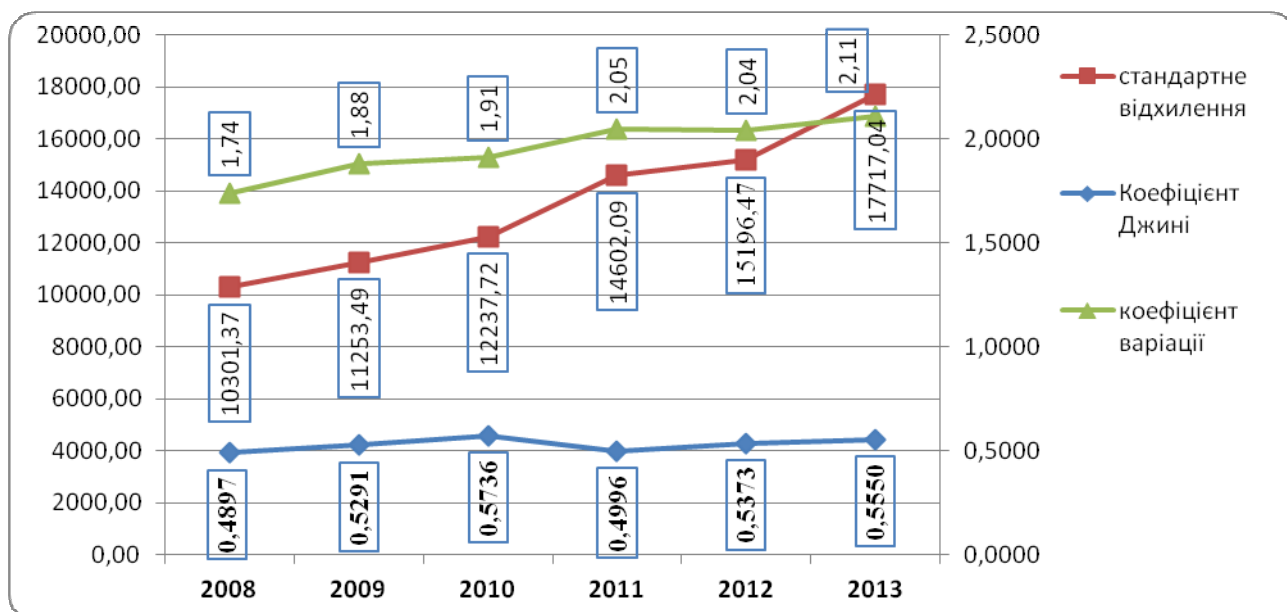


Рис. 5.14. Динаміка показників асиметрії регіонів України за наданими кредитами домашнім господарствам, 2008-2013 рр.

Його значення знаходилось в межах 0,4897 у 2008 р. до 0,5550 у 2013 р. Коливання значення в періоді 2008-2013 рр. було незначним, а, отже, можна стверджувати про відсутність тенденції до зближення регіонів та зменшення ступеня асиметрії між ними.

## **Розділ 6.**

# **ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ**

### **6.1. ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ РЕСУРСАМИ У СФЕРІ ОСВІТИ**

Критеріальною умовою досягнення успіху в економіці знань в державі є забезпечення доступності, якості та ефективності функціонування дошкільної та загальної середньої освіти, що є основою для подальшої освіти та трудової діяльності. Реалізація зазначених цілей прямо залежить від забезпечення її належного фінансування, яке на 98,4% відбувається за бюджетні кошти. Відповідно до Бюджетного кодексу України основна відповідальність за фінансування загальноосвітніх закладів лежить на місцевих бюджетах.

В умовах сьогодення в країні склалась ситуація, коли державний та місцеві бюджети не в змозі забезпечувати достатній рівень фінансування галузей соціальної сфери. Тому, виникають проблеми реформування галузей, залучення додаткових джерел фінансування, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Одним з найважливіших шляхів вирішення цих проблем є вдосконалення освітньої мережі та приведення її у відповідність із змінами у економічній та демографічній ситуації в регіонах. Необхідність удосконалення мережі дошкільної та середньої освіти пов'язана з тим, що під впливом змін у демографічній ситуації збільшилась кількість дітей, яких необхідно забезпечити дошкільними закладами, а також зменшилась кількість учнів шкіл. Все це загостило проблеми, пов'язані із зростанням кількості малокомплектних шкіл, з низьким рівнем завантаженості шкільних приміщень та зменшенням педагогічного навантаження для працівників освітніх закладів, що, як наслідок, негативно вплинуло на якість освіти. Разом з тим, відбувається стрімкий розвиток освітніх закладів нового типу – гімназій, ліцеїв, навчально-виховних комплексів, які потребують обґрунтування нових штатних нормативів та розробки нових підходів до фінансування таких закладів.

Необхідність реформування мережі закладів дошкільної та середньої освіти у Львівській області та в Україні загалом обумовлена низкою об'єктивних чинників. По-перше, за період 1989-2013 рр. кількість дітей дошкільного та шкільного віку в області зменшилась на 47% (із 614 до 321 тис. осіб), при цьому слід констатувати дещо вищі темпи зменшення кількості дітей в області у порівнянні з середньоукраїнськими<sup>244</sup>.

Відповідно до прогнозу демографічних тенденцій у Львівській області на період до 2050 р., який розроблено фахівцями Інституту регіональних досліджень НАН України, в регіоні і надалі матимуть місце негативні тенденції зменшення кількості населення (за середнім варіантом прогнозу зменшення становитиме 69,5 тис. осіб)<sup>245</sup>. За цим же варіантом прогнозу передбачається суттєве зменшення дітей у віці 0-14 років до 2050 р.: їх частка у загальній кількості населення зменшиться на третину. Кількість народжених дітей теж буде зменшуватись (за середнім сценарієм в середньому на 8% кожні п'ять років). Позитивна динаміка зростання кількості народжених дітей очікується лише протягом 2030-2040 рр., що стане наслідком активізації народжуваності, яка спостерігалась у 2006-2011 рр.

Отже, відповідно до демографічних прогнозів проблема необхідності оптимізації освітньої мережі в майбутньому лише загостриться. При чому, ситуація вимагає негайного втручання, оскільки, що довше триватиме невизначеність, то більш кризовим буде фінансове становище дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів.

По-друге, протягом останнього десятиліття має місце стійка тенденція до зростання частки видатків на освіту у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів Львівської області: із 27% у 2001 р. до 32,5% у 2013 р.<sup>246</sup>.

В сучасних умовах найвагомішою проблемою освітньої мережі у Львівській області (як загалом по Україні) є *малокомплектність значної кількості навчальних закладів*. Саме це зумовлює істотне здорожчання, у декілька разів, навчання одного учня, неможливість укомплектувати школу професійними вчителями – предметниками, відсутність необхідної навчально-матеріальної бази, сучасних комунікаційних зв'язків та інші недоліки.

Так, утримання одного учня малокомплектної школи із 40-50 учнями складає близько 20000 грн. в рік.

Звичайно збереження та розширення мережі навчальних закладів в області дозволяє забезпечити необхідні умови для рівного доступу громадян незалежно від місця їх проживання до освітніх послуг. Однак, в умовах

<sup>244</sup> Склад населення Львівської області за статтю і віком. [стат. зб.] . Головне управління статистики у Львівській області. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/publ/2012/ZB192011Y12\\_2.pdf](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/publ/2012/ZB192011Y12_2.pdf).

<sup>245</sup> Бараняк І. Є. Прогнозування тенденцій розвитку демографічних процесів у регіоні (на прикладі Львівської області) / І. Є. Бараняк // Регіональна економіка. — 2013. - №1. — С. 131-137.

<sup>246</sup> Моніторинг стану виконання місцевих бюджетів Львівської області у 1991, 2001-2010 рр. Львів. 2010. — Головне фінансове управління Львівської обласної державної адміністрації. — С. 243.

формування суспільства знань, говорити лише про доступність освіти вкрай неправильно, оскільки *цінність мають лише якісні освітні послуги!* Натомість отримання якісної освіти у школі із кількістю в кілька десятків (а то й менше десятка учнів) вкрай проблематично, що зумовлено зниженням рівня забезпеченості таких навчальних закладів, зокрема розташованих у сільській місцевості, *якісними педагогічними кадрами.*

Мала кількість вікових паралелей класів, а іноді й відсутність певних класів у структурі школи, призводить до того, що у малокомплектній школі фахова підготовка учителів не відповідає виконуваний педагогічній діяльності. Часто вчителі викладають по 2-3 і більше (до 5) навчальних предметів, які не відповідають їхньому фаху. Як наслідок – низька якість освіти, учні з таких шкіл вкрай рідко, або й узагалі не беруть участь у всеукраїнських олімпіадах, предметних конкурсах і є неконкурентоспроможними на сучасному ринку праці.

Зростання малокомплектності шкіл створило проблему створення шкільних освітніх округів. Фінансова перевага шкільного освітнього округу полягає у тому, що дешевше утримувати одну школу-комплекс, ніж декілька малих шкіл. Соціальна значимість таких округів полягає у підвищенні якості і різноманітності освітніх послуг кожній дитині не залежно від місця її проживання. Організаційний механізм створення освітнього округу передбачає організацію округу як окремого самостійного проекту, що не є типовим для решти округів. В межах освітнього округу створюються опорний навчальний заклад, в якому проводиться поглиблене вивчення предметів та надаються спортивні, культурні послуги. В межах округу забезпечується організація безкоштовного підвезення учнів та педагогічних працівників до місця навчання і додому.

У 2011 році в країні функціонувало понад 1900 освітніх округів, до складу яких увійшли більше ніж 8 тисяч навчальних закладів і здобували освіту понад мільйон учнів. На Львівщині у 2011 р. їх кількість склала 110 одиниць, а уже у 2013 р. – 126 округів<sup>247</sup>.

Групування регіонів за коефіцієнтом охоплення освітніми округами (часткою освітніх округів в загальній кількості загальноосвітніх закладів) дозволило виділити п'ять регіонів з високим рівнем охоплення це Донецька (23,6%), Сумська (20,9%), Івано-Франківська (21,6%), Чернігівська (17,0%), Вінницька (17,1%) області. Львівська область, на жаль знаходиться у групі з низьким рівнем охоплення освітніми округами – 7,6%, при тому, що їх абсолютна кількість є досить значною (рис. 6.1).

Слід зазначити, що на сьогоднішній день формування та функціонування освітніх округів пов'язано з цілою низкою проблем. Однією з основних проблем *формування* освітніх округів є те, що ліквідація чи

---

<sup>247</sup>Першочергові заходи державної політики щодо вирішення соціально-економічних проблем сільського населення". Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1279/>

реорганізація навчальних закладів відбувається виключно за умови згоди територіальної громади. Однак, в силу певних обставин громада часто не спроможна реально оцінити доцільність існування малокомплектних шкіл. Це вимагає проведення належної роз'яснювальної роботи серед педагогічної та батьківської громадськості.

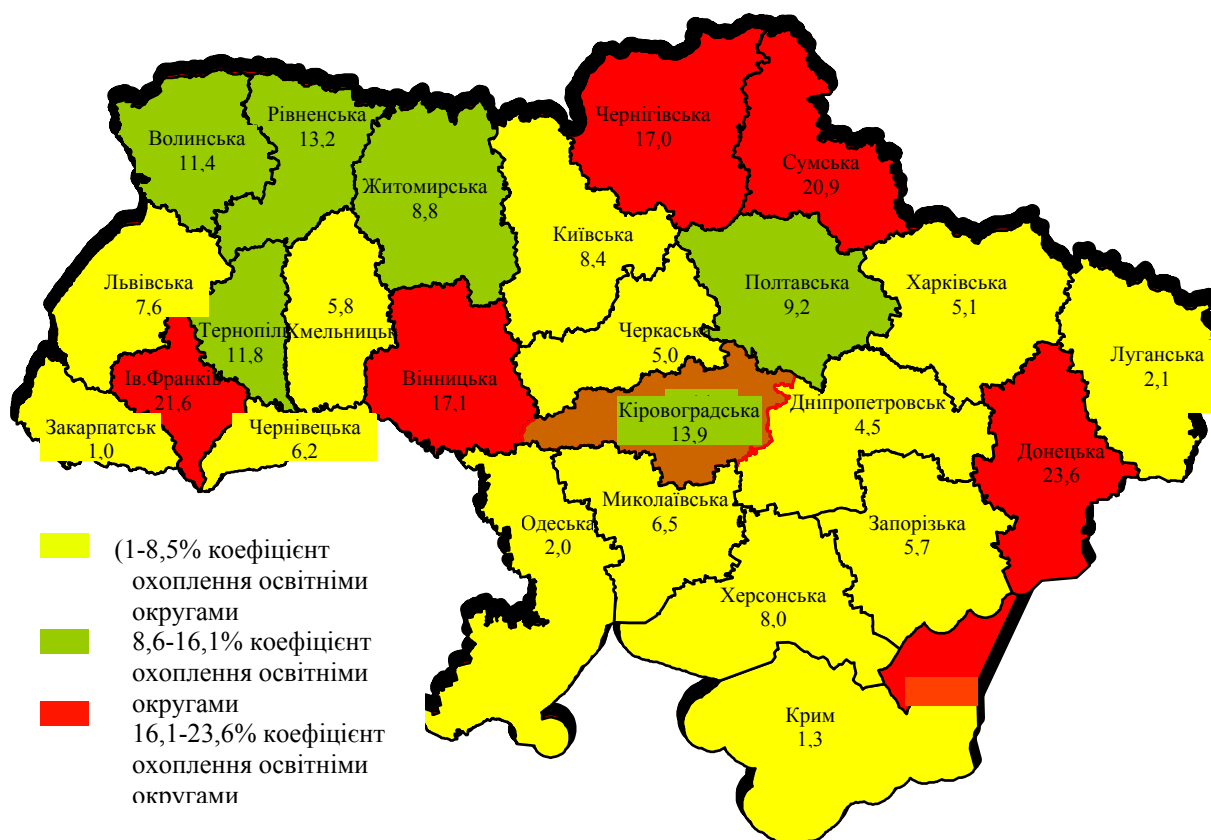


Рис. 6.1. Групування регіонів України за коефіцієнтом охоплення освітніми округами

Серед проблем функціонування освітніх округів найвагомішими є:

- проблема довозення дітей в межах освітніх округів. Незважаючи на існування одного, або кількох автобусів досить великими є витрати на їх утримання та незадовільний стан доріг. При технічних несправностях транспорту стається збій у системі підвозу учнів. Також проблемним є розробка такої схеми маршрутів, які б задовольняли побажання всіх суб'єктів округу;
- проблеми оптимального розподілу ресурсів в межах опорного навчального закладу. Актуальним є питання впровадження освітніх округів як базову адміністративну одиницю управління та фінансування; зміни залишкового принципу фінансування сільської школи на пріоритетний;

– проблеми матеріально-технічного та кадрового забезпечення: недостатній рівень забезпечення комп'ютерною технікою, неможливість підключення до інтернету; низький рівень кадрового потенціалу навчальних закладів.

Іншою важливою проблемою фінансування освітніх закладів є проблема *неефективного використання фінансових ресурсів у дошкільних закладах*. В області, з однієї сторони, існують проблеми недостатньої кількості дошкільних закладів в обласному центрі, а з іншої сторони, низької наповнюваності груп у периферійних дошкільних закладах. (Так, у дошкільних установах міст Нового Роздолу та Трускавця середня наповнюваність у групах становить по 19 дітей, Мостиського та Стрийського районів – по 17 дітей, Сколівського району – 16 дітей при нормативному показнику наповнюваності 20 дітей)<sup>248</sup>.

Також низька ефективність використання фінансових ресурсів у дошкільних закладах зумовлюється низькою середньорічною тривалістю перебування дітей в дошкільних установах області, яка уже протягом п'яти років не перевищує 150 днів, а це в середньому одна дитина відвідує дошкільну установу лише 13 днів у місяць. Ще нижчий зазначений показник у дошкільних установах м. Львова, який становить 139 днів у рік, м. Дрогобича – 125 днів, м. Моршина та м. Нового Роздолу – по 142 дні, м. Трускавця – 138 днів, районів Жовківського – 118 днів, Яворівського – 124 дні, що не перевищує 12 днів у місяць. Поряд з цим, доступність дошкільної освіти для сільського населення є вкрай обмеженою: сьогодні один дитячий садок припадає на чотири села. З кожним роком кількість дошкільних навчальних закладів у сільській місцевості зменшується<sup>249</sup>.

У Львівській області, як і в цілому в країні, існує *проблема фінансування позашкільної освіти*. Це пов'язано з тим, що з державного бюджету практично не виділяються на це кошти, а видатки на утримання закладів позашкільної освіти здійснюються за рахунок частини доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Розподіл видатків здійснюється органами місцевого самоврядування самостійно, виходячи з обсягів таких доходів та власних пріоритетів у їх розподілі, а це означає фінансування за залишковим принципом. У новій редакції Бюджетного кодексу до видатків, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів враховуються лише окремі видатки, зокрема на заходи з позашкільної роботи з дітьми, та не враховуються видатки фінансування самих позашкільних закладів, що ставить під загрозу можливості їх функціонування.

Важливий акцент необхідно зробити *на проблемах програмно-цільового управління* видатками освіти області. В умовах швидкоплинних змін, в

<sup>248</sup>Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

<sup>249</sup>Там же.



державі виникає необхідність пошуку та вдосконалення технологій та методів управління освітою на місцевому рівні (один з напрямків програмно-цільове управління). Підвищення ефективності управління освітою пов'язане не лише з чисельністю апарату, кадровим та ресурсним забезпеченням, але і уміння управлінців впроваджувати нові методи технології, що істотно залежать від рівня їх професійної майстерності, можливостей впливу на кінцевий результат. Складання програм розвитку освіти для відділів освіти нерідко є складним і майже нереальним завданням, оскільки потребує визначення перспектив та проектування розвитку освітніх систем, що можна здійснити лише на основі комплексного планування соціально-економічного розвитку території, а це залежить від державних органів управління<sup>250</sup>. У міських та районних органах сьогодні налічується немало середньо та довгострокових програм, які мають здебільшого формальний характер.

Комплексне оцінювання видатків місцевих бюджетів Львівської області на загальну середню освіту здійснено за наступними напрямками: оцінка забезпеченості навчального процесу; оцінка ефективності видатків на освіту; оцінка основного продукту (учня) шкільної освіти; оцінка якості знань як основного результату освіти (рис. 6.2).

При проведенні оцінювання загальної середньої освіти було враховано наступні особливості:

- *показники ефективності слід розглядати лише з врахуванням показників якості освіти.* Для прикладу зниження видатків на одного учня (показник ефективності) свідчить про підвищення їх ефективності лише за умови, що не відбулось зниження якості освіти;
- *якість загальної середньої освіти потребує додаткового оцінювання за результатами, які продемонстрували учні у зовнішньому незалежному оцінюванні (ЗНО).* Такий підхід пояснюється тим, що саме в зовнішньому незалежному оцінюванні учні можуть продемонструвати рівень знань, отриманих протягом багатьох років навчання у школі;
- *показники функціонування освітніх закладів слід доповнити показниками, які характеризують малокомплектні школи.* Це зумовлено тим, що *проблема малокомплектності є основною проблемою неефективних видатків місцевих бюджетів у освітню галузь.*

---

<sup>250</sup>Набок М. Програмно цільове управління системою освіти міста та району в сучасних умовах. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/gvpkhdpil/2008\\_16/138-140.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/gvpkhdpil/2008_16/138-140.pdf)

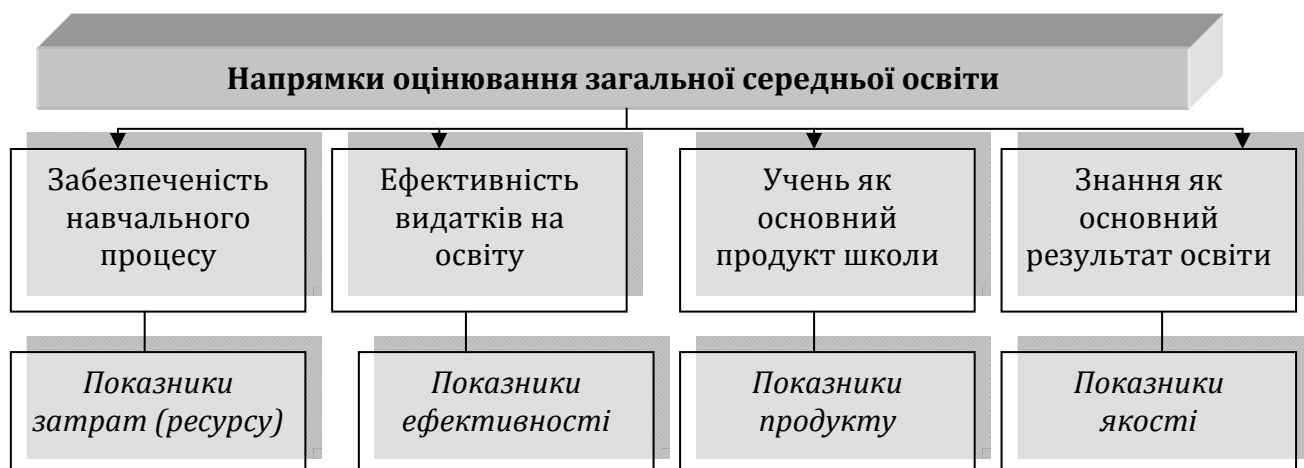


Рис. 6.2. Напрямки оцінювання загальної середньої освіти

#### ✓ Показники затрат

У 2012 р. у Львівській області функціонувало 1360 шкіл, з яких 276 – школи I ступеня, 500 – школи I-II ступеня та 581 школи I-III ступеня. Основна кількість шкіл – 114 одиниць розташовані в обласному центрі, з них 102 – школи I-III ступеня. Більшість шкіл I та I-II ступеня розташовані у районах області. Так, у Старосамбірському районі з 87 функціонуючих шкіл 26 – школи I ступеня, 44 – школи I-II ступеня (табл. 6.1, табл. 6.2). У 2012 р., порівняно з попереднім, загальна кількість загальноосвітніх закладів області зменшилась на 8 одиниць. Були закриті школи в Жидачівському, Золочівському, Кам'янка-Бузькому, Мостиському, Перемишлянському, Самбірському, Сокальському районах та відкрита одна школа у Яворівському районі (табл. 6.3). Обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх навчальних закладів області у 2012 р. склав 2126,2 млн. грн., що на 380,6 млн. грн. більше попереднього року<sup>251</sup>. Основна його частина спрямовується на заробітну плату працівників та нарахування на неї, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, харчування учнів, тобто на першочергові поточні потреби. Незважаючи на те, що високий динамізм розвитку суспільних процесів вимагає постійної модернізації матеріально-технічної бази, широкого використання інформаційних технологій, інтерактивних засобів навчання та електронних посібників, у 2012 р. лише 1,47% з обсягу видатків на функціонування загальноосвітніх закладів області припадало на розвиток матеріально-технічної бази. Для м. Львова ця частка становила 2,22%.

<sup>251</sup> Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

Таблиця 6.1.

Показники затрат функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011 р.

Показники	кількість закладів (за ступеннями шкіл)	- школи I ступеня	- школи I-II ступеня	- школи I-III ступеня	кількість класів (за ступеннями шкіл)	I - у школах ступеня	- у школах I-II ступеня	I- - у школах III ступеня	кількість малокомплектних шкіл	середньорічне число посадових окладів (ставок) педагогічного персоналу	обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх навчальних закладів	- на першочергові видатки необхідні для належного функціонування школи	- на розвиток матеріально-технічної бази	частка видатків на розвиток матеріально- технічної бази у всіх видатках освіти
	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	тис. грн.	тис. грн.	тис. грн.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Львів	114	10	2	102	2514	97	37	2380	0	5154,5	351207,3	344817,1	6390,2	1,819
Борислав	10			10	166			166	0	348	23404,2	22895,1	509,1	2,175
Дрогобич	19	1	1	17	378	2	9	367	0	744	52780	52577,6	202,4	0,383
Моршин	1			1	24			24	0	43	3415,3	3398	17,3	0,507
Новий Розділ	5	0	0	5	125	0	0	125	0	249	15255,8	15053,4	202,4	1,327
Самбір	9	1		8	153	11		142	0	493,5	20957,9	20859,9	98	0,468
Стрий	13	2		11	254	17		237	0	530	35037,8	34989	48,8	0,139
Трускавець	3			3	79			79	0	171	11970,6	11970,6		0
Червоноград	15	1		14	302	12		290	0	620	42353,7	41832,1		0
Бродівський	56	18	22	16	397	28	132	236	14	769	51704,8	49080,9	921,2	1,782
Буський	44	12	16	16	330	17	98	215	10	586,5	40092,3	38267,1	1825,2	4,552
Городоцький	52	7	24	21	442	4	133	315	15	816	53632,9	53632,9		0
Дрогобицький	61	18	24	19	441	9	175	257	13	858	55439,8	55012,2	427,6	0,771
Жидачівський	78	16	39	23	491	161	283	47	29	530	59879,7	59104,9	471,2	0,787
Жовківський	76	19	28	29	718	38	223	457	11	1259	85823	81161,1	4661,9	5,432
Золочівський	54	13	18	23	464	18	128	318	17	784	56631,7	55529,9	1101,8	1,946
Кам'янка-Бузький	41	11	16	14	361	16	108	237	8	651	46630,4	46103,3	104,6	0,224
Миколаївський	37	4	13	20	409	12	105	292	5	731	47820,7	46613,25	1207,45	2,525
Мостиський	57	10	31	16	442	15	203	224	8	791	50740,9	48575,4	1578,1	3,11
Перемишлянський	59	16	32	11	320	120	169	31	32	634	38359,5	37947,9	411,6	1,073
Пустомитівський	66	10	26	30	609	13	147	449	18	1357	79475,8	76983	2492,8	3,137
Радехівський	43	6	19	18	365	11	112	244	6	675	48726,3	48726,3		0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Самбірський	67	19	19	29	552	230	260	62	12	936	64316,9	62541,9	1108,7	1,724
Сколівський	54	10	27	17	398	12	185	201	13	707	55761,8	53997,1	113,5	0,204
Сокальський	68	18	22	28	540	22	146	372	3	1027	78392	72148	6244	7,965
Старосамбірський	87	26	44	17	584	247	292	45	26	1192	72806,1	70408,6	2397,5	3,293
Стрийський	55	13	23	19	417	18	176	223	8	746,7	53061,5	52993,5	68	0,128
Турківський	49	4	30	15	467	9	251	207	8	978	62850,6	59936,3	2914,3	4,637
Яворівський	75	16	27	32	792	58	192	542	6	1471,5	98976,3	96961,5	2014,8	2,036
Всього по області	1368	281	503	581	13455	1197	3564	8705	262	25682	1745535	1702147,25	37532,5	2,15

Таблиця 6.2.

Показники затрат функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р.

Показники	кількість закладів (за ступенями шкіль)	- школи I ступеня	- школи I-II ступеня	- школи I-III ступеня	кількість класів (за ступенями шкіль)	I - у школах ступеня	- у школах I-II ступеня	I- - у школах III ступеня	кількість малокомплектних шкіль	середньорічне число посадових окладів (ставок) на одного педперсоналу	обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх навчальних закладів	- на первочергові видатки необхідні для належного функціонування школи	- на розвиток матеріально-технічної базис	частка видатків на розвиток матеріально-технічної базис у всіх видатках освіти
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Львів	114	10	2	102	2 528	97	35	2396	1	5187	454275,1	444174,6	10100,5	2,22
Борислав	10			10	162			162	1	334	27311,9	26487,2	824,7	3,02
Дрогобич	19	1	2	16	374	2	18	354	0	718	65748,7	65573,5	175,2	0,27
Моршин	1			1	26			26	0	45	4417,9	4396,5	21,4	0,48
Новий Розділ	5	0	0	5	121	0	0	121	0	245	18640,4	18316,5	323,9	1,74
Самбір	9	1		8	151	11		140	0	482	25788,0	25725,9	63,0	0,24
Стрий	13	2		11	249	18		231	0	536	42886,5	42835,1	51,4	0,12
Трускавець	3			3	77			77	0	166	14566,6	14348,4	218,2	1,50
Червоноград	15	1	1	14	311	12	18	299	0	642	50398,7	50224,2		0,00
Бродівський	56	19	21	16	393	29	127	237	18	765	64130,2	61804,0	1128,9	1,76
Буський	44	12	16	16	322	16	95	211	12	577	46751,2	46127,9	623,3	1,33
Городоцький	52	7	24	21	437	5	133	299	14	812	65068,0	65068,0		0,00

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Дрогобицький	61	18	24	19	433	10	171	252	15	839	67058,9	66765,9	293,0	0,44
Жидачівський	76	16	37	23	483	159	263	61	28	525	73196,2	72704,1	140,3	0,19
Жовківський	76	19	28	29	704	36	219	449	12	1240	99901,6	97400,6	2501,0	2,50
Золочівський	53	12	17	24	458	16	125	317	18	768	67547,1	67035,6	511,5	0,76
Кам'янка-Бузький	40	10	16	14	358	15	106	237	9	646	55511,1	55296,9	92,9	0,17
Миколаївський	37	5	12	20	403	12	105	286	5	727	58159,2	56814,2	1345,0	2,31
Мостиський	55	8	31	16	426	13	196	217	10	792	61892,2	60665,7	962,0	1,55
Перемишлянськи й	58	15	32	11	304	114	162	28	36	621	46576,5	46283,5	293,0	0,63
Пустомитівський	66	10	26	30	611	11	152	448	20	1326	95182,8	92656,9	2525,9	2,65
Радехівський	43	6	19	18	352	10	107	236	9	649	58613,4	58613,4		0,00
Самбірський	66	18	19	29	546	226	260	60	14	935	81804,1	79704,9	1181,2	1,44
Сколівський	54	10	27	17	396	14	183	199	17	732	67114,3	64869,8	105,6	0,16
Сокальський	67	17	22	28	530	21	139	370	9	1010	84912,7	82980,9	1931,8	2,28
Старосамбірський	87	26	44	17	568	242	284	42	32	1170	89385,0	86350,1	3034,9	3,40
Стрийський	55	13	23	19	414	16	175	223	10	744	59854,6	59816,8	37,8	0,06
Турківський	49	4	30	15	456	7	243	206	9	969	77339,3	74852,5	2486,8	3,22
Яворівський	76	16	28	32	808	57	203	548	8	1492	116737,8	116487,0	250,8	0,21
<b>Всього по області</b>	<b>1360</b>	<b>276</b>	<b>501</b>	<b>581</b>	<b>13324</b>	<b>1169</b>	<b>3519</b>	<b>8655</b>	<b>307</b>	<b>25527</b>	<b>2126203,4</b>	<b>2090032,2</b>	<b>31005,8</b>	<b>1,47</b>

Таблиця 6.3.

*Темпи зміни показників затрат загальноосвітніх закладів  
Львівської області 2011-2012 р., %*

	<i>Темп зміни загальної кількості освітніх закладів</i>	<i>Темп зміни кількості мало комплект- них шкіл</i>	<i>Темп зміни середньоріч- ного числа посадових окладів</i>	<i>Темп зміни обсягу видатків на функціонуван- ня загальноосві- тніх закладів</i>	<i>Темп зміни обсягу видатків на розвиток матеріально- технічної бази</i>
Львів	100,0	0	100,6	129,3	158,1
Борислав	100,0	0	96,0	116,7	162,0
Дрогобич	100,0	0	96,5	124,6	86,6
Моршин	100,0	0	104,7	129,4	123,7
Новий Розділ	100,0	0	98,2	122,2	160,0
Самбір	100,0	0	97,7	123,0	64,3
Стрий	100,0	0	101,1	122,4	105,3
Трускавець	100,0	0	97,1	121,7	
Червоноград	100,0	0	103,5	119,0	
Бродівський	100,0	128,6	99,5	124,0	122,5
Буський	100,0	120,0	98,4	116,6	34,1
Городоцький	100,0	93,3	99,5	121,3	
Дрогобицький	100,0	115,4	97,8	121,0	68,5
Жидачівський	97,4	96,6	99,1	122,2	29,8
Жовківський	100,0	109,1	98,5	116,4	53,6
Золочівський	98,1	105,9	98,0	119,3	46,4
Кам'янка-Бузький	97,6	112,5	99,2	119,0	88,8
Миколаївський	100,0	100,0	99,5	121,6	111,4
Мостиський	96,5	125,0	100,1	122,0	61,0
Перемишлянський	98,3	112,5	97,9	121,4	71,2
Пустомитівський	100,0	111,1	97,7	119,8	101,3
Радехівський	100,0	150,0	96,1	120,3	
Самбірський	98,5	116,7	99,8	127,2	106,5
Сколівський	100,0	130,8	103,5	120,4	93,0
Сокальський	98,5	300,0	98,3	108,3	30,9
Старосамбірський	100,0	123,1	98,2	122,8	126,6
Стрийський	100,0	125,0	99,6	112,8	55,6
Турківський	100,0	112,5	99,1	123,1	85,3
Яворівський	101,3	133,3	101,4	117,9	12,4
<b>Всього по області</b>	<b>99,4</b>	<b>117,2</b>	<b>99,4</b>	<b>121,8</b>	<b>82,6</b>

Негативною тенденцією стало суттєве скорочення частки бюджетного фінансування на розвиток матеріально-технічної бази у загальних видатках місцевих бюджетів Львівської області на освіту протягом останніх десяти років (рис. 6.3). Так, найвищою вона була у 2003 р. – 6,79%, а у 2012 р. вона знизилась у 4,5 рази. У 2012 р. *капітальні видатки на сферу освіти* у Львівській області склали 54,4 млн. грн., що в розрахунку на одного учня області не перевищує 220 грн. на рік<sup>252</sup>.

<sup>252</sup>Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

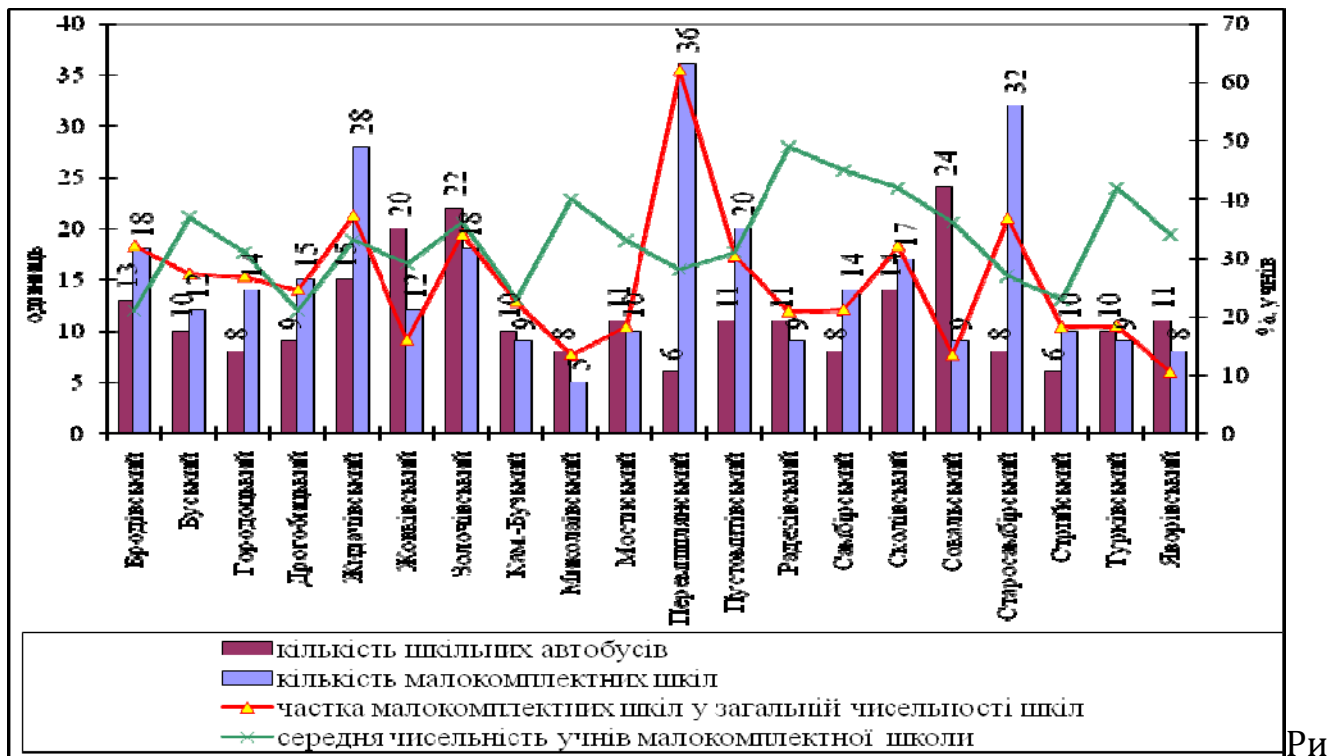


Рис. 6.3. Динаміка обсягів та частки капітальних видатків місцевих бюджетів на сферу освіти у Львівській області за 2001-2012 рр.

Найбільш складним питанням акумулювання додаткових фінансових ресурсів для розвитку навчального закладу є для малокомплектних шкіл (зокрема в сільській місцевості), які завжди відрізнялися від міських передусім своїм оточенням, рівнем оснащеності навчальних приміщень, соціальним станом родин, які виховують дітей, маючи для цього невеликі статки через низькі фінансові доходи, що пов'язано з обмеженістю ринку праці. Адже, якщо в місті в розвиток шкіл інвестують кошти і батьки, і приватний бізнес, то в селі такі можливості є вкрай обмеженими, що ще більше ускладнює ситуацію.

Проведений аналіз показав, що у 2012-2013 рр. загальна кількість малокомплектних шкіл у Львівській області склала 307 одиниць, що становило 22,6% від загальної кількості шкіл (рис. 6.4). Середня чисельність учнів у таких школах становила 32 учні. У області знаходиться 102 школи першого ступеня з кількістю учнів до 10 осіб (середня чисельність учнів шкіл – 6,8 осіб), з яких 13 шкіл знаходяться у Старосамбірському районі. Серед районів області найбільша кількість малокомплектних шкіл зосереджена у Старосамбірському – 32 одиниці, Перемишлянському – 36 одиниць, Жидачівському – 28 одиниць, Пустомитівському районах – 20 одиниць<sup>253</sup>.

<sup>253</sup>Розвиток у 2013р. системи сучасних навчальних закладів у сільській місцевості Львівщини. Освітній портал Львівщини. Режим доступу: <http://www.osvitportal.lviv.ua/index.php/upravlinnia-osvity-i-nauky-loda/novyny-guon/3559-rozvytok-u-2013-rotsi-systemy-suchasnykh-navchalnykh-zakladiv-u-silskii-mistsevosti-lvivshchyny-2>.



с. 6.4. Основні характеристики малокомплектних шкіл Львівської області у 2012-2013 навчальному році

Групування районів за часткою малокомплектних шкіл у загальній кількості шкіл дозволило віднести до районів з великою часткою малокомплектних шкіл Перемишлянський район (62,1%). Шість районів віднесено до групи з середньою часткою малокомплектних шкіл – це Бродівський (32,1%), Жидачівський (37,3%), Золочівський (34,0%), Пустомитівський (30,3%), Сколівський (32,1%), Старосамбірський (36,8%).

Тут слід зауважити, що значна частка малокомплектних шкіл – це застарілі будівлі, що потребують ремонту, мають проблеми з опаленням та харчуванням, тобто потребують суттєвих фінансових ресурсів для підтримання їх життєздатності. На цьому тлі великим позитивом виглядає будівництво та введення в експлуатацію низки нових шкіл. Однак, тут виникає інша проблема – часто в області будуються нові школи без урахування демографічної ситуації відповідного району чи самої територіальної громади, що призводить до появи нових шкіл, потужність яких значно перевищує чисельність дітей, що навчаються та проживають у відповідних населених пунктах. Так, збудовані загальноосвітні навчальні заклади I-II ступенів у селах Новосілки та Кізлів Буського району здані в експлуатацію потужністю 162 та 116 учнів відповідно, де навчається 75 та 53 учні, а дітей до 6 років проживає 48 та 53 особи відповідно. Школу потужністю 196 учнівських місць збудовано у селі Модричі Дрогобицького району, навчається 111 учнів, а проживає 92 дитини до шести років; селі Новий Кропивник потужність школи 200 учнів, навчається 131 учень та



проживає дітей до 6 років 106. Перелік таких об'єктів можна продовжувати<sup>254</sup>.

Результатом *низького рівня завантаженості приміщень малокомплектних шкіл* стає суттєве зростання видатків бюджету в розрахунку на одного учня, однак, кошти йдуть не на покращення матеріальної бази навчального закладу та підвищення якості освітніх послуг, а на утримання (опалення, поточний ремонт) приміщень, які не використовуються за функціональним призначенням.

У 2012 р. в середньому навчальні заклади області були завантажені лише на 58,3%, а саме, у містах обласного значення – 71,8%, районах – 51,6%. Приміщення 128 шкіл області завантажені не більше як на 20 %. Так, завантаженими у Бродівському районі є лише 12 загальноосвітніх навчальних закладів із 56, Жидачівському – 9 із 75; Перемишлянському – 31 із 58, Сколівському – 10 із 53. У Перемишлянському районі загальноосвітні навчальні заклади I-III ступенів завантажені на 45%, I-II ступенів – 18,1% та I ступеня – 13,8%. Зокрема, у навчальних закладах I-II ступенів сіл Серники за наявності 11 класних кімнат в одному класі-комплекті навчається 8 учнів та 6 учнів – за індивідуальною формою навчання; Подусільна (12 класних кімнат) – 6 учнів та 5 учнів відповідно, Смереківка (14 класних кімнат) – 7 учнів та 6 учнів; Лопушна (8 класних кімнат) – 2 учні та 8 учнів, Під'ярків (8 класних кімнат) – 7 учнів та 6 учнів. У навчальних закладах I ступеня за наявності 4 класних кімнат сформовано по 1 класу-комплекту на 12 учнів у селі Мерещів, 5 учнів у селі Утіховичі, 7 учнів у селі Лоні за наявності 10 класних кімнат. У НВК «Соколівська загальноосвітня школа I-III ступенів» Буського району сформовано 8 класів-комплектів за наявності 26 класних кімнат, Корчинському загальноосвітньому навчальному закладі I-III ступенів Сколівського району сформовано 10 класів-комплектів за наявності 30 класних кімнат, технологічному ліцеї м. Львова – 3 класи та 13 класних кімнат. Планова потужність зазначених вище шкіл з урахуванням санітарної норми на одного учня використовується менше, ніж на 10%.

Бориславський загальноосвітній навчальний заклад I-II ступенів №6 завантажений на 35,8%, ще 5 навчальних закладів міста – від 38 до 57%. Збільшення наповнюваності хоча б до 27 учнів на клас та відмова від утримання вільних приміщень загальноосвітніх навчальних закладів міста (понад 40%) дало б понад 2,5 млн. грн. економії бюджетних коштів у рік.

Загальноосвітній навчальний заклад I-III ступенів №18 м. Стебника завантажений лише на 14%, заклади освіти м. Дрогобича завантажені на 56,6%. За умови дотримання наповнюваності, наближеної до граничної, та суттєвого покращення показника завантаження у міському бюджеті можна зекономити понад 5,1 млн. грн.

Школи м. Нового Роздолу завантажені лише на 47,1%. Збільшенням наповнюваності хоча б до 27 учнів на клас та відмовою від утримання

<sup>254</sup>Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

вільних приміщень загальноосвітніх навчальних закладів міста (понад 50%) можна зекономити більше 2,3 млн. грн. Аналогічно, приведення наповнюваності загальноосвітньої школи №9 (завантажена на 31,8%) та гімназії (завантажена на 46%) у м. Самборі до граничної дало б можливість зекономити близько 1 млн. грн.<sup>255</sup>.

Слід відзначити, що реалізація в області програми «Шкільний автобус», яка б мала сприяти зменшенню кількості малокомплектних шкіл, не дала очікуваних результатів. На її виконання з місцевих бюджетів області протягом 2003-2011 рр. виділено понад 21,6 млн. грн., що дало можливість придбати 134 автобуси. Одночасно, з державного бюджету та за рахунок коштів Світового банку отримано ще 102 автобуси. Можемо стверджувати, що передача районам області шкільних автобусів не мала суттєвого впливу на зменшення видатків на утримання малокомплектних шкіл. Натомість, сьогодні потребують вирішення проблеми, пов'язані з обслуговуванням шкільного автопарку та утриманням автобусів на балансі школи, яке потребує значних фінансових ресурсів<sup>256</sup>.

З використанням показників затрат загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р. (кількість закладів, кількість класів, кількість посадових окладів та обсяг фінансування (показники в розрахунку на 1000 учнів)) було розраховано інтегральний показник забезпеченості ресурсами. Отримані результати показали, що найбільша розвиненість мережі та обсяги фінансування в розрахунку на 1000 учнів припадають на такі райони як Перемишлянський (0,88), Сколівський (0,83), Старосамбірський (0,99), Турківський (0,87). Основною причиною ситуації є існування значної кількості малокомплектних шкіл у цих районах. Підтвердженням цього є отримані результати кореляційного аналізу –  $R^2 = 0,66$  (рис. 6.5).

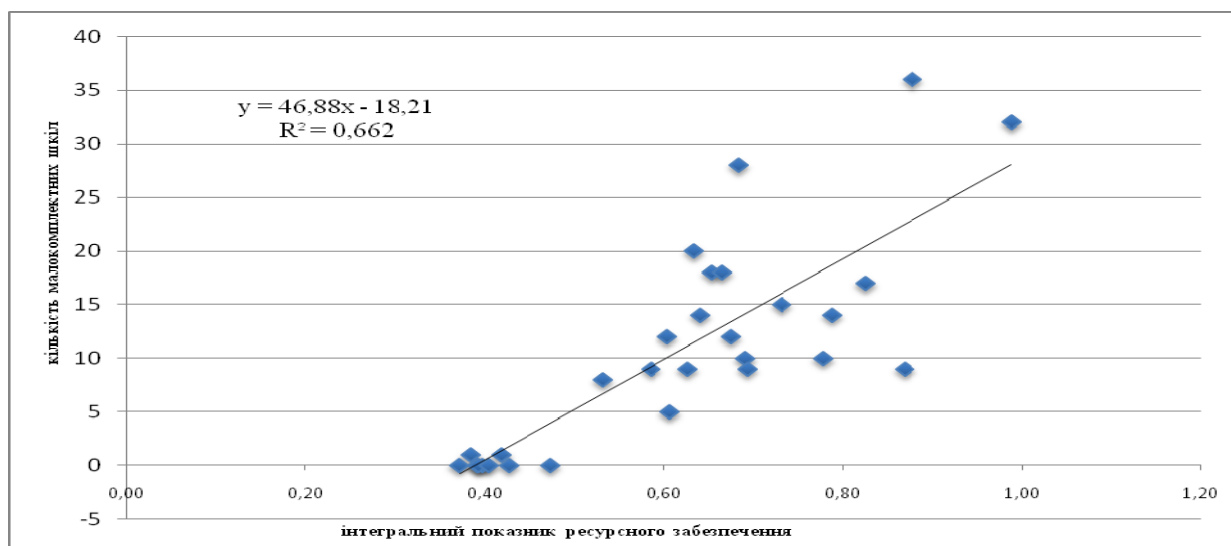


Рис. 6.5. Кореляційна залежність інтегрального показника забезпеченості ресурсами від кількості малокомплектних шкіл Львівської області у 2012 р.

<sup>255</sup> Там же.

<sup>256</sup> Там же.

### ✓ **Показники продукту**

У 2012 р. у загальноосвітніх школах Львівської області навчалось 246600 учнів. Порівняно з 2011 р. кількість учнів зменшилась на 2878 чоловік, що пояснюється впливом несприятливої демографічної ситуації в країні (табл. 6.4). А у м. Львові кількість учнів зросла на 835 чоловік, основним чином за рахунок шкіл I-III ступеня. Також в цілому по області та обласному центрі зросла чисельність учнів, які нагороджені за успіхи в навчанні медалями, похвальними листами та грамотами (відповідно на 1186 та 843 чол.), чисельність учнів, що стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських олімпіад (відповідно на 772 та 212 чол.), чисельність випускників (відповідно 1469 та 1074 чол.), чисельність випускників, що успішно пройшли ЗНО (відповідно 465 та 919 чол.). А, отже, відбулись позитивні зміни в якості продукту освіти<sup>257</sup>.

З використанням показників продукту загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р. (показники в розрахунку на 1000 учнів) було розраховано інтегральний показник продукту функціонування загальноосвітніх закладів. Отримані результати показали, що найвищі показники були у Радехівському (0,78), Миколаївському (0,71), Буському районах (0,66), м. Самбір (0,69). Так, у Радехівському районі 9% від усіх учнів стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських учнівських олімпіад, у м. Самбір – 20,1% від усіх учнів нагороджені за успіхи в навчанні медалями, похвальними листами та грамотами.

### ✓ **Показники ефективності**

Проведений аналіз показників ефективності видатків місцевих бюджетів Львівської області у 2012 р. дозволив з'ясувати, що в середньому на утримання одного учня з місцевих бюджетів було використано 8706,48 грн. Тут варто наголосити на значній диференціації за обсягом бюджетних ресурсів, які витрачаються на забезпечення одного учня в місті та у сільській місцевості. Так, якщо середня сума коштів у містах Львівської області на одного учня у 2012 р. склала 7173,03 грн., то у районах – 10282,30 грн. Найнижчі обсяги видатків бюджету на одного учня зафіксовані у м. Червоноград – 6334,60 грн., а найвищі у таких районах, як Турківський – 13708,88 грн., Старосамбірський – 13823,89 грн., Сколівський – 12508,82 грн., тобто у районах які мають статус гірських територій (що визначає наявність надбавок до заробітної плати педагогічного персоналу відповідно до законодавства) (табл. 6.5, рис. 6.6)<sup>258</sup>.

<sup>257</sup> Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

<sup>258</sup> Там же

Таблиця 6.4.

## Показники продукту функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011-2012 рр. (осіб)

Регіон	2012 р.								абсолютний приріст 2012/2011 рр.							
	чис-ть учнів	у школах I ступеня	у школах I-II ступеня	у школах I-III ступеня	чис-ть учнів, які нагороджені за успіхи в навчанні золотими та срібними медалями, похвальними лист.	чис-ть учнів, які стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських учнівських олімпіад	чис-ть випускників 11-х класів	чис-ть випускників 11-х класів, які успішно пройшли зовнішнє незалежне оцінювання	чисельність учнів	у школах I ступеня	у школах I-II ступеня	у школах I-III ступеня	чис-ть учнів, які нагороджені за успіхи в навчанні золотими та срібними медалями, похвальними листами	чис-ть учнів, які стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських учнівських олімпіад	чис-ть випускників 11-х класів	чис-ть випускників 11-х класів, які успішно пройшли зовнішнє незалежне оцінювання
м. Львів	65394	2885	856	61653	4218	2075	4210	3665	835	-13	6	842	843	212	1074	919
м. Борислав	3879			3879	44	185	251	228	-59	0	0	-59	13	0	20	28
м. Дрогобич	9270	31	326	8913	1105	358	576	567	-109	1	168	-278	-54	13	95	92
м. Моршин	553			553	4	2	53	53	15	0	0	15	1	0	-3	-3
м. Новий Розділ	2851	0	0	2851	410	67	169	169	-80	0	0	-80	98	-9	-14	-14
м. Самбір	3719	287		3432	747	247	157	131	-60	10	0	-70	-51	8	-34	-36
м. Стрий	6372	441		5931	65	20	432		-17	36	0	-53	-10	6	30	0
м. Трускавець	1954			1954	304	1	125	94	-8	0	0	-8	14	1	33	13
м. Червоноград	8194	358		7836	840	280	646	616	152	6	0	146	241	80	604	590
Бродівський р-н.	6829	513	1409	4908	323	345	500	352	-59	-1	-84	30	-13	36	147	78
Буський р-н.	5115	164	1030	3921	605	209	389	259	-253	8	-44	-217	-10	1	-95	-148
Городоцький р-н.	7168	93	1505	5570	509	18	503	388	-115	16	-21	-110	-123	4	52	16
Дрогобицький р-н.	6690	211	2132	4346	668	252	331	205	-349	0	-117	-233	-54	8	-66	-16
Жидачівський р-н.	7360	2714	3534	1112	1295	26	598	433	-63	28	-337	246	100	10	486	337
Жовківський р-н.	11835	325	2535	8975	1836	125	971	623	-415	-9	-121	-285	13	21	-80	-55
Золочівський р-н.	6968	160	1338	5470	757	183	423	397	-287	-21	-98	-168	-30	6	-71	-9
Камянко-Бузький р-н.	6350	167	1144	5039	542	283	406		-63	-2	-51	-10	69	13	-97	0
Миколаївський р-н.	6486	259	1158	5069	763	330	482	471	-144	6	-57	-93	106	14	22	29
Мостиський р-н.	6518	174	2267	4077	45	219	623	0	-318	-24	-77	-217	24	17	140	0
Перемишлянський р-н.	4162	1560	2104	498	384	183	313	269	-170	-3	-121	-46	88	11	39	38
Пустомитівський р-н.	10462	125	1566	8771	934	298	551	436	162	1	-2	163	66	102	-176	-142
Радохівський р-н.	5494	125	1113	4256	344	501	474	380	-233	15	-51	-197	-38	76	-114	-104
Самбірський р-н.	7298	2808	3659	831	763	280	388	269	-266	-1	-194	-71	-77	58	-101	-42
Сколівський р-н.	5530	292	1961	3277	37	192	378	267	-169	-4	-67	-598	-3	3	-42	6
Сокальський р-н.	9200	314	1529	7357	52	321	647	520	-355	-25	-102	-228	11	9	-79	42
Старосамбірський р-н.	6739	2585	3489	665	82	307	420	370	-347	-23	-218	-106	-8	-21	-112	-103
Стрийський р-н.	5614	178	1761	3675	23	50	292	249	-75	-9	-70	4	-33	7	-152	-130
Турківський р-н.	5791	94	2614	3083	25	364	270	188	-228	-4	-97	-127	-33	12	-24	-7
Яворівський р-н.	14759	1015	2449	11295	1497	341	989	737	200	-32	208	24	36	74	-13	5
<b>Всього по області</b>	<b>246600</b>	<b>17878</b>	<b>41479</b>	<b>187243</b>	<b>18917</b>	<b>8061</b>	<b>16442</b>	<b>12242</b>	<b>-2878</b>	<b>-44</b>	<b>-1547</b>	<b>-1784</b>	<b>1186</b>	<b>772</b>	<b>1469</b>	<b>465</b>

Таблиця 6.5.

Показники ефективності функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011-2012 рр.

Показники	2011р.			2012р.			приріст 2012/2011 рр.		
	обсяг видатків на 1 учня	чис-ть учнів на 1 педставку	кількість педставок на 1 клас	обсяг видатків на 1 учня	чис-ть учнів на 1 педставку	кількість педставок на 1 клас	обсяг видатків на 1 учня	чисельність учнів на 1 педставку	кількість педставок на 1 клас
	тис. грн.	осіб	один.	тис. грн.	осіб	один.	%	%	%
Львів	5,4	12,58	2,06	6,9	12,66	2,06	127,8	100,6	100,0
Борислав	5,9	11,60	2,05	7,0	11,91	2,05	118,6	102,6	100,0
Дрогобич	5,6	12,61	1,97	7,1	12,70	1,97	126,0	100,8	100,0
Моршин	6,4	12,23	1,83	8,0	12,09	1,86	125,8	98,8	101,5
Новий Розділ	5,2	11,71	2,02	6,5	11,66	2,02	125,0	99,6	100,2
Самбір	5,5	12,19	2,02	6,9	12,23	2,03	125,0	100,3	100,7
Стрий	5,5	12,05	2,09	6,7	12,31	2,09	121,8	102,1	100,1
Трускавець	6,1	12,49	2,04	7,3	12,52	2,04	119,7	100,3	100,0
Червоноград	5,3	12,78	2,07	6,2	14,03	1,91	116,7	109,8	92,3
Бродівський	7,5	8,95	1,94	9,4	8,91	1,96	125,3	99,5	101,0
Буський	7,5	8,84	1,80	9,2	8,78	1,80	122,7	99,3	100,3
Городоцький	7,4	9,23	1,79	9,1	8,97	1,82	123,0	97,2	102,2
Дрогобицький	7,9	7,97	1,94	10,0	7,87	1,94	126,6	98,7	100,0
Жидачівський	8,1	7,91	1,93	10,0	7,88	1,93	123,3	99,5	100,2
Жовківський	7,0	9,53	1,76	8,4	9,46	1,77	120,0	99,2	100,2
Золочівський	7,8	9,16	1,68	9,7	9,07	1,67	124,4	99,0	99,8
Кам'янка-Бузький	7,3	9,94	1,79	8,6	9,92	1,79	118,4	99,8	100,0
Миколаївський	7,2	9,08	1,79	9,0	9,03	1,79	124,4	99,5	100,4
Мостиський	7,4	8,63	1,79	9,5	8,47	1,82	128,4	98,1	101,4
Перемишлянський	8,8	6,83	1,98	11,2	6,79	1,99	127,3	99,3	100,5
Пустомитівський	7,7	9,48	1,78	9,1	9,71	1,75	118,2	102,4	98,0
Радехівський	8,5	8,46	1,84	10,7	8,54	1,85	125,4	100,9	100,2
Самбірський	8,5	7,81	1,71	10,9	7,81	1,71	128,2	100,1	100,1
Сколівський	9,8	7,78	1,84	12,1	7,59	1,83	123,5	97,6	99,6
Сокальський	7,8	9,41	1,88	9,2	9,18	1,89	117,9	97,5	100,8
Старосамбірський	10,3	6,56	1,80	13,2	6,52	1,84	128,2	99,4	102,1
Стрийський	9,3	7,66	1,78	10,6	7,58	1,79	114,0	99,0	100,3
Турківський	10,4	7,46	1,73	13,4	7,33	1,73	128,8	98,2	100,3
Яворівський	6,8	9,92	1,85	7,9	9,96	1,85	116,2	100,4	99,9
<b>всього по області</b>	<b>7,1</b>	<b>9,85</b>	<b>1,88</b>	<b>8,7</b>	<b>9,88</b>	<b>1,88</b>	<b>122,5</b>	<b>100,2</b>	<b>100,0</b>

Як уже зазначалося, демографічна криза зумовлює зменшення кількості дітей, а, отже, і зменшення педагогічного навантаження педпрацівників. У 2012 р. загалом у Львівській області показник кількості педставок на одного учня склав 0,10 педставки, а на один клас – 1,88 педставки. Що ж до чисельності учнів на 1 педставку, то вона складала 9,85 учнів у 2011 р. до 9,88 учнів у 2012 р. Також для міст характерним є значно вищий рівень показника чисельності учнів на одну педставку<sup>259</sup>.

Особливо складна ситуація у Турківському, Старосамбірському та Перемишлянському районах, де спостерігається значний розрив між показниками видатків на одного учня та чисельність учнів на одну педставку, а, отже, саме для цих районів є найнижчою ефективність видатків. Слід також відзначити, що для цих районів темп зростання видатків на одного учня за 2011-2012 рр. є вищим, ніж по області в цілому.

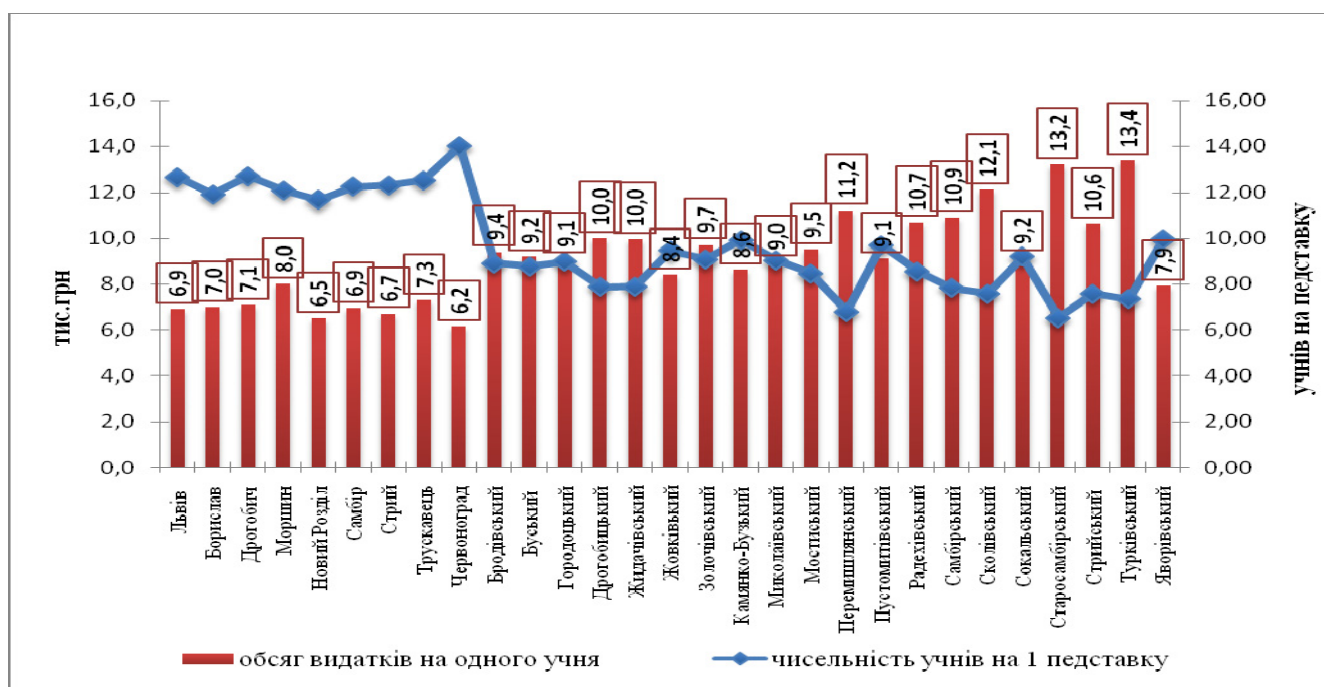


Рис. 6.6. Ефективність видатків місцевих бюджетів Львівської області на освіту у 2012 р.

Зауважимо, що співвідношення чисельності учнів до вчителів у загальноосвітніх школах України є приблизно в двічі нижчим, ніж у високорозвинених країнах. Для прикладу, у Франції на одного вчителя припадає приблизно 19 учнів, у Німеччині – 18 учнів, у Словаччині – 17 учнів<sup>260</sup>. У Львівській області цей показник у 2012 р. становив в середньому 10 учнів.

З використанням показників ефективності загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р. було розраховано інтегральний показник

<sup>259</sup> Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

<sup>260</sup> Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України . – 2009. - № 3. – С. 46-56.

ефективності видатків. Отримані результати показали, що найбільш ефективними видатки на освіту є у таких містах: Львів – 0,47, Червоноград – 0,54, Дрогобич 0,48. Рівень ефективності у ряді районів області є майже вдвічі нижчим ефективності у містах – інтегральний показник ефективності у Старосамбірському районі склав – 0,20, у Турківському – 0,23, у Перемишлянському – 0,23, у Сколівському – 0,25.

### ✓ Показники якості

Як вже зазначалось, ефективність видатків на освіту слід розглядати паралельно з якістю освіти. Саме ці фактори є основними в забезпеченні рівня знань учнів. Діюча в країні система зовнішнього незалежного оцінювання дозволяє повною мірою оцінити рівень знань отриманих учнями протягом усього навчання в освітніх установах.

Проведений аналіз показав, що у більшості міст та районів Львівської області у 2012 р. частка випускників, що успішно склали ЗНО (набрали не менше 124 балів) у загальній кількості випускників була досить вагомою, зокрема у м. Моршин та м. Новий Розділ вона склала 100%, м. Дрогобич – 98,4%, м. Червоноград – 95,4%, м. Львів – 87,1%, Миколаївський район – 97,7%, Перемишлянський – 85,9%, Радехівський – 80,2% (табл. 6.6, табл. 6.7). Щодо рівня знань, то найвищий рівень учні показали з української мови та літератури. Середній бал з усіх аналізованих предметів у містах у 2012 р. був вищим, ніж у районах області. Виключенням є лише м. Моршин. За результатами інтегральної оцінки також спостерігається вищий рівень якості освіти у містах, ніж у районах (рис. 6.7).

Проведений розрахунок інтегральних показників за всіма напрямками оцінювання дозволив з'ясувати, що ефективність та якість освіти у містах області є вищою, ніж у районах. Однак, у районах рівень затратності освіти є значно вищим, ніж у містах, особливо це стосується гірських районів Турківського, Старосамбірського, Сколівського.

За результатами проведеної оцінки здійснено рейтингування міст та районів області за кожним з напрямів оцінки та виділено п'ять рівних груп з дуже низьким, низьким, середнім, високим та дуже високим рівнем (табл. 6.8).

Проведене дослідження дозволило з'ясувати низький рівень ефективності видатків місцевих бюджетів Львівської області на освіту, адже у групу з високим та дуже високим рівнем не потрапив жоден район, а Старосамбірський район потрапив у групу з дуже низьким рівнем ефективності. Одночасно цей район поруч з Перемишлянським, Сколівським та Турківським потрапили у групу з дуже високим рівнем затратності. Це свідчить про значні проблеми фінансування видатків на освіту цих районів. Щодо якості освіти, то позитивною є тенденція, що в групу з низьким та дуже низьким рівнем не потрапив жоден з районів та міст області, а у таких містах як Львів та Новий Розділ спостерігався найвищий рівень якості освіти.

Таблиця 6.6.

Показники якості функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011 р.

	частка випускників, що успішно склали ЗНО у заг. к-сть випускників	кількість призерів районних та обласних етапів всеукраїнських олімпіад на 1000 учнів	середній бал з математики	середній бал з української мови	середній бал з історії	частка випускників, що набрала високі бали з укр. мови (183,5-200)	частка випускників, що набрала низькі бали з укр. мови (100-135,5)	частка випускників, що набрала високі бали з математики (183,5-200)	частка випускників, що набрала низькі бали з математики (100-135,5)	частка випускників, що набрала високі бали з історії(183,5-200)	частка випускників, що набрала низькі бали з історії (100-135,5)
м. Львів	87,56	28,86	164,3	166,4	162,6	23,34	7,45	19,5	7,7	18,5	10,1
м. Борислав	86,58	46,98	159,8	160,4	158,1	12,21	10,33	9,8	6,3	12,6	12,6
м. Дрогобич	98,75	36,78	163,9	166,7	163,9	18,75	4,69	15,4	7,7	14,6	8,5
м. Моршин	100,00	3,72	153,9	150,3	148,3	3,77	22,64	11,1	18,5	5,0	32,5
м. Новий Розділ	100,00	25,93	160,9	162,5	161,4	16,17	9,58	15,2	9,1	19,0	14,0
м. Самбір	87,43	63,24	158,8	161,8	155,6	16,48	10,80	14,4	9,9	11,8	21,8
м. Стрий	0,00	2,19	162,6	165,1	160,1	20,54	8,04	15,1	7,2	13,6	12,0
м. Трускавець	88,04	0,00	158,1	160,7	156,8	11,25	11,25	9,8	14,6	13,2	13,2
м. Червоноград	61,90	24,87	164,5	171,6	169,6	28,57	8,57	14,3	0,0	40,0	13,3
Бродівський	77,62	44,86	155,6	157,2	157,1	11,49	17,91	6,3	12,0	9,4	17,0
Буський	84,09	38,75	153,5	154,2	155,0	7,40	19,13	7,5	19,9	6,5	17,9
Городоцький	82,48	1,92	156,3	157,9	158,4	12,63	16,67	10,2	13,3	11,7	15,1
Дрогобицький	55,67	34,66	154,7	156,0	156,4	6,00	20,00	5,1	13,7	9,9	14,7
Жидачівський	85,71	2,16	153,2	157,9	156,2	8,16	17,35	4,5	16,4	5,1	12,7
Жовківський	64,51	8,49	152,6	155,2	153,8	9,71	18,94	6,9	18,5	6,9	19,4
Золочівський	82,19	24,40	153,4	157,2	155,2	12,44	17,16	8,7	15,9	9,0	16,6
Кам'янка-Бузький	0,00	42,10	155,9	159,0	158,7	9,25	11,74	6,9	8,8	8,9	10,8
Миколаївський	96,09	47,66	155,6	159,2	156,2	12,60	12,88	7,5	10,3	8,7	16,3
Мостиський	0,00	29,55	153,4	154,9	155,0	10,60	20,74	8,2	16,3	9,7	16,9
Перемишлянський	84,31	39,70	156,5	157,0	156,6	10,34	16,86	11,2	12,2	8,3	14,9
Пустомитівський	79,50	19,03	155,1	157,7	156,9	12,01	15,91	9,2	15,0	11,8	19,3
Радехівський	82,31	74,21	156,4	155,4	156,8	9,09	18,80	8,2	13,4	13,1	18,7
Самбірський	63,60	29,35	152,4	153,9	154,9	5,72	19,68	5,8	18,5	13,8	19,9
Сколівський	62,14	33,16	152,8	152,1	153,2	7,69	23,72	6,1	19,3	5,9	20,1
Сокальський	65,84	32,65	153,8	155,1	156,2	8,77	18,13	5,7	16,2	9,2	17,0
Старосамбірський	88,91	46,29	153,1	153,2	153,4	6,73	20,38	4,5	16,9	7,8	19,7
Стрийський	85,36	7,56	157,0	160,6	157,1	12,02	11,25	3,8	11,0	12,8	16,0
Турківський	66,33	58,48	155,5	151,3	151,2	7,17	22,94	11,2	12,6	6,7	25,6
Яворівський	73,05	18,34	153,7	156,1	154,2	9,32	18,09	8,3	16,7	6,8	19,1



Таблиця 6.7.

Показники якості функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р.

	частка випускників, що успішно склали ЗНО у заг. к-сть випускників	кількість призерів районних та обласних етапів всукраїнських олімпіад на 1000 учнів	середній бал з математики	середній бал з української мови	середній бал з історії	частка випускників, що набрала високі бали з укр. мови (183,5-200)	частка випускників, що набрала низькі бали з укр. мови (100-135,5)	частка випускників, що набрала високі бали з математики (183,5-200)	частка випускників, що набрала низькі бали з математики (100-135,5)	частка випускників, що набрала високі бали з історії(183,5-200)	частка випускників, що набрала низькі бали з історії (100-135,5)
м. Львів	87,1	31,7	161,8	164,6	161,7	21,2	9,9	18,2	11,3	17,9	12,0
м. Борислав	90,8	47,7	161,8	164,4	158,5	17,2	10,2	12,9	8,1	12,2	13,9
м. Дрогобич	98,4	38,6	161,4	164,7	160,3	17,5	6,8	14,8	8,5	11,9	13,1
м. Моршин	100,0	3,6	146,1	150,1	144,5	5,9	31,4	2,9	22,9	0,0	33,3
м. Новий Розділ	100,0	23,5	163,0	167,0	162,9	17,5	5,0	12,9	7,5	18,0	9,0
м. Самбір	83,4	66,4	154,3	161,8	161,9	17,6	13,1	9,1	18,2	13,4	8,9
м. Стрий	-	3,1	160,6	164,7	153,8	15,6	5,5	13,2	9,5	9,7	24,7
м. Трускавець	75,2	0,5	156,0	160,5	157,4	14,9	14,9	9,1	14,5	11,9	16,4
м. Червоноград	95,4	34,2	157,6	159,3	157,0	13,6	14,0	8,6	10,4	11,7	18,2
Бродівський	70,4	50,5	150,4	153,6	153,6	7,8	21,7	3,5	23,5	7,4	22,6
Буський	66,6	40,9	150,0	151,9	151,7	7,6	24,8	5,7	21,2	5,5	23,5
Городоцький	77,1	2,5	151,6	157,0	154,2	13,4	18,3	6,9	19,2	7,3	15,9
Дрогобицький	61,9	37,7	151,7	157,5	158,5	7,7	13,4	5,1	23,6	8,9	12,1
Жидачівський	72,4	3,5	152,7	160,5	151,1	13,4	12,7	5,3	21,8	8,1	23,6
Жовківський	64,2	10,6	152,9	156,0	162,5	11,5	18,6	9,7	22,6	17,6	11,8
Золочівський	93,9	26,3	152,6	158,8	157,8	9,6	12,1	5,9	17,1	8,7	13,5
Кам'янка-Бузький	0,0	44,6	154,0	158,5	157,8	11,1	12,3	7,0	17,7	9,2	16,3
Миколаївський	97,7	50,9	151,9	158,9	158,0	11,5	14,5	7,1	21,8	14,6	14,1
Мостиський	0,0	33,6	150,3	156,1	154,9	10,0	13,6	5,4	23,9	8,0	15,6
Перемишлянський	85,9	44,0	149,9	157,2	154,9	9,8	14,7	6,7	23,8	10,4	21,3
Пустомитівський	79,1	28,5	152,8	156,6	150,9	9,1	18,3	8,0	20,4	6,6	24,8
Радехівський	80,2	91,2	150,3	154,7	154,6	8,2	16,6	5,2	23,1	6,5	16,1
Самбірський	69,3	38,4	148,9	154,0	153,9	8,7	20,6	5,0	27,0	9,1	21,5
Сколівський	70,6	34,7	144,9	151,9	151,9	5,6	23,8	4,9	37,1	7,8	24,6
Сокальський	80,4	34,9	151,2	153,4	152,7	6,9	21,1	4,8	21,5	6,2	19,3
Старосамбірський	88,1	45,6	150,2	153,8	151,8	5,4	17,2	6,1	22,2	2,1	17,0
Стрийський	85,3	8,9	149,9	159,4	158,1	12,4	11,6	5,4	18,7	9,5	15,0
Турківський	69,6	62,9	149,4	151,9	148,3	4,3	20,0	5,9	27,7	6,7	28,0
Яворівський	74,5	23,1	151,3	156,5	153,4	11,1	16,4	7,3	21,5	7,7	20,3

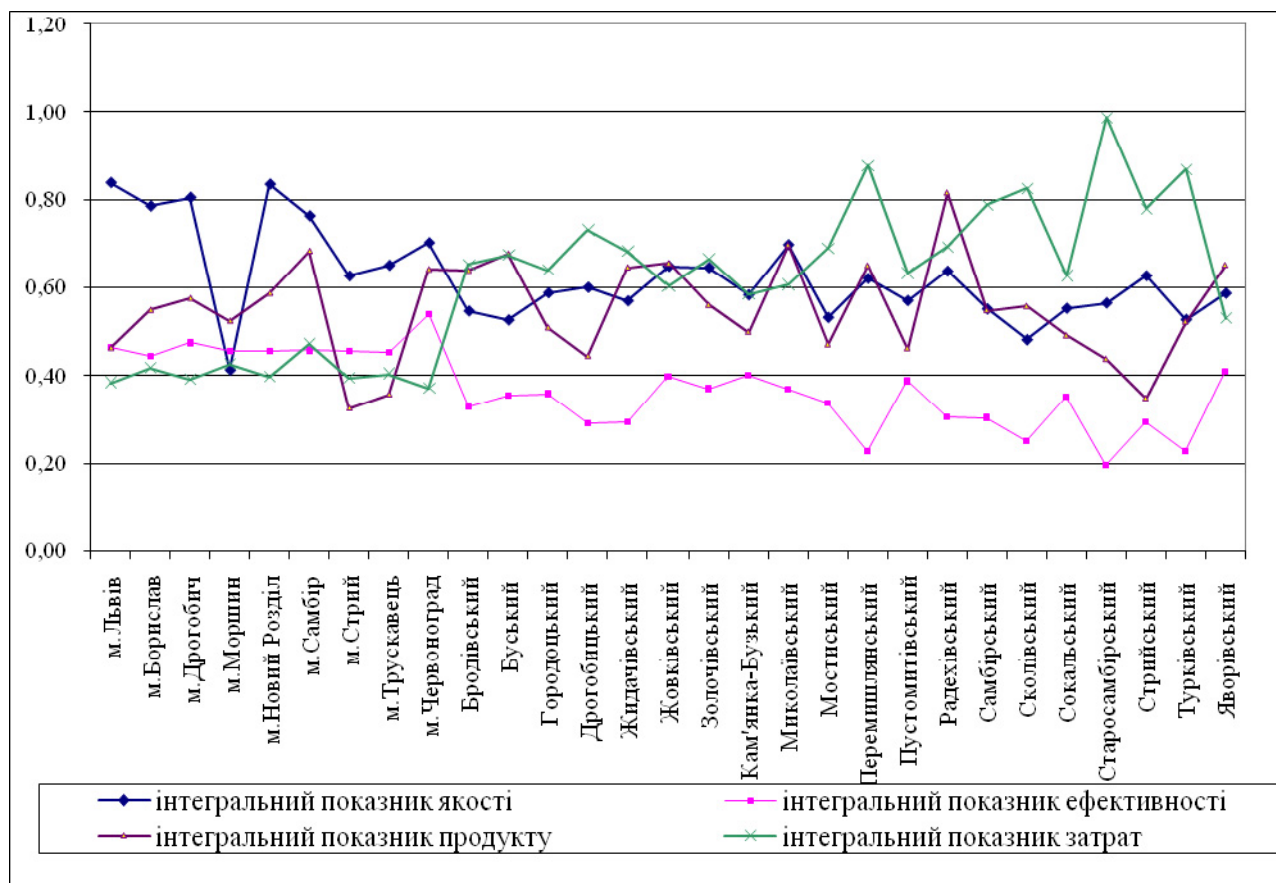


Рис. 6.7. Інтегральна оцінка якості, продукту, затрат та ефективності загальної середньої освіти у Львівській області у 2012 р.

Вирішення зазначених вище проблем потребує системного підходу та розробки наукових підходів до фінансування та оптимізації мережі навчальних закладів дошкільної, середньої та позашкільної освіти. Наголосимо, що йдеться не стільки про їх скорочення, скільки про реформування в напрямку забезпечення дітей області якісною та конкурентоспроможною освітою.

В контексті цього, основними напрямками підвищення ефективності фінансування освітньої галузі повинні стати:

- ✓ Подальша активна імплементация найкращих практик функціонування освітніх округів. Повноцінне переведення системи освіти в області у формат освітніх округів дозволить суттєво підвищити ефективність бюджетних видатків на освіту, оскільки дає змогу інтегрувати фінансові ресурси місцевих бюджетів, кадрові та матеріальні ресурси територіальних громад для належного функціонування однієї школи-комплексу.

✓

Таблиця 6.8.

*Рейтингування міст і районів Львівської області за результатами оцінювання ефективності управління бюджетними ресурсами у сфері загальної середньої освіти*

	<i>Рівень</i>				
	<i>дуже низький [0-0,2]</i>	<i>низький [0,2-0,4]</i>	<i>середній [0,4-0,6]</i>	<i>високий [0,6-0,8]</i>	<i>дуже високий [0,8-1]</i>
<b>Затратність освіти</b>	-	<i>Міста:</i> Львів, Дрогобич, Новий Розділ, Стрий, Трускавець <i>Червоноград</i>	<i>Міста:</i> Борислав, Моршин, Самбір <i>Райони:</i> Кам'янка-Бузький, Яворівський, Жовківський	<i>Райони:</i> Бродівський, Буський, Городоцький, Дрогобицький, Жидачівський, Золочівський, Миколаївський, Мостиський, Пустомитівський, Радехівський, Самбірський, Сокальський, Стрийський	<i>Райони:</i> Перемишлянський, Сколівський, Старосамбірський, Турківський
<b>Якість освіти</b>	-	-	<i>Місто:</i> Моршин <i>Райони:</i> Бродівський, Буський, Городоцький, Дрогобицький, Жидачівський, Кам'янка-Бузький, Мостиський, Пустомитівський, Самбірський, Сколівський, Сокальський, Старосамбірський, Турківський, Яворівський	<i>Міста:</i> Борислав, Дрогобич, Стрий, Самбір, Трускавець, Червоноград <i>Райони:</i> Жовківський, Золочівський, Миколаївський, Перемишлянський, Радехівський, Стрийський	<i>Міста:</i> Львів, Новий Розділ
<b>Ефективність видатків освіти</b>	<i>Район:</i> Старосамбірський	<i>Райони:</i> Бродівський, Буський, Городоцький, Дрогобицький, Жидачівський, Жовківський, Золочівський, Миколаївський, Кам'янка-Бузький, Мостиський, Перемишлянський, Пустомитівський, Радехівський, Самбірський, Сколівський, Сокальський, Стрийський, Турківський	<i>Міста:</i> Львів, Борислав, Дрогобич, Моршин, Новий Розділ, Стрий, Самбір, Трускавець, Червоноград, <i>Район:</i> Яворівський	-	-
<b>Продукт освіти</b>	-	<i>Міста:</i> Стрий, Трускавець <i>Райони:</i> Стрийський	<i>Міста:</i> Львів, Борислав, Дрогобич, Моршин, Новий Розділ <i>Райони:</i> Городоцький, Дрогобицький, Золочівський, Кам'янка-Бузький, Мостиський, Пустомитівський, Самбірський, Сколівський, Сокальський, Старосамбірський, Турківський	<i>Міста:</i> Самбір, Червоноград <i>Райони:</i> Бродівський, Буський, Жидачівський, Жовківський, Перемишлянський, Миколаївський, Яворівський	<i>Райони:</i> Радехівський

- ✓ Що ж до належного фінансування малокомплектних шкіл, то вважаємо за доцільне внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами стосовно визначення для розрахунку обсягів видатків на освіту коефіцієнта щодо кількості учнів малокомплектних денних загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, а також стосовно збільшення відповідних коефіцієнтів, що застосовуються для розрахунку обсягів фінансування малокомплектних шкіл.
- ✓ Результативність функціонування освітніх округів може бути забезпечена виключно за умови повного вирішення проблеми *довезення дітей в межах освітніх округів*. Незважаючи на існування одного, або кількох автобусів, досить великими є витрати на їх утримання та незадовільний стан доріг. При технічних несправностях транспорту стається збій у системі довозення учнів. Тому, сьогодні державна програма «Шкільний автобус» потребує внесення зміни щодо виділення коштів на утримання, зберігання та капітальний ремонт транспортних засобів, що забезпечують перевезення дітей. Окрім цього, слід посилити відповідальність керівників навчальних закладів за нецільове використання шкільних автобусів.
- ✓ На сьогоднішній день існує необхідність *перегляду діючих штатних нормативів*. Це пов'язано з тим, що чинні штатні нормативи щодо закладів освіти орієнтовані на кількісні параметри. Так, посада заступника директора школи вводиться при наявності 11-24 класів, однак не враховуються якісні параметри, зокрема, в даному випадку наповненість класів. Існуючі застарілі нормативи використовуються і при відкритті нових навчальних закладів типу гімназій, ліцеїв, навчально-виховних комплексів тощо.
- ✓ *Проблему недостатньої кількості дошкільних закладів в обласному центрі* потрібно вирішувати через розширення мережі дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності. Це необхідно здійснювати шляхом будівництва нових закладів за новими типовими проектами, вивільнення орендованих приміщень, відкриття таких закладів у пристосованих приміщеннях. Збільшення кількості середньорічної чисельності перебування дітей в дошкільних установах області слід вирішувати через залучення до таких установ, в першу чергу, дітей батьки яких є працевлаштованими.
- ✓ *Проблему фінансування позашкільної освіти* необхідно вирішувати зміною підходів до фінансування закладів. Тобто до видатків, що здійснюються за рахунок доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, включати не лише видатки на фінансування заходів з позашкільної роботи, але і на фінансування самих позашкільних закладів. Для цього необхідно доповнити статті 89 та 90 Бюджетного кодексу України пункт 2

відповідними підпунктами, а зі статті 91 пункт 2 «позашкільну освіту» вилучити.

- ✓ Застосування *програмно-цільового управління освітою*, як важливого методу, що дозволяє виважено планувати майбутнє кожного навчального закладу, передбачати спільно з іншими відділами управління та органами місцевого самоврядування, науковими установами вузли, зони економічного розвитку, у яких освітні послуги користуватимуться попитом не лише сьогодні, але в майбутньому, а, отже, диференційовано вирішувати долю кожного освітнього закладу на перспективу.

## **6.2. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Одними із ключових питань сучасної державної політики є питання розвитку сфери *охорони здоров'я*. Попри реформи, які тривають впродовж останніх трьох років в системі охорони здоров'я України (покликані підвищити якість медичної допомоги, шляхом покращення механізмів фінансування галузі, підвищити стандарти якості всередині самої системи охорони здоров'я, забезпечити рівний і справедливий доступ усіх громадян до медичних послуг та підвищити статус лікаря) все ще існують *проблеми*, які не в повній мірі відповідають вимогам споживачів медичних послуг, серед яких основними є наступні:

- низька доступність якісної медичної допомоги;
- неефективна структура надання медичної допомоги;
- фінансування первинної медичної допомоги за «залишковим» принципом;
- низький рівень профілактики захворюваності;
- низько результативні принципи фінансування системи охорони здоров'я.

Серед особливостей системи охорони здоров'я України також варто виокремити відсутність її належної орієнтації на потреби пацієнта, суттєву неефективність, системну невчасність, очевидну нераціональність та несправедливість. Так, відповідно до останніх аналітичних досліджень та опитувань, 40% населення сплачувало хабарі в медицині протягом

останнього року, причому 75% тих, хто лежав в стаціонарі, теж платили<sup>261</sup>; 16% домогосподарств зазначили, що члени їх родини не змогли отримати медичну допомогу або придбати ліки у 2012 р. саме через високу вартість безоплатної медичної допомоги. Варто визнати, що лікарі сьогодні працюють як конкуренти, які зацікавлені в хворому пацієнті і в самому процесі лікування, а не в одужанні, тому що це – їхні потенційні доходи, необхідні для забезпечення достатнього рівня добробуту (і це не дивно, адже заробітна плата молодого лікаря після інтернатури становить в середньому лише 1300 грн.).

Слід наголосити на тому, що власне реформа охорони здоров'я (яка розпочалася в 2011 р.) своїм ключовим завданням має на меті покращити фінансове забезпечення медичних працівників. Однак, як засвідчили результати досліджень, впровадження медичної реформи в пілотних регіонах (Дніпропетровська, Донецька, Вінницька області та м. Київ) характеризувалося непродуманістю та фрагментарністю, а МОЗ так і не спромоглося затвердити модель системи охорони здоров'я, яку хоче отримати Україна в процесі реформ. Як наслідок – за цей період було відокремлено первинну ланку медичної допомоги, не налагодивши ефективної співпраці із вторинною (клініко-діагностичні центри та лікарні), заклади якої так і не було організовано в госпітальні округи. Іншими словами, реформа для вітчизняної медицини – життєво необхідна, однак методи її реалізації потребують переосмислення.

Ключовою причиною ситуації, що склалася, на думку експертів, є відсутність комплексного підходу до реформи, який би ґрунтувався на ретельному плануванні та достатньому фінансуванні<sup>262</sup>. Корінь зла, серед іншого, в недостатньому бюджетному фінансуванні медицини. При цьому, наявні фінансові ресурси витрачаються неефективно та нераціонально, в тому числі, в силу фінансування нераціональної мережі закладів охорони здоров'я.

Негативний вплив дефіциту фінансування системи охорони здоров'я підсилюється вкрай неефективним використанням наявних у галузі коштів та значною диспропорцією у розподілі фінансів між первинною та спеціалізованою медичною допомогою. Так, якщо у розвинутих європейських країнах на потреби сектору первинної медичної допомоги (на рівні якого починається й закінчується до 75-80% усіх контактів пацієнтів з системою медичного обслуговування) виділяється 25-30% від загального обсягу фінансових ресурсів охорони здоров'я, то в Україні ця

<sup>261</sup>Платежі пацієнтів в Україні, Звіт № 1/2012, Школа охорони здоров'я Національного університету «Києво-Могилянська академія» (Степурко Т., Данилів А., Семігіна Т., Грига І., Павлова М., Грот В.); За даними опитування Державної служби статистики України; О. П. Корнійчук Трансформація системи охорони здоров'я України: стан та перспективи / О. Корнійчук // Укр. мед. часопис. - 4(96). – VII/VIII 2013/- [Електронний ресурс].- Режим доступу : <http://www.umj.com.ua/article/63259/transformaciya-sistemi-oxoroni-zdorov-ya-ukraini-stan-ta-perspektivi>

<sup>262</sup>Аналіз реформи охорони здоров'я – [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://www.ier.com.ua/ua/healthcare\\_project/](http://www.ier.com.ua/ua/healthcare_project/)

частка становить менше 15% від загального обсягу фінансових ресурсів, які виділяються на галузь. У той же час, в Україні до 60% випадків госпіталізації, особливо на рівні районних та міських лікарень, є необґрунтованими, – тобто, адекватна допомога пацієнтам, які необґрунтовано госпіталізуються до лікарень може й повинна надаватися на рівні первинної допомоги або в закладах соціального забезпечення та догляду<sup>263</sup>.

В умовах обмежених фінансових ресурсів впровадження інструментарію бюджетування, орієнтованого на результат, яке розглядає фінансування охорони здоров'я як процес, в якому ресурси використовуються для отримання результату, пов'язаного із покращенням стану здоров'я, збільшенням тривалості життя населення і т.д., дозволить досягти стратегічних цілей розвитку даної галузі.

Питання оцінки ефективності видатків в сфері охорони здоров'я, набувають особливої гостроти в силу її неоднозначності. Так, в залежності від очікуваного ефекту, в даній сфері доцільно розрізняти наступні види ефективності:

- *соціальну* (характеризується показниками суспільного здоров'я – тимчасова непрацездатність, вихід на інвалідність і т. д) проводиться на макрорівні;
- *структурну* (характеризується показниками в розрізі видів медичної допомоги – стаціонарна, амбулаторна, швидка) проводиться на регіональному рівні;
- *медико-економічну* (характеризується показниками досягнення результатів в лікуванні, шляхом зниження видатків на види наданої медичної допомоги), яких проводиться на рівні закладів охорони здоров'я.

Таким чином, варто акцентувати на тому, що оцінка ефективності видатків на охорону здоров'я не може обмежуватись лише суто економічною оцінкою витрат на медичне обслуговування, позаяк першочерговим є саме визначення *соціального ефекту від такого фінансування*.

Оцінка результативності організації медичної допомоги (галузевий рівень) та оцінка результативності лікування та профілактики захворювань (рівень закладів охорони здоров'я) повинні дати чітку відповідь: чи існуючі умови фінансування призводять до бажаних результатів: чи відбувається зниження рівня загальної смертності населення, смертності дітей першого року життя, материнської смертності, зниження рівня первинного виходу на інвалідність серед населення працездатного віку тощо? Іншими словами, *критеріальними умовами результативності видатків в сфері охорони здоров'я мають бути падіння показників смертності населення; позитивна динаміка зміни заробітної плати працівників даної сфери; зростання обсягів*

<sup>263</sup>Проект Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/253443>



наданої медичної допомоги на амбулаторно-поліклінічному рівні; покращення стану матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я тощо.

Виходячи з таких міркувань, а також враховуючи те, що починаючи з 2011 р. всі видатки на фінансування галузі охорони здоров'я покладено на плечі місцевих та районних бюджетів (за виключенням екстреної та невідкладної допомоги), особливої актуальності набувають питання відповідності функціонування галузі охорони здоров'я реальним умовам її фінансування.

Аналіз ефективності видатків на охорону здоров'я, яка завжди належала до найбільш чутливих галузей бюджетної сфери, проведемо на прикладі Львівської області.

Результати аналізу засвідчили, що за підсумками 2012 р. Львівська область в галузі охорони здоров'я в розрахунку на 10 тис. нас. посідає четверте місце серед областей України за кількістю лікарів, середнього медичного персоналу – третє, а за кількістю лікарських ліжок – четверте<sup>264</sup>. Основні кількісні показники галузі охорони здоров'я Львівської області наведено на рис. 6.8.

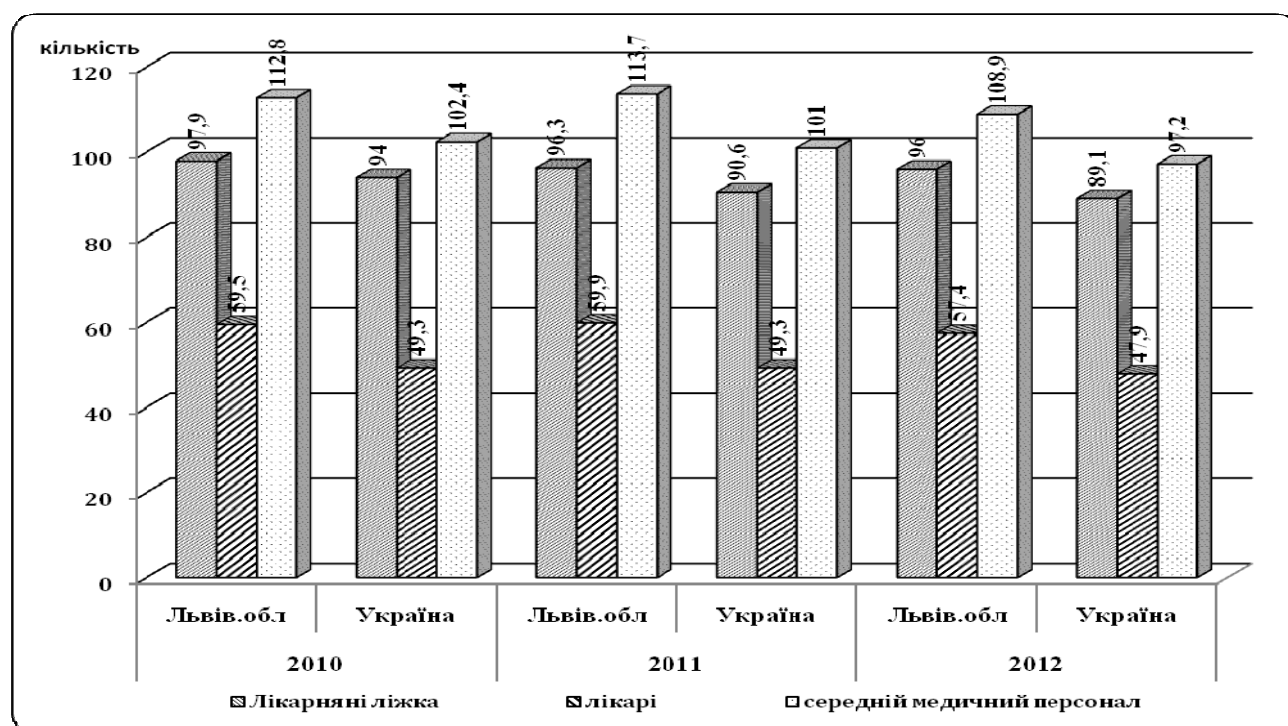


Рис. 6.8. Кількісні показники охорони здоров'я у Львівській області за 2010-2012 рр., на 10 тис. нас. \*

\*Складено з використанням <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>

Протягом останнього десятиріччя у Львівській області відбувалось щорічне зростання видатків консолідованого бюджету на галузь (в середньому, щорічний приріст складав 23,9%), яке, в основному, пов'язане із збільшенням оплати праці працівників бюджетної сфери, зростанням обсягів

<sup>264</sup> За даними ГУСу ЛО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>



оплат комунальних послуг та енергоносіїв та проведенням капітальних ремонтів закладів галузі (рис. 6.9).

Рівень фінансування галузі залежить від низки об'єктивних факторів: кількості закладів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, штатної чисельності працівників медичних установ, кількості лікарів на 10 тис. населення, кількості розгорнутих ліжок у звичайних стаціонарах, ступеню використання стаціонарів денного перебування тощо.

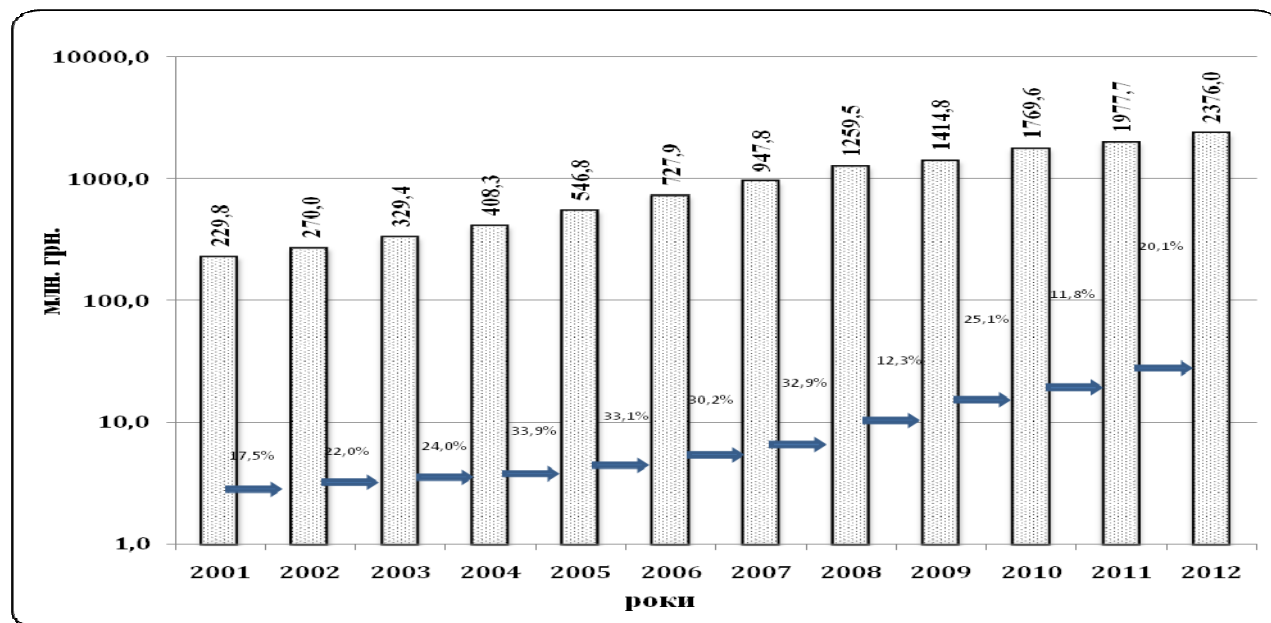


Рис. 6.9. Динаміка видатків на галузь охорони здоров'я консолідованого бюджету Львівської області, 2001–2012 рр.

Найпоширенішими показниками, які зазвичай, використовуються при аналізі видатків бюджету на охорону здоров'я є показники *фінансового забезпечення галузі*. Так, за підсумками роботи 2011-2012 рр. спостерігалось зростання абсолютних витрат галузі за коштами місцевих бюджетів області: в 2012 р. витрати становили 2376,03 млн. грн. і зросли в порівнянні з 2011 р. на 398,34 млн. грн. (20%). В розрахунку на 1 мешканця темпи росту видатків в 2012 р. проти 2011 р. по містах обласного значення становили – 23,86%, по районах Львівської області – 20,24%. В абсолютних цифрах зростання загальних видатків в розрахунку на 1 мешканця у 2012 р. проти 2011 р. в середньому по області становило 191,96 грн. (14,1%). Варто зазначити, що фінансування галузі в розрізі фондів(загального та спеціального) місцевих бюджетів Львівської області в розрахунку на 1 мешканця у 2012 р. було доволі нерівномірним: найвищі значення фінансування були у м. Моршині (1359,51 грн.); найнижчими – у м. Львові (600,13 грн.) (табл. 6.9).

Розмах асиметрії між містами обласного підпорядкування становить 2,3 рази. Серед районів області лідером виступає Самбірський (1041,36 грн.), та аутсайдером – Дрогобицький район (429,07 грн.), тобто розрив за обсягом видатків в розрахунку на 1 мешканця серед районів області складає 2,4 рази.

Таблиця 6.9.

Деякі показники фінансової забезпеченості сфери охорони здоров'я Львівської області за період 2011-2012 рр.\*

Найменування АТО	Видатки бюджету на охорону здоров'я, тис. грн.		Частка видатків на галузь в загальному обсязі видатків місцевого бюджету, %		Темпи приросту, %	Видатки місцевого бюджету на галузь в розрахунку на 1 мешканця, грн.	
	2011 р.	2012 р.	2011 р.	2012 р.		2011 р.	2012 р.
Обласний	693 314,95	827 156,49	38,99	44,07	+13,02	272,45	325,54
м. Львів	375 842,89	454 960,02	18,21	17,81	-2,19	494,53	600,13
м. Борислав	25 712,07	33 426,69	20,00	21,07	+5,32	691,18	900,99
м. Дрогобич	66 398,86	81 948,43	24,07	24,15	+0,33	672,73	835,36
м. Моршин	6 501,33	8 292,98	28,25	27,83	-1,49	1065,79	1359,51
м. Н. Розділ	17 074,08	20 979,39	20,79	21,79	+4,77	599,09	728,45
м. Стрий	32 764,65	38 849,00	18,79	18,14	-3,46	543,36	645,33
м. Трускавець	18 827,38	24 127,33	21,78	22,80	+4,71	633,92	815,11
м. Червоноград	52 406,47	62 037,89	22,39	21,89	-2,25	632,93	750,16
Бродівський	31 607,78	38 463,72	16,36	16,18	-1,09	522,44	638,93
Буський	24 171,36	28 212,25	15,86	16,22	+2,25	519,81	608,02
Городоцький	34 350,35	42 920,23	17,83	19,18	+7,55	494,25	619,34
Дрогобицький	26 451,60	31 965,56	13,77	13,97	+1,45	355,53	429,07
Жидачівський	36 064,05	43 630,46	17,55	17,76	+1,18	502,99	613,65
Жовківський	48 562,24	55 854,12	14,72	14,38	-2,34	443,90	511,02
Золочівський	35 427,99	41 047,30	17,43	17,12	-1,81	504,67	586,39
Кам.-Бузький	28 274,90	31 703,12	16,18	14,66	-9,41	491,74	552,32
Миколаївський	25 979,73	30 292,10	13,07	13,96	+6,86	409,77	478,55
Мостиський	24 775,34	31 933,44	14,56	15,22	+4,59	431,63	556,33
Перемишлянський	19 868,69	25 706,19	15,45	16,44	+6,39	491,80	641,05
Пустомитівський	43 740,54	49 798,51	14,58	14,63	+0,38	389,15	441,09
Радехівський	22 488,75	26 908,42	14,70	14,94	+1,68	461,78	553,67
Самбірський	54 765,12	72 374,46	23,05	24,61	+6,74	785,73	1041,36
Сколівський	29 786,66	34 567,07	14,55	14,30	-1,73	631,07	729,26
Сокальський	43 865,59	49 937,49	15,82	16,04	+1,43	468,15	533,52
Старосамбірський	40 850,66	49 931,23	15,75	16,33	+3,72	522,39	638,51
Стрийський	28 559,20	34 913,27	15,98	17,07	+6,79	459,89	562,21
Турківський	30 577,92	39 027,70	14,43	14,92	+3,45	607,91	775,90
Яворівський	58 678,21	65 068,12	15,59	14,51	-6,95	476,28	526,44

\*Складено з використанням звітів про виконання бюджетів ЛОДА

Заради справедливості зазначимо, що незважаючи на щорічне зростання витрат на охорону здоров'я у Львівській області (як і по Україні в цілому), їх обсяг є значно нижчим, ніж витрати на охорону здоров'я в зарубіжних країнах. Для порівняння, за даними «Світової бази індикаторів розвитку» в США на одного мешканця витрачається в цілому понад 6,0 тис. дол., в Люксембурзі – 5,9 тис., Швейцарії – 5,6 тис., Норвегії – 5,4 тис., Монако – 5,3 тис., Ісландії – 4,4 тис., Данія – 3,8 тис., Австрії, Швеції, Німеччині – 3,6 тис. дол. Щодо України, то в середньому у 2011 р. сума видатків на 1 мешканця склала 941 грн.<sup>265</sup>, що, за офіційним курсом становить,

<sup>265</sup> План діяльності Міністерства охорони здоров'я України на 2013 рік та два бюджетні періоди, (2014-2015 роки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://moz.gov.ua/docfiles/plan\\_dial\\_2013.pdf](http://moz.gov.ua/docfiles/plan_dial_2013.pdf)

117,8 дол. США. А стосовно Львівської області, то сума видатків на охорону здоров'я в середньому складає 79,3 дол. США!

Про незадовільний стан фінансування охорони здоров'я говорять окремі індикатори (табл. 6.10).

Таблиця 6.10.

*Порівняння окремих індикаторів охорони здоров'я*

№ п / п	Індикатор	Львівська область	Україна	Європейський регіон	ЄС
1.	Загальний коефіцієнт смертності на 1 тис. нас.	12,92	15,28	10,55	9,72
2.	Дитяча смертність у віці до 1 року	8,5	9,17	7,05	4,06
3.	Материнська смертність на 100 тис. народжень	17,8	23,31	12,4	6,1
4.	Випадки туберкульозу на 100 тис. населення	33,9	74,1	34,69	12,35

Окрім бюджетних коштів медустановами області було залучено *позабюджетні кошти та гуманітарну допомогу*, загальна сума якої у 2012 р. сягнула 97,5 млн. грн. (38,4 грн. в розрахунку на 1 мешканця області проти 37,0 грн. в 2011 р.). Слід зазначити, що протягом останніх років обсяг залучених позабюджетних коштів та гуманітарної допомоги суттєво зростає щороку в абсолютному вимірі, проте темпи росту значно уповільнюються. За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА, найвищі показники залучення позабюджетних коштів в 2012 р. у розрахунку на 1 мешканця були у м. Моршин – 98,7 грн., м. Трускавець – 55,6 грн., м. Борислав – 45,4 грн. та Стрийському районі – 36,2 грн.; найнижчими вони були у Турківському – 4,6 грн., Пустомитівському – 6,1 грн., Дрогобицькому 7,5 грн. та Городоцькому районах – 7,8 грн. (табл. 6.11).

Таблиця 6.11.

*Динаміка залучення позабюджетних коштів та гуманітарної допомоги закладами охорони здоров'я Львівської області, 2006-2012 рр. \**

Показник Рік	Обсяг, млн. грн.	Абсолютне відхилення, млн. грн., до попереднього періоду	Темпи росту, %, до попереднього періоду
2006	27,0	-	-
2007	37,6	10,6	139,25
2008	53,8	16,2	143,08
2009	73,3	19,5	136,24
2010	90,5	17,2	123,46
2011	93,1	2,6	102,87
2012	97,5	4,4	104,72

\*Складено на основі звітів департаменту ОЗ ЛОДА

Аналіз фінансування структури галузі охорони здоров'я Львівської області протягом 2012 р. засвідчив, що найвищими темпами (+28,8% або 13661,46 тис. грн.) воно відбулось в частині фінансування станцій швидкої та невідкладної медичної допомоги та фельдшерсько-акушерських пунктів (+28%, до 55855,3 тис. грн.). Найменше – у фінансуванні спеціалізованих поліклінік (+9% у 2012 р. проти 2011 р.) (табл. 6.12).

Таблиця 6.12.

*Видатки на фінансування мережі закладів галузі охорони здоров'я  
Львівської області, 2011-2012 рр., тис. грн. \**

<i>Установи охорони здоров'я</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>	<i>Відхилення</i>	
			<i>абсолютне, 2012/2011, тис. грн.</i>	<i>темпи росту, %</i>
Лікарні	1101159,4	1319814,5	218655,11	119,9
Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	397704,9	475055,9	77350,979	119,4
Пологові будинки	24429,2	29602,1	5172,9152	121,2
Санаторії для хворих туберкульозом	14871,9	18442,9	3571,0393	124,0
Санаторії для дітей та підлітків (нетуберкульозні)	1210,3	1457,9	247,6059	120,5
Будинки дитини	13413,8	15875,4	2461,6098	118,4
Станції переливання крові	11214,8	13427,8	2213,0495	119,7
Станції швидкої та невідкладної медичної допомоги	47480,2	61141,6	13661,461	128,8
Поліклініки і амбулаторії	153487,8	192961,3	39473,494	125,7
Спеціалізовані поліклініки	32690,8	35618,9	2928,0502	109,0
Загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки	35528,6	41451,6	5922,9871	116,7
Фельдшерсько-акушерські пункти	43645,0	55855,3	12210,354	128,0
Центри здоров'я і заходи у сфері санітарної освіти	586,9	713,9	127,06611	121,7
Медико-соціальні експертні комісії	6620,5	8136,7	1516,2631	122,9
Інші заходи по охороні здоров'я	56822,3	64728,3	7905,9419	113,9

*\*Складено на основі звітів департаменту ОЗ ЛОДА*

Якщо говорити про загальнонаціональний рівень, то попри значне збільшення видатків бюджету на охорону здоров'я впродовж останніх десяти років в реальному вимірі (із врахуванням інфляції) це збільшення склало лише 2 рази. Частка державних витрат на охорону здоров'я у структурі валового внутрішнього продукту в 2012 р. зросла до 4% порівняно з 2,9% у 2002 р. За 2012 р. (порівняно з 2011 р.) обсяг фінансування охорони здоров'я збільшився більш як на 9 млрд. грн. (тобто більш як на 1 млрд. доларів США у доларовому еквіваленті), що складає майже 20% від загальних бюджетних видатків на охорону здоров'я поточного року.

Проте, цього ще недостатньо для того, щоб забезпечити прийнятний рівень фінансування потреб галузі, адже Україна продовжує значно поступатися за обсягами фінансування охорони здоров'я переважній більшості країн Європейського регіону, в тому числі країнам-членам Європейського Союзу та країнам – членам СНД. Так, частка державних витрат у структурі загальних витрат на охорону здоров'я, за оцінками ВООЗ, у 2010 р. в Україні складала лише близько 56%, тоді як у сусідній Росії – більш як 62%, та в середньому в країнах-членах ЄС – близько 76%.

За підсумками 2010 р., частка видатків на медикаменти у структурі загальних бюджетних витрат на охорону здоров'я в Україні склала лише 11%. У доларовому еквіваленті відповідні видатки з розрахунку на одного

мешканця становили лише близько 12 доларів США, що, згідно оцінок ВООЗ, приблизно у 40 разів менше, ніж, наприклад, у Німеччині та майже у 12 разів менше, ніж в Естонії. Крім того, в Україні продовжує мати місце високий рівень готівкових виплат сімей за послуги охорони здоров'я. За оцінками ВООЗ, у 2010 р. він становив більше 40% від загальних витрат на охорону здоров'я, що у 2,5 рази вище, ніж в середньому в країнах-членах ЄС (16,5%) та в 1,3 рази вище, ніж у Російській Федерації (31,4%).

Разом з тим, чинна система планування та використання бюджетних коштів не є достатньо ефективною в силу того, що лівова частка видатків (понад 40% у світі, в Україні – понад 70%, по Львівській області в 2012 р. – понад 74,3%), що виділяються на охорону здоров'я, спрямовуються на утримання персоналу, а не на лікування пацієнтів чи профілактику захворювань, що не сприяє підвищенню якості медичної допомоги. В підтвердження сказаного додамо, що *показники захворюваності та смертності* (які в науці прийнято вважати ключовим критерієм успішності розвитку країни) в Україні на порядок вищі, ніж в Європі: смертність від серцево-судинних захворювань становить 9,63 на 1000 ос. (у Польщі – 4,90, Росії – 8,94); гострого інфаркту міокарда – 35% (у Польщі – 4%); захворюваність на туберкульоз на 26% перевищує епідемічний поріг: у 2012 р. становила 68,1 випадків на 100 тис ос. (у Росії – 111,7, Польщі – 22,2, Німеччині – 5,3).

За станом здоров'я громадян Україна посідає одне з найнижчих рейтингових місць у Європейському регіоні. Від 12 до 14 млн. жителів країни хворіють на серцево-судинні хвороби, понад 1 млн. українців страждають від онкологічних захворювань, ще більш як 1 млн. 100 тис. осіб хворіють на цукровий діабет, при цьому майже 200 тис. із них є інсулінозалежними. Україна продовжує вести сумне лідерство у Європі за рівнями захворюваності на ВІЛ-інфекцію та туберкульоз. В Україні щорічно помирає понад 700 тис. громадян, третина з яких – це люди працездатного і репродуктивного віку. При цьому смертність від серцево-судинних захворювань є однією з найвищих у світі та становить близько 64% у структурі загальної смертності, а смертність від онкологічних захворювань – 13 %. Фактично ці два класи хвороб визначають майже 80% щорічних втрат населення країни<sup>266</sup>.

Львівщина на цьому фоні не виокремлюється з загальноукраїнських тенденцій (рис 6.10). Найвищий рівень смертності спостерігається у Перемишлянському (19,0 на 1000 нас.) та Жидачівському (18,1) районах, найнижчий – у м. Трускавці (7,5). За причинами смерті перше місце займають хвороби системи кровообігу, друге – новоутворення, третє – зовнішні причини захворюваності та смерті.

<sup>266</sup>Про парламентські слухання на тему: "Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України" 5 червня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246410397&cat\\_id=244828973](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246410397&cat_id=244828973)

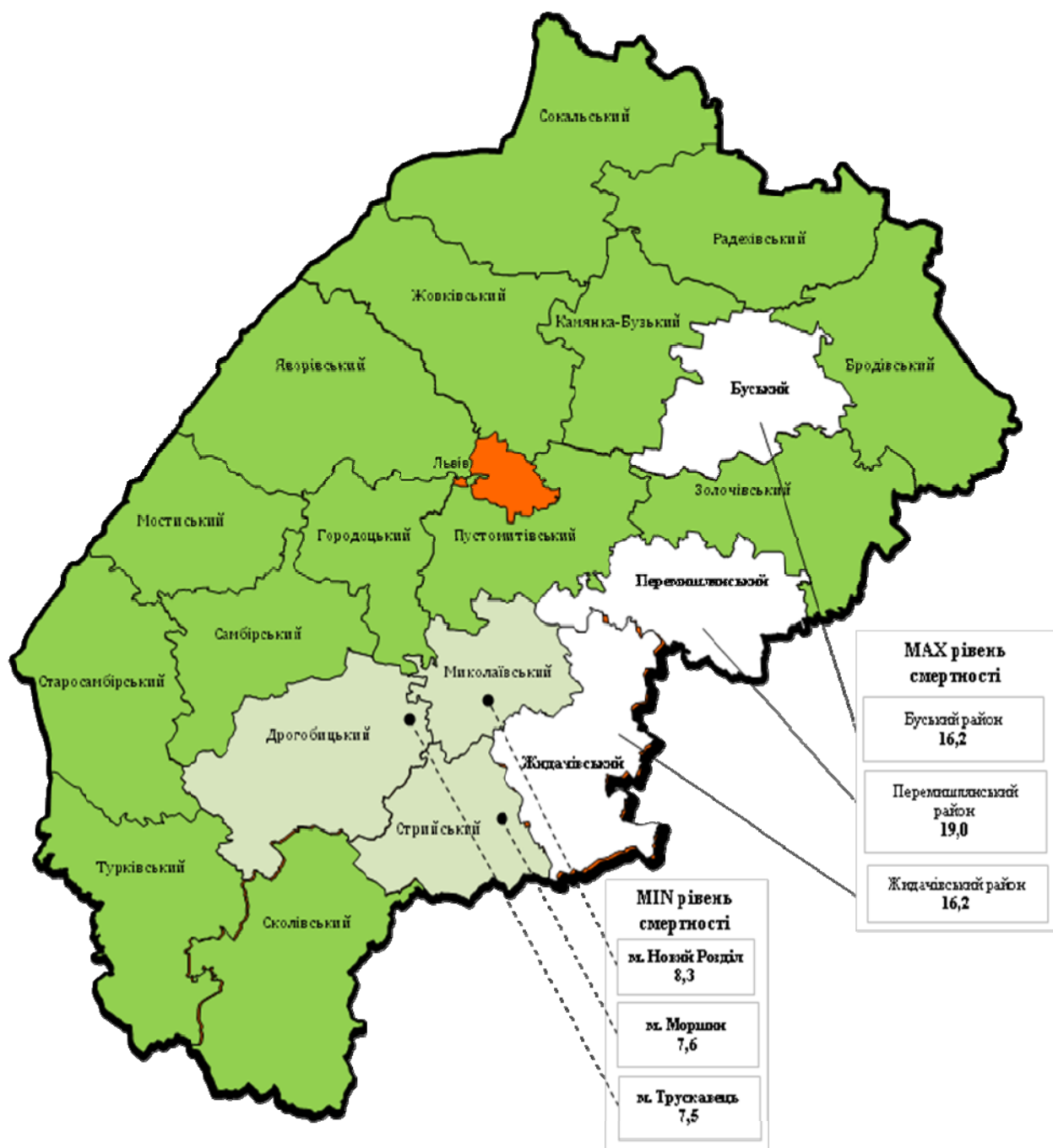


Рис. 6.10. Екстремуми показника смертності по Львівській області за 2012 р., на 1000 нас. \*

\*За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА

Вдосконалення та прийняття раціональних рішень в частині розподілу та використання бюджетних ресурсів в сфері охорони здоров'я, видається за доцільне провести **оцінку ефективності видатків** по даній галузі за трьома напрямками:

- ✓ видатків на управління персоналом;
- ✓ видатки на обсяги та вартість стаціонарної медичної допомоги;
- ✓ видатки на обсяги та вартість екстреної (швидкої) медичної допомоги.



Вважаємо, що критеріальними умовами неефективних видатків по галузі є перевищення їх цільових показників (середнє по Україні/області; нормативи, затверджені МОЗ), що в кінцевому результаті призведе до неефективного використання наявних коштів та необхідності залучення додаткового фінансування.

Для проведення оцінки первинні показники доцільно сформулювати в розрізі чотирьох груп, представлених в таблиці 6.13.

Таблиця 6.13.

*Первинні показники оцінки ефективності видатків на охорону здоров'я*

<i>Назва показника</i>	<i>Джерело інформації</i>	<i>Одиниці вимірювання</i>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Показники результативності діяльності</b>		
Обсяг наданої стаціонарної медичної допомоги на одного жителя	Відомча звітність	Ліжко-день
Обсяг наданої першої медичної допомоги в розрахунку на одного жителя	Відомча звітність	К-сть викликів
Кількість випадків госпіталізації	Статистична звітність	К-сть випадків
Кількість викликів швидкої медичної допомоги	Відомча звітність	Абс. ч.
Частка онкозахворювань, виявлених на ранніх стадіях	Відомча звітність	%
Частка захворювань туберкульозом, виявлених при флюорографії	Відомча звітність	%
Смертність (за віковою ознакою) на 100000 нас.	Статистична звітність	Абс. ч.
Середня тривалість тимчасової непрацездатності на одного працюючого	Відомча звітність	Дні
Кількість осіб з важкими хронічними захворюваннями на 100000 нас.	Статистична звітність	Осіб
<b>Показники ефективності витрачання коштів</b>		
Чисельність працюючих лікарів (в т.ч. головних і зубних) в охороні здоров'я на 10 тис. мешканців	Відомча звітність	Абс. ч.
Чисельність СМП в охороні здоров'я на 10 тис. мешканців	Відомча звітність	Абс. ч.
Фонд оплати праці лікарів, включаючи головних і зубних на кінець року	Бюджетна звітність	Грн.
Середньомісячна реальна з/п по закладах охорони здоров'я	Бюджетна звітність	Грн.
Ефективність використання ліжкового фонду	Аналітичний розрахунок	%
Вартість одного виклику екстреної (швидкої) допомоги	Відомча звітність	Грн.
Вартість утримання одного ліжка за добу	Відомча звітність	Грн.
<b>Показники фінансового забезпечення</b>		
Видатки бюджету обласного/міського на охорону здоров'я на 1 мешканця	Аналітичний розрахунок	Грн./люд
Частка видатків обласного бюджету/місцевого на охорону здоров'я в загальних видатках обласного/місцевого бюджету	Аналітичний розрахунок	%
<b>Показники якості наданих послуг</b>		
Обсяги невикористаних лімітів бюджетних зобов'язань органа виконавчої влади	Бюджетна звітність	%
Зміни в бюджетних розписах по видатках, пов'язаних з якістю бюджетної програми	Бюджетна звітність	Грн.
Співвідношення касового виконання бюджетних видатків та планового за підсумками року	Бюджетна звітність	%

Розрахунок обсягів неефективних видатків на управління персоналом доцільно провести за формулою:

$$E_p = 12 \sum_{i=1}^n (Kf_i - K_n) \times V_i \times S_i,$$

де  $V_i$  - чисельність населення на кінець року, тис. чол.

$S_i$  - середньомісячна реальна з/п по закладах охорони здоров'я;

$Kf_i$  - фактична к-сть лікарів на 10 тис. населення;

$K_n$  - середнє по області значення к-сті лікарів на 10 тис. населення;

$i = 1 \dots n$  - к-сть адміністративно-територіальних одиниць.

**Оцінка ефективності витрат на управління персоналом** закладів охорони здоров'я Львівщини за 2011-2012 рр. показала наступні результати. Кадровий потенціал сфери охорони здоров'я Львівської області (як і України загалом) у відповідності до штатних розписів складається з наступних категорій:

- **лікарі** (станом на 01.01.2013 р. у закладах охорони здоров'я працює 11589 фіз. осіб лікарів (без зубних) проти 11563 на початок 2012 р.);
- **середні медичні працівники** (станом на 01.01.2013 р. – 27500 фіз. осіб проти 28700 фіз. осіб на початок 2012 р.);
- **молодший медичний персонал** (станом на 01.01.2013р. – 24309 фіз. осіб проти 24102 фіз. осіб на початок 2012 р.);
- **інші категорії.**

Забезпеченість лікарями (включаючи зубних) у 2012 р. на 10 тис. населення становила 57,4 проти 59,9 у 2011 р. (значення цього показника без зубних лікарів становить 45,6 та 45,9 відповідно).

До слова, значення даного показника по Україні становило 49,3 в 2011 р. та 47,9 лікарів в 2012 р. В Білорусії – 54,8; Болгарії – 37,3; Естонії – 33,3; Румунії – 2,7; Чехії – 36,7; Польщі – 21,6; Німеччині – 36; Великій Британії – 27,4 лікарів<sup>267</sup>. Слід наголосити і на тому, що станом на 01.01.2013 р. в області неукomплектованість лікарських посад складає 271, з яких: 133,25 посад в обласних лікарнях; 82,25 посади в закладах районів; 55,5 посад в містах обласного підпорядкування області<sup>268</sup>.

Найбільшу частку в структурі фонду фінансування оплати праці працівників галузі займає оплата праці середнього медичного персоналу: по містах області вона становить 41,97% загального обсягу фонду оплати праці, по районах – 44,65%. Оплата праці лікарів відповідно становить 31,5% та 27,04%. Що стосується молодшого медичного персоналу, то частка фінансування оплати праці для цієї категорії працівників галузі становить лише відповідно 3,15% та 2,99% (рис. 6.11).

Розрахунок обсягів неефективних видатків за 2012 р. на управління персоналом (в частині фінансування видатків на з/п лікарів, включаючи

<sup>267</sup> За даними МОЗ України, станом на 31.12.2010 р.

<sup>268</sup> За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА



зубних та СМП) засвідчив, що найвищі обсяги неефективних видатків були зафіксовані в містах: Моршин (250347,19 грн.), Трускавець (356262,08 грн.), Львів (10805673,04 грн.), Стрий (70386,47 грн.) в силу того, що показник забезпеченості населення лікарями (на 10 тис. нас.) по зазначених містах був вищим за середній по області (57,4): Моршин (247,54); Трускавець (101,69); Львів (110,83); Стрий (61,79).

Розрахунки дозволяють констатувати, що в результаті відхилення в більшу сторону від середніх значень, консолідований бюджет Львівської області в 2012 р. поніс неефективних видатків, пов'язаних з управлінням персоналом по всіх місцевих бюджетах, на суму 11482,6 тис. грн. В порівнянні з 2011 р. в абсолютному вимірі приріст складав 1282,8 тис. грн.

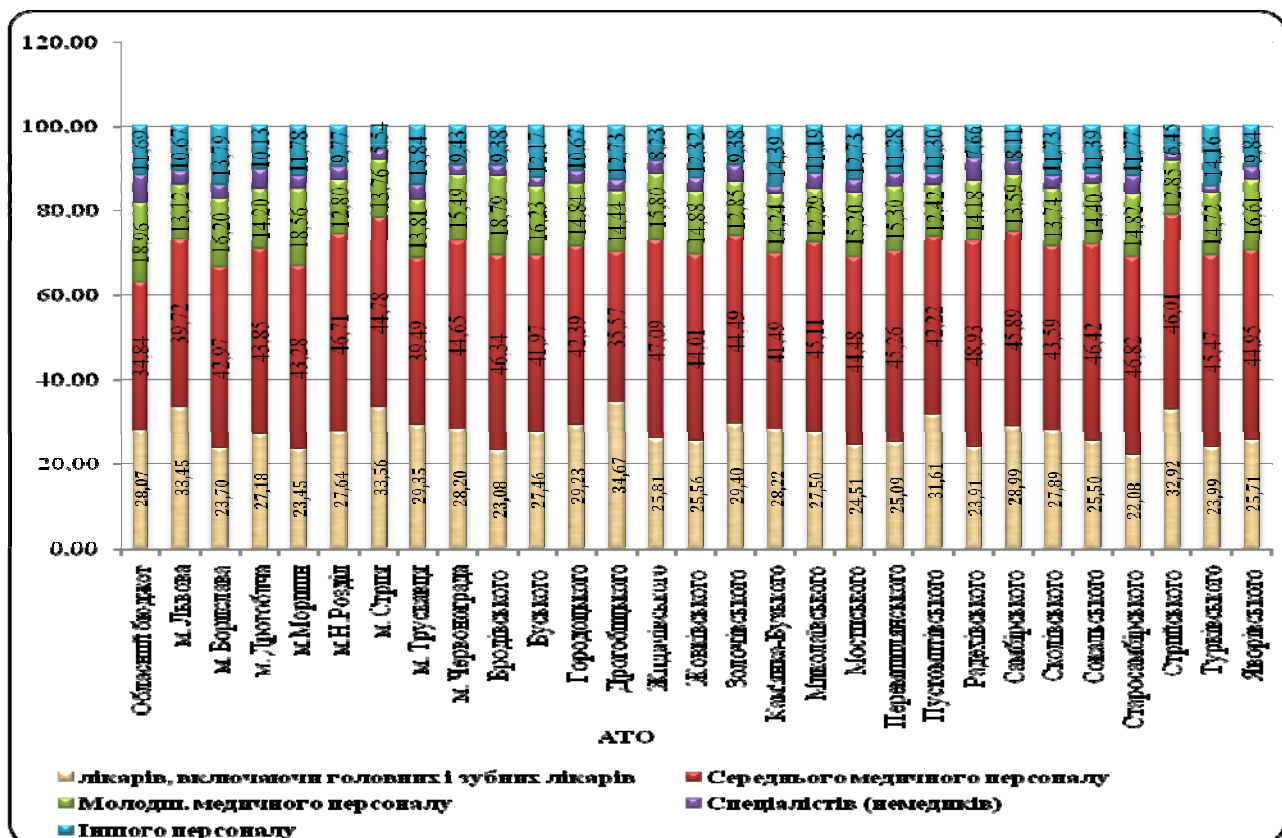


Рис. 6.11. Структура фонду оплати праці галузі охорони здоров'я в розрізі груп медичного персоналу, % до загального обсягу фонду оплати праці в 2012 р.

Розмах асиметрії між містами обласного підпорядкування становить 2,93 рази як за обсягами фінансування видатків на з/п, так і за показником забезпеченості лікарями на 10 тис. нас (max – Львів, min – Н. Розділ).

Наявність неефективних видатків при управлінні персоналом сфери охорони здоров'я пов'язується з диспропорцією кадрового забезпечення, яке обумовлено особливістю природокористування. Йдеться про те, що в таких містах обласного значення як Моршин та Трускавець інтенсивно розвивається мережа санаторно-курортних закладів, що зумовлює значно

вищий рівень забезпечення кадрами, аніж в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Що стосується м. Львова, по якому кількість лікарів перевищує середнє по області в 1,93 рази (!), то таке відхилення від середньо обласного показника вмотивовується працевлаштуванням лікарів-інтернів (позаяк в місті функціонує декілька медичних учбових закладів) та наслідками медичної реформи (створенням Обласного центру медичної допомоги та медицини катастроф та реформуванням Львівської станції швидкої медичної допомоги).

Регіональний аналіз забезпеченості мешканців середнім медичним персоналом (СМП) засвідчує, що середній по області показник забезпеченості цією категорією медичних працівників в 2012 р. становив 108,9 працівників на 10 тис. мешканців проти 113,7 в 2011 р. При цьому, вищі за середні значення цього показника сягають лише у м. Львові, м. Моршині, м. Трускавці та м. Бориславі. На 1 лікаря у 2012 р. припадало 2,1 одиниці молодшого медичного персоналу, в тому числі у закладах сільської медицини – 2,6, у медичних установах міст обласного підпорядкування – 1,8, в обласних закладах охорони здоров'я – 1,89.

Аналіз ефективності управління кадровими ресурсами СМП за 2011-2012 рр. підтвердив, що неефективні видатки спостерігались лише в 4 зазначених АТО. При цьому варто наголосити, що в жодному із районів не було відмічено перевищення середнього обласного значення чисельності СМП на 10 тис. нас. Зазначені тенденції СМП знаходять підтвердження в показниках укомплектованості, про що йшлося вище.

Зведені розрахункові показники ефективності управління персоналом в сфері охорони здоров'я Львівської області за 2011-2012 рр. представлено у табл. 6.14.

Оскільки по районах Львівської області спостерігається суттєве відхилення від нормативів чисельності працюючих в меншу сторону, то **консолідований бюджет Львівської області не несе за період 2011-2012 рр. неефективних видатків на управління кадровими ресурсами СМП закладів охорони здоров'я даних АТО.**

Водночас, якщо аналізувати ситуацію, що склалася по Львівській області з кадровим забезпеченням, то це яскравий приклад відсутності єдиної кадрової політики, що характерно і для інших регіонів України.

Аналіз стану та оцінка обсягів видатків на стаціонарну медичну допомогу засвідчив, що мережа стаціонарних закладів охорони здоров'я, що надають стаціонарну допомогу мешканцям Львівської області станом на 01.01.2013 р. становить 118 закладів (рис. 6.12).

Станом на 01.01.2013 р. мережа стаціонарних ліжок області становить 22390 ліжок. Забезпеченість мешканцями ліжками в розрахунку на 10 тис становить 88,75 при нормативі Міністерства охорони здоров'я для Львівської області 76 ліжок на 10 тис. населення (рис. 6.13).

Таблиця 6.14.

Зведені показники ефективності управління персоналом в сфері охорони здоров'я у Львівській обл., 2011-2012 рр.\*

Найменування АТО	Лікарі усіх спеціальностей, включаючи зубних						Середній медичний персонал					
	2011 р.			2012 р.			2011 р.			2012 р.		
	к-ть лікарів (в т.ч. зубних) на кінець року (на 10 тис. значення чис-ті лікарів (в т.ч. зубних) (на 10 тис. нас.) по	Неефективні видатки, тис. грн.		к-ть лікарів (в т.ч. зубних) на кінець року (на 10 тис. значення чис-ті лікарів (в т.ч. зубних) (на 10 тис. нас.) по	Неефективні видатки, тис. грн.		к-ть СМП на кінець року (на 10 тис. значення чис-ті СМП (на 10 тис. нас.) по області	Неефективні видатки, тис. грн.		Фактична к-ть СМП на кінець року (на 10 тис. нас.)	Середнє значення чис-ті СМП (на 10 тис. населення) по області	Неефективні видатки, тис. грн.
м. Львів	120,3	59,9	9417,3	110,8	57,4	10805,6	181,5	113,7	7496,4	167,4	108,9	8323,7
м. Борислав	49,3	59,9	0,00	54,2	57,4	0,00	120,8	113,7	36,8	121,3	108,9	89,6
м. Дрогобич	50,8	59,9	0,00	54,4	57,4	0,00	102,3	113,7	0,00	105,0	108,9	0,00
м. Моршин	252,5	59,9	203,2	247,5	57,4	250,3	660,7	113,7	412,6	654,1	108,9	627,4
м. Н.Розділ	36,5	59,9	0,00	37,8	57,4	0,00	95,1	113,7	0,00	97,2	108,9	0,00
м. Стрий	58,6	59,9	0,00	61,8	57,4	70,3	105,1	113,7	0,00	104,0	108,9	0,00
м. Трускавець	147,0	59,9	579,2	101,7	57,4	356,2	380,4	113,7	1148,5	266,6	108,9	871,0
м. Червоноград	40,7	59,9	0,00	41,6	57,4	0,00	101,0	113,7	0,00	100,8	108,9	0,00
Бродівський р-н	29,2	59,9	0,00	29,9	57,4	0,00	87,9	113,7	0,00	87,4	108,9	0,00
Буський р-н	26,1	59,9	0,00	25,6	57,4	0,00	80,6	113,7	0,00	81,7	108,9	0,00
Городоцький р-н	37,2	59,9	0,00	39,4	57,4	0,00	81,2	113,7	0,00	82,8	108,9	0,00
Дрогобицький р-н	19,5	59,9	0,00	21,1	57,4	0,00	49,5	113,7	0,00	57,0	108,9	0,00
Жидачівський р-н	27,3	59,9	0,00	27,6	57,4	0,00	76,5	113,7	0,00	77,5	108,9	0,00
Жовківський р-н	29,6	59,9	0,00	30,9	57,4	0,00	61,5	113,7	0,00	63,5	108,9	0,00
Золочівський р-н	32,0	59,9	0,00	35,3	57,4	0,00	79,4	113,7	0,00	79,7	108,9	0,00
Кам'янка-Бузький р-н	26,0	59,9	0,00	26,8	57,4	0,00	56,4	113,7	0,00	57,0	108,9	0,00
Миколаївський р-н	24,3	59,9	0,00	24,3	57,4	0,00	54,0	113,7	0,00	55,0	108,9	0,00
Мостиський р-н	25,8	59,9	0,00	26,5	57,4	0,00	73,7	113,7	0,00	74,9	108,9	0,00
Перемишлянський р-н	29,4	59,9	0,00	30,9	57,4	0,00	85,0	113,7	0,00	85,5	108,9	0,00
Пустомитівський р-н	22,5	59,9	0,00	22,8	57,4	0,00	38,9	113,7	0,00	39,7	108,9	0,00
Радехівський р-н	25,7	59,9	0,00	26,7	57,4	0,00	59,7	113,7	0,00	60,3	108,9	0,00
Самбірський р-н	10,8	59,9	0,00	37,2	57,4	0,00	102,7	113,7	0,00	102,5	108,9	0,00
Сколівський р-н	28,9	59,9	0,00	29,5	57,4	0,00	71,7	113,7	0,00	72,2	108,9	0,00
Сокальський р-н	22,9	59,9	0,00	23,7	57,4	0,00	72,0	113,7	0,00	73,6	108,9	0,00
Старосамбірський р-н	55,5	59,9	0,00	21,9	57,4	0,00	82,9	113,7	0,00	83,2	108,9	0,00
Стрийський р-н	32,7	59,9	0,00	32,4	57,4	0,00	70,4	113,7	0,00	70,9	108,9	0,00
Турківський р-н	22,5	59,9	0,00	23,5	57,4	0,00	81,9	113,7	0,00	82,9	108,9	0,00
Яворівський р-н	26,4	59,9	0,00	27,8	57,4	0,00	68,0	113,7	0,00	69,3	108,9	0,00
Всього			10199,8			11482,6			8983,1			9762,9

\*Результати розрахунків

Кількість лікарняних ліжок із розрахунку на 10 тис. мешканців протягом 2005-2012 рр. мало стабільну тенденцію до зменшення. І якщо у 2005 р. їх кількість становила 97,0, то у 2011 р вже 96,3 та протягом 2012 р. скоротилась ще на 7,55 ліжок на 10 тис. мешканців. В абсолютних цифрах ліжкова мережа була оптимізована у 2012 р. на 105 ліжок, а починаючи із 2005 р. – на 1916 ліжок. Серед районів області (середня забезпеченість – 55,2 ліжок на 10 тис. населення) лідирує Самбірський (70,0), Турківський (69,2) та Золочівський та Бродівський (по 67,0) райони.



Рис. 6.12. Мережа стаціонарних закладів охорони здоров'я Львівської області, станом на 01.01.2013 р.

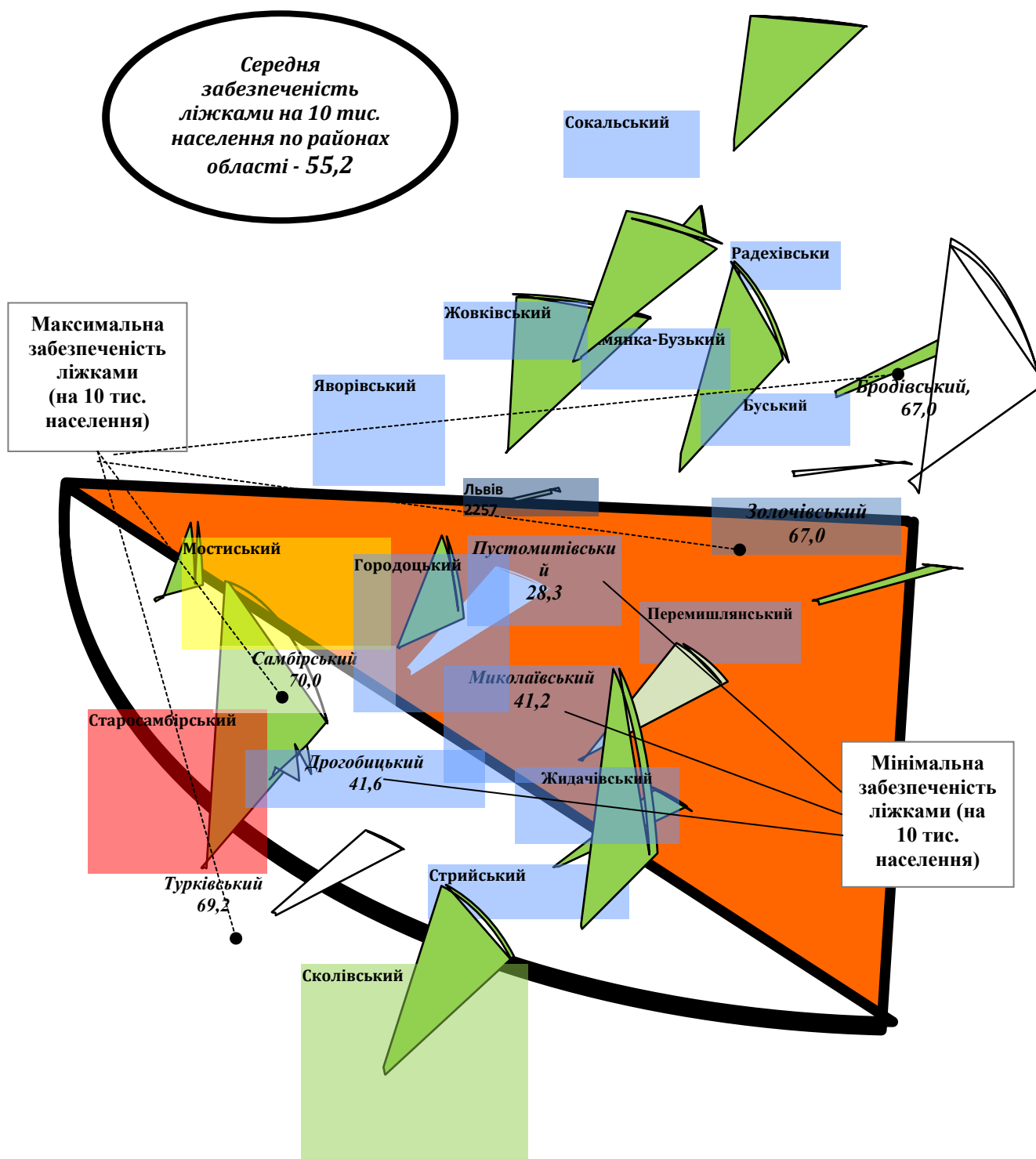


Рис. 6.13. Забезпеченість ліжками в розрізі районів області, на 10 тис. нас.\*

\*За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА

Середня забезпеченість населення ліжками (на 10 тис. мешканців) по містах області в середньому становить 55,7, причому мінімального значення цей показник сягає у м. Львові (40,8), а максимального – у м. Моршині (373,7), м. Трускавці (99,6) та м. Дрогобичі (98,5) (рис. 6.14).

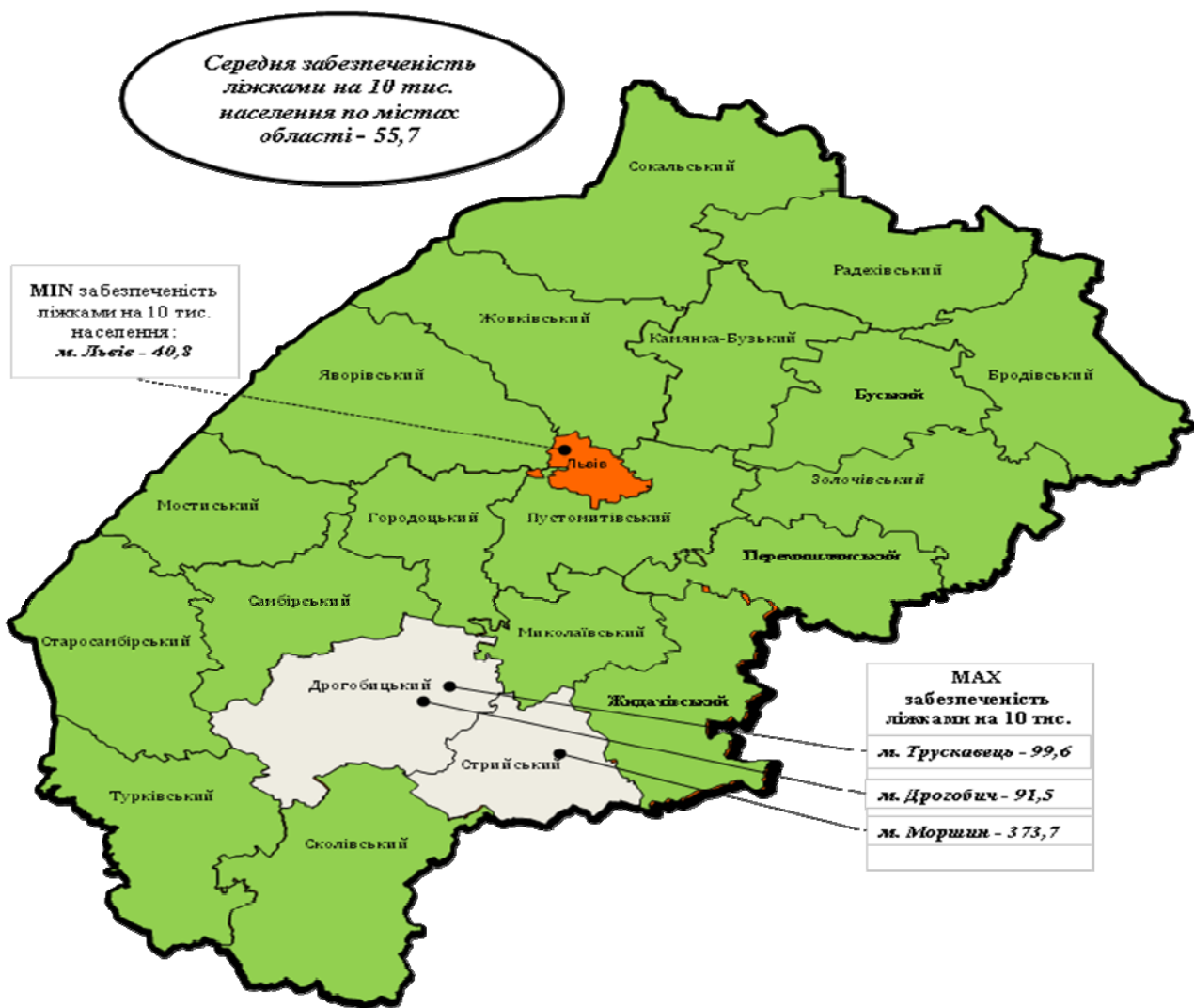


Рис. 6.14. Забезпеченість ліжками в розрізі міст обласного значення, на 10 тис. нас.\*

\*За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://guoz.lviv.ua>

В Україні визначено середній норматив забезпеченості стаціонарними ліжками – 80 лікарняних ліжок на 10 тис. мешканців. Але в середньому він сягає 81,5 (ліжковий фонд системи МОЗ України) на 10 тис. населення, що значно перевищує відповідні європейські показники, де в країнах «старої Європи» він становить 55 ліжок на 10 тис. населення; країни "нової" Європи 65 ліжок на 10 тис. населення, з них 45 ліжок – це ліжка стаціонарів лікарень інтенсивного лікування, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», з метою реалізації визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян у сфері охорони здоров'я, ефективного використання ліжкового фонду стаціонарів комунальних закладів охорони здоров'я, матеріальних і

фінансових ресурсів, Кабінету Міністрів України затверджено наступні нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою в розрахунку на 10 тисяч населення: на 01 січня 2014 р. – 75 лікарняних ліжок та на 01 січня 2020 р. – 65 лікарняних ліжок.

Аналіз показників використання ліжкового фонду закладів охорони здоров'я Львівської області свідчить, що впродовж аналізованого періоду і надалі зберігається порівняно висока тривалість перебування хворого у лікарнях області: в 2011 р. – 12,9 л./дні, в 2012 р. – 12,7 л./дні (хоча і дещо зменшилася), при цьому найвища тривалість стаціонарного лікування хворого спостерігається у закладах охорони здоров'я обласного підпорядкування – 18,5 л./дні, найнижча – в міських лікарнях – 11 л./дні. Для порівняння, значення даного показника по Україні становить 12,3 л./дні, Німеччині – 12, Польщі – 10,1, Угорщині – 9,1, Австрії – 8,3 л./дні.

Не менш важливий показник, аналіз якого не можливо оминати увагою при оцінці ефективності видатків – робота ліжка (завантаженість).

Результати засвідчили, що у закладах охорони здоров'я Львівської області (що характерно як для міст, так і районів) робота ліжка-дня є нижчою розрахункової норми (340 днів), а саме: в 2011 р. – 334,7 дні, у 2012 р. – 335,4 дні. Зазначене дозволяє стверджувати про **нераціональне та неефективне витрачання бюджетних коштів на стаціонарну медичну допомогу**.

Загалом, обсяги неефективних видатків на стаціонарну медичну допомогу ( $E_h$ ) пропонується оцінювати наступним чином:

$$E_h = \sum_{i=1}^n (H f_i - H n) \times V_i \times P$$

де  $P$  - вартість одного ліжка-дня, грн.;

$H f$  - обсяги наданої стаціонарної допомоги на 1000 населення, ліжка-дні;

$H n$  - нормативне значення обсягу наданої стаціонарної допомоги на 1000 населення, ліжка-дні;

$j$  - чисельність населення на кінець року, тис. чол.;

$i = 1 \dots n$  - к-сть АТО.

Аналізуючи видатки на стаціонарну допомогу варто звернути увагу на вкрай незадовільну ситуацію з перебуванням дітей в стаціонарах області. Так, за результатами 2012 р. витрати на лікування дітей в стаціонарах (на 1 ліжка-день) у області припадало в середньому: від 29,2 грн. – у Пустомитівському районі до 0,68 грн. в день у Червоноградській центральній міській лікарні! В середньому по області обсяг витрат на 1 дитину в стаціонарі центральної районної лікарні припадає 8,6 грн. на день на медикаменти (рис. 6.15).



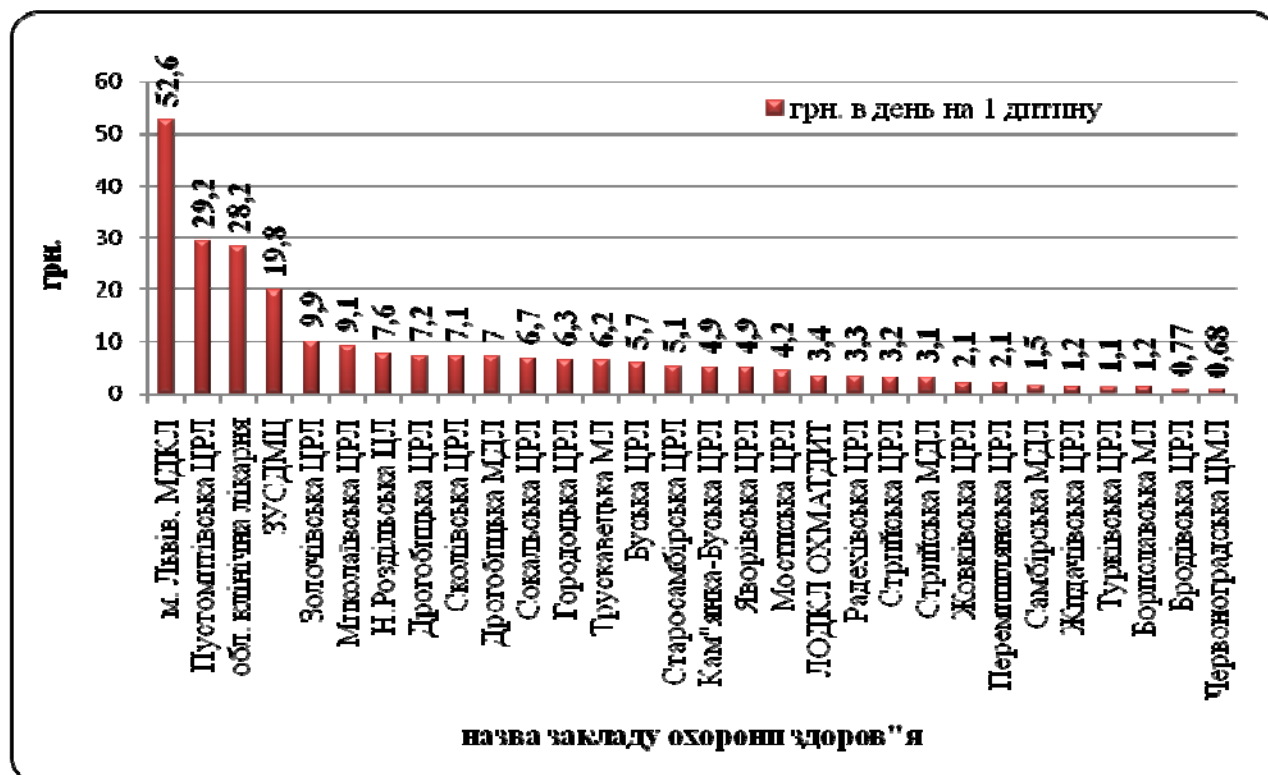


Рис. 6.15. Видатки на лікування дітей в стаціонарі, в розрахунку на 1 ліжко/день, грн., середнє, 2012 р.

Щодо видатків на медикаменти в розрахунку на 1 мешканця, які є другою найбільшою за обсягами статтею витрат на галузь. В середньому, їх обсяг коливається від 4,4% усіх видатків на галузь по містах обласного підпорядкування та 3,6% по районах області. Це пов'язується із нераціональною структурою видатків галузі та недотриманням натуральних норм медикаментозного забезпечення хворих. Цілком очевидним є те, що забезпечення належного рівня якості та доступності медичних послуг та медичної допомоги вимагає істотного зростання видаткової частини бюджетів місцевого рівня саме на медикаменти та харчування хворих. За офіційною інформацією середньоденні витрати на медикаменти у закладах охорони здоров'я області із розрахунку на 1 ліжко становили: у 2006 р. – 7,7 грн., у 2010 р. – 16,1 грн., у 2011 р. – 15,1% та у 2012 р. – 14,7 грн.

Одним із пріоритетних напрямів реформування галузі охорони здоров'я визначено наближення кваліфікованої первинної медико-санітарної допомоги до мешканців. Останнім часом прийнято цілу низку законодавчих та нормативно-правових актів, які мають забезпечити виконання саме цього завдання. Серед таких нормативних актів слід відзначити: [Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2011 року"](#), [Доручення Президента України щодо реформування системи охорони здоров'я, спрямованої на підвищення якості і доступності медичної допомоги для громадян України](#), [Наказ МОЗ України від 04.11.2011 № 755 "Про затвердження Положення про центр первинної медичної \(медико-](#)



[санітарної допомоги та положень про його підрозділи](#)", [Наказ МОЗ України від 01.09.2011 № 557 "Про затвердження Примірного положення про центр первинної медичної \(медико-санітарної\) допомоги"](#), [Наказ МОЗ України від 11.09.2012 № 713 "Про затвердження методичних рекомендацій МОЗ України щодо регіональних планів модернізації мережі закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу"](#), **Указ Президента України Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення від 06.12.2005 р. № 1694/2005** та цілу низку інших нормативно-правових актів.

Реформування галузі охорони здоров'я розпочалось ще у 2000 р. (Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 р. №989 «Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я») вивело на порядок денний формування саме мережі закладів загальної практики – сімейної медицини (ЗПСМ).

ПМСД є найефективнішою та маловитратною формою медичного забезпечення людей. Результати впровадження сімейного принципу обслуговування в практику охорони здоров'я свідчать про його ефективність, зокрема про зменшення на 60% кількості звернень до «вузьких» спеціалістів, на 24% – рівня госпіталізації, 20-30% – викликів швидкої медичної допомоги.

Дані про динаміку мережі закладів загальної практики сімейної медицини області представлено в табл. 6.15. В розрізі міст та районів Львівської області основні показники такої мережі наведено в табл. 6.16.

Таблиця 6.15.

*Мережа закладів загальної практики – сімейної медицини  
Львівської області, 2008 – 2012 рр.*

	2008 р.		2009 р.		2010 р.		2011 р.		1 півр. 2012 р.	
	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>
<b>Кількість закладів ЗПСМ (всього)</b>	230	118,6	253	110,0	265	104,7	275	103,8	277	100,7
<b>у т.ч.: СЛА</b>	131	117,0	149	113,7	158	106,0	169	107,0	170	100,6
МЛА	13	100,0	15	115,4	17	113,3	19	111,8	19	100,0
відділення ЗПСМ	25	113,6	27	108,0	31	114,8	34	109,7	36	105,9
число закладів з дільницями	61	129,8	62	101,6	59	95,2	53	89,8	52	98,1

За результатами 2012 р. кількість закладів загальної практики сімейної медицини збільшилась у абсолютних цифрах на 11 (шляхом перепрофілювання фельшерсько-акушерських пунктів сіл Корналовичі та Воютичі (Самбірський район), с. Поляни (Золочівський район), с. Плав'я (Сколівський район), створено заклад смт. Гірник у складі центральної міської лікарні м. Червонограда, сформовано 5 відділень сімейної медицини у м. Львові).

Таблиця 6.16.

*Мережа закладів загальної практики – сімейної медицини  
по районах та містах області*

Назва районів і міст	Станом на 01.01.2012 р.				Станом на 01.07.2012 р.			
	Кількість закладів сімейної медицини				Кількість закладів сімейної медицини			
	СЛА	МЛА	Заклади із		СЛА	МЛА	Заклади із	
			відділ.	дільн.			відділ.	дільн.
Бродівський	5	2*	-	1	5	2*	-	1
Буський	5	-	-	3	5	-	-	2
Городоцький	6	1	-	-	6	1	-	-
Дрогобицький	13	-	-	3	13	-	-	3
Жидачівський	4	2	2	1	4	2	2	1
Жовківський	10	-	-	5	10	-	-	5
Золочівський	9	-	-	1	9	-	-	1
Кам.-Бузький	8	-	-	3	8	-	-	3
Миколаївський	10	1	-	1	10	1	-	1
Мостиський	7	-	-	2	7	-	-	2
Перемишлянський	3	-	-	2	3	-	-	2
Пустомитівський	20	-	-	2	20	-	-	2
Радехівський	8	-	-	1	8	-	-	1
Самбірський	7	1	-	6	8	1	-	6
Сколівський	9	1	-	3	9	1	-	3
Сокальський	9	1	-	2	9	1	-	2
Старосамбірський	13	1	1	2	13	1	1	2
Стрийський	10	1	-	1	10	1	-	1
Турківський	6	-	-	1	6	-	-	1
Яворівський	7	-	-	6	7	-	-	6
<b>Всього по районах</b>	<b>169</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>46</b>	<b>170</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>45</b>
Львів	-	7*	28	2	-	7*	30	2
Борислав	-	1*	-	1	-	1	-	1
Дрогобич	-	-	1	-	-	-	1	-
Моршин	-	-	-	1	-	-	-	1
Новий Розділ	-	-	-	1	-	-	-	1
Стрий	-	-	1	-	-	-	1	-
Трускавець	-	-	1	-	-	-	1	-
Червоноград	-	-	-	2	-	-	-	2
<b>Всього по містах</b>	<b>-</b>	<b>8*</b>	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>8*</b>	<b>33</b>	<b>7</b>
<b>Всього по області</b>	<b>169</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>53</b>	<b>170</b>	<b>19</b>	<b>36</b>	<b>52</b>

\* МЛА ЗПСМ на території обслуговування поліклініки

Середній показник населення, охопленого первинною медико-санітарною допомогою на засадах загальної практики сімейної медицини по районах області становить 55,97%. В розрізі районів найвищим він є у Жидачівському районі (85,48%), Мостиському районі (55,97%), Пустомитівському районі (83,06%). Найнижчим – у Городоцькому та Перемишлянському районах (відповідно 31,74% та 24,43%). По містах області середній показник охоплення становить 61,44%. Вище значення спостерігається у м. Львові (78,64%), найнижче – у м. Дрогобичі (13,22%).

Для прикладу, у м. Львові амбулаторно-поліклінічна допомога надається 13 поліклініками та поліклінічними відділеннями для дорослих, 7 поліклінічними відділеннями для дітей та 10 жіночими консультаціями. Також було відкрито 44 дільниці сімейної медицини та 3 центри первинної медичної допомоги. Загалом, у м. Львові на базі закладів охорони здоров'я діє 399 дільниць сімейної медицини, що охоплює 78,6% населення міста Львова. Створено та функціонує 9 центрів первинної медико-санітарної допомоги та 7 амбулаторій сімейної медицини. При цьому укомплектованість посад сімейними лікарями по м. Львову сягає 99,1%<sup>269</sup>.

Проведений аналіз *оцінки ефективності видатків на екстрену (швидку) медичну допомогу* за підсумками 2011-2012 рр. по Львівській області засвідчив наступне.

На виконання Закону України «Про екстрену медичну допомогу» обласна рада в листопаді 2012 р. прийняла рішення про створення єдиної системи екстреної медичної допомоги у Львівській області, відповідно до якого всі відділення швидкої медичної допомоги ввійшли до складу «Львівського обласного центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» як структурні підрозділи. Мережа служби швидкої допомоги з січня 2013 р. складається з: 59 пунктів швидкої медичної допомоги, 2 станцій швидкої медичної допомоги (м. Львів та м. Дрогобич), та обласного центру медицини катастроф з філіями в містах Жовква, Новояворівськ, Миколаїв, Буськ. Станом на 01.01.2013 р. загальна кількість бригад швидкої медичної допомоги в області складає 168 штатних одиниць, у тому числі 90 фельдшерських бригад, 78 лікарських бригад, з них для надання допомоги дітям – 10 бригад.

Така модернізація швидкої допомоги покликана підвищити оперативність при управлінні службою ЕМД як у звичайному режимі, так і в умовах надзвичайних ситуацій; підвищити ефективність використання фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечити зниження смертності на догоспітальному рівні.

Обсяги неефективних видатків на швидку (екстрену) медичну допомогу ( $E_k$ ) доцільно розраховувати за формулою:

<sup>269</sup>Офіційний сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr/authorities-the-city/structure-lmr/management/department-of-health/reports/2102-informatsiina-dovidka-pro-robotu-upravlinnia-okhorony-zdorov-ia-ta-haluzi-okhorony-zdorov-ia-m-lvova-2012-roku>

$$E_a = \sum_{i=1}^n (Q f_i - Q_n) \times V_i \times C$$

де  $Q_n$  - нормативне значення к-сті викликів швидкої допомоги на 1000 населення;

$Q_f$  - фактична к-сть викликів швидкої допомоги на 1000 населення;

$C$  - вартість одного виклику швидкої допомоги, грн.

$V_i$  - чисельність населення на кінець року, тис. чол.

$i = 1 \dots n$  - к-сть АТО.

Таким чином, проведена оцінка видатків на охорону здоров'я по Львівській області засвідчила відсутність функціональної залежності між обсягами видатків та соціальним ефектом (зростання видатків не призводить до зниження показників соціально важливих захворювань, як і смертності в цілому!) рис. 6.16.

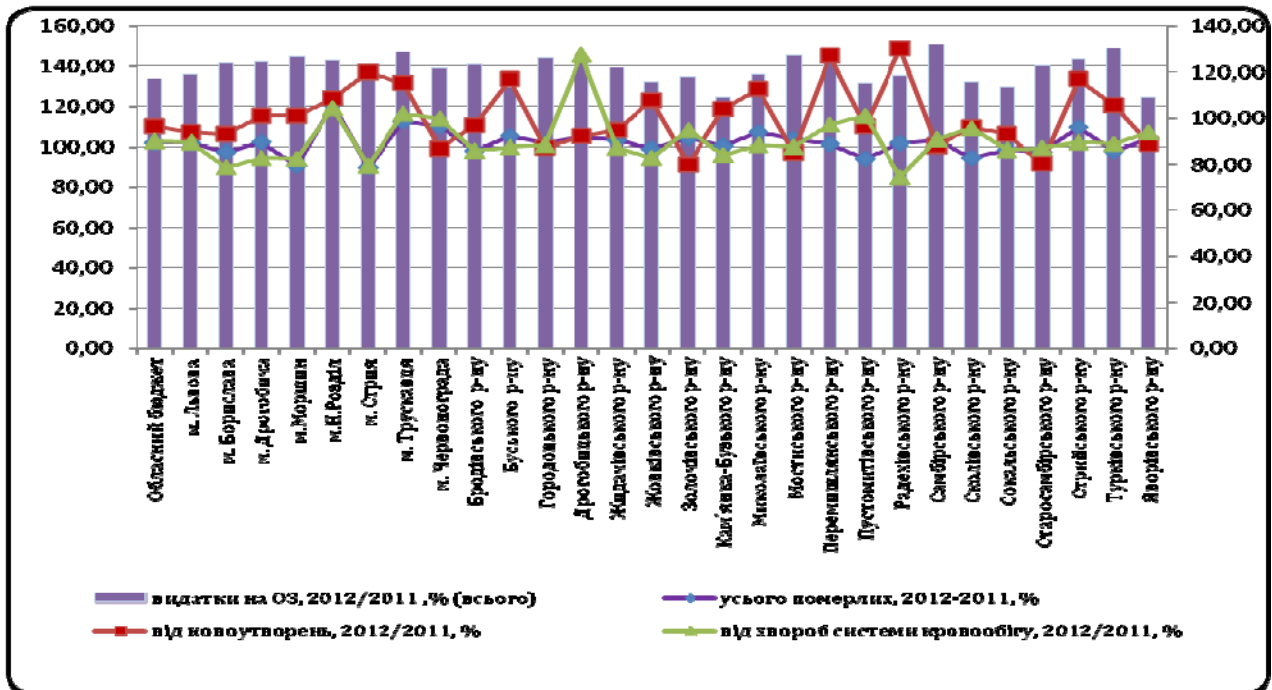


Рис. 6.16. Зміни обсягу видатків та соціально важливих захворювань, 2011-2012 рр., %

Щорічне зростання обсягів видатків на галузь охорони здоров'я у Львівській області пояснюється тим, що лівова частка фінансування галузі спрямовується на заробітну плату працівників (52,6 % у 2011 р. та 55,2% у 2012 р.), нарахування на заробітну плату (18,5% у 2011 р. та 19,3% у 2012 р.), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (7,8 у 2011 р. та 8,17% у 2012 р.), а не покращення якості лікування.

Проведений аналіз оцінки ефективності використання бюджетних коштів за 2011-2012 рр. за визначеними напрямками вказує на парадоксальну ситуацію: видатки на кадрове забезпечення зростають (частка виплат на заробітну плату зросла з 52,63% у 2011 р. до 55,2% у 2012 р.), забезпеченість

лікарями на 10 тис. нас. практично не міняється, забезпеченість стаціонарними ліжками на 10 тис. нас. невпинно зменшується, а стан здоров'я населення області не покращується (навіть по таких соціально важливих захворюваннях як туберкульоз, злоякісні новоутворення та цукровий діабет тощо):

- по закладах охорони здоров'я у 2012 р. *захворюваність на туберкульоз* порівняно з 2011 роком зросла на 2,6% (від 60,8 до 62,4 на 100 тис. нас.); загальна – на 3,2% (від 64,5 до 66,6 на 100 тис. нас.). Таке зростання захворюваності обумовлено: недостатнім та несвоечасним виявленням хворих на відкриту форму туберкульозу через недосконалість функціонування лабораторної мережі з мікроскопічної діагностики туберкульозу, що функціонує на базах КДЛ лікпрофзакладів; збільшенням випадків хіміорезистентного туберкульозу, внаслідок чого в області утримується потужний резервуар туберкульозної інфекції; неналежним рівнем заходів інфекційного контролю за туберкульозом і відсутність засобів такого контролю (системи вентиляції, респіратори); невідповідність стаціонарів до санітарних норм тощо (в Україні за визначенням ВОЗ зафіксовано епідемію на туберкульоз: нині на диспансерному обліку перебувають півмільйона українців). Тому питання профілактики, діагностики та лікування цього захворювання набуває надважливого значення. Хвороба перестала бути хворобою лише бідних або сегментованих груп і поширюється серед інших верств населення. Поліпшенню ситуації може сприяти збільшення доступності медичної допомоги. Профілактика, яка є одним з основних обов'язків первинного рівня медичної допомоги, набуває при цьому великого значення;

- збільшилася чисельність хворих на *онкологічну патологію*: якщо у 2010 р. захворюваність становила 313,0 на 100 тис. нас., то у 2012 р. – 326,3 на 100 тис. нас. У 2012 році взято на облік 7747 (+149 хворих або +2%) онкологічних хворих, у яких виявлено 8231 випадок (+209 випадків (+2,5%) злоякісних новоутворень. Смертність становить 165,8 на 100 тис. (по Україні – 180,0). Чисельність хворих злоякісними новоутвореннями на 01.01.13 р. складає 55479 осіб (у 2007 р. – 48585 хворих). Найвища захворюваність зареєстрована у містах Трускавці, Львові, Червонограді та Перемишлянському районі області. Найнижча має місце у Сокальському, Турківському, Жовківському, Яворівському, Сколівському районах;

- відзначається ріст захворюваності до 244,12 на 100 тис. нас. у 2012 році проти 230,1 на 100 тис. нас. у 2011 р. на *цукровий діабет*. Високий рівень виявлення цукрового діабету зафіксовано у Сколівському районі (380,79 на 100000 нас.), м. Стрию (352,0) та м. Трускавці (331,58);

- показники *лікарняної летальності* зросли з 0,4% до 0,62% по районах області, по закладах охорони здоров'я міст обласного підпорядкування – з 1,05% до 1,22%, по закладах обласного підпорядкування – з 0,84% до 0,86%.

Це говорить про незадовільну якість наданої медичної допомоги та нераціональне використання бюджетних коштів.

Імплементация в практику управління здійснення регулярного моніторингу ефективності видатків на охорону здоров'я дозволить:

- підвищити рівень прийняття управлінських рішень;
- проводити роботу по реструктуризації мережі денних стаціонарів при визначенні державного та регіонального замовлення на надання медичних послуг закладами охорони здоров'я;
- оцінювати результати роботи як галузі в цілому, так і бюджетній установі зокрема.

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне реалізацію низки наступних заходів:

***1. В частині удосконалення управління кадровим потенціалом галузі охорони здоров'я Львівської області:***

✓ ефективна кадрова політика повинна бути спрямована на покращення результативності діяльності як окремого медичного працівника, так і галузі охорони здоров'я в цілому. Аналіз проблем кадрового забезпечення даної сфери підтвердив складність структури, яка ускладнює механізм планування потреб в кадрах.

✓ з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів на управління персоналом доцільним є формування штатних нормативів на засадах відсутності обмежень на чисельність працівників на основі ресурсних показників, а визначати їх потребу в залежності від попиту на дану медичну послугу та необхідності забезпечення належного рівня її якості. Зважаючи на те, що впродовж 2011-2012 рр. в області було зафіксовано незначне перевищення видатків на персонал по таких АТО (містах Львів, Моршин, Трускавець, Стрий та Борислав), реальний розподіл коштів в межах одного бюджету між установами відбувається з урахуванням існуючої мережі штатів, які потребують змін та вдосконалення і є такими, що не відповідають вимогам часу.

***2. В частині удосконалення процесів фінансування сфери охорони здоров'я:***

✓ в цілях посилення ефективності видатків, провести інвентаризацію існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та привести їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів; передбачити в бюджетних програмах розрахунок результативних показників, яких необхідно досягнути в результаті їх виконання (причому як у кількісному, так і в якісному вираженні) за напрямками і роками;

✓ низькі показники фінансування сфери охорони здоров'я свідчать про залишковий принцип при формуванні бюджету на охорону здоров'я, наслідком чого є незадовільний стан дотримання

прав людини. Покращення якості надання медичної допомоги потребує суттєвого збільшення видатків на елементарне забезпечення медикаментами, одноразовими розхідними матеріалами, придбання вкрай важливого обладнання для онкохворих та інфарктних відділень тощо. Попри проголошені на загальнонаціональному рівні соціальні ініціативи, вартість лікування за більшістю терапевтичних напрямків і надалі залишається непомірним тягарем для громадян.

### **6.3. РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ**

В сучасних умовах державна політика регіонального розвитку передбачає з однієї сторони інтеграцію соціально-економічного розвитку регіонів, та необхідність забезпечення якісних умов життя громадян – з іншої. Важливим елементом матеріального забезпечення застрахованих осіб є ефективно діюча система соціального страхування.

В контексті наявних міжрегіональних відмінностей соціально-економічного розвитку регіонів, нагальною потребою є виявлення регіональних особливостей формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування, що дозволить досягти консенсусу у задоволенні потреб учасників цієї системи та оптимізації видатків і надходжень фондів соціального страхування при цьому. Аналітичне дослідження регіональних особливостей формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування здійснено на основі двох видів загальнообов'язкового державного соціального страхування: (пенсійного страхування та страхування з тимчасової втрати працездатності) та двох видів добровільного соціального страхування (недержавного пенсійного забезпечення та добровільного медичного страхування).

#### ***6.3.1. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування***

В умовах посилення міжрегіональних відмінностей розвитку регіонів відбуваються деструктивні процеси у функціонуванні регіональних відділень Пенсійного фонду України (ПФУ), що проявляються, перш за все, у зменшенні доходів та одночасному зростанні видатків. З огляду на це, постає необхідність визначення міри відповідності таких фінансових витрат потребам соціального розвитку, що дасть змогу підвищити ефективність

формування та використання фінансових ресурсів пенсійного страхування в регіоні.

Дослідження особливостей формування та використання фінансових ресурсів пенсійного страхування у Львівській області здійснено на основі даних Аналітичних записок про стан справ у Головному управлінні Пенсійного фонду України у Львівській області за 2009-2013 рр.<sup>270</sup>

Сучасний стан пенсійного забезпечення у Львівській області характеризується загальнонаціональними тенденціями старіння населення, що поряд зі зменшенням чисельності зайнятого населення, поглиблюють проблему зростання навантаження на працююче населення, роботодавців та Державний бюджет України (ДБУ).

Результати розрахунків показника демографічного навантаження пенсіонерів на працююче населення у розрізі районів Львівської області станом 01.01.2013 р. (рис. 6.17) свідчать про значну територіальну диференціацію такого навантаження. Так, найвищі значення показника спостерігаємо у Турківському, Старосамбірському та Перемишлянському районах (2641, 2435 та 2359 пенсіонерів на 1000 працюючого населення відповідно), а найнижчі – у м. Львові (724 пенсіонера на 1000 працюючого населення). В цілому по області показник демографічного навантаження пенсіонерів на працююче населення становить 1136 пенсіонерів на 1000 працюючих.

З огляду на це, постає необхідність дослідження регіональних особливостей формування та використання фінансових ресурсів пенсійного страхування задля виявлення потенціалу зростання надходжень до бюджету ПФУ в регіоні та оптимізації видатків таким чином, щоб збалансувати бюджет ПФУ в регіоні та забезпечити належний рівень матеріального достатку пенсіонерів при цьому.

---

<sup>270</sup> Аналітичні записки про стан справ у Головному управлінні Пенсійного фонду України у Львівській області за 2009-2013 рр.



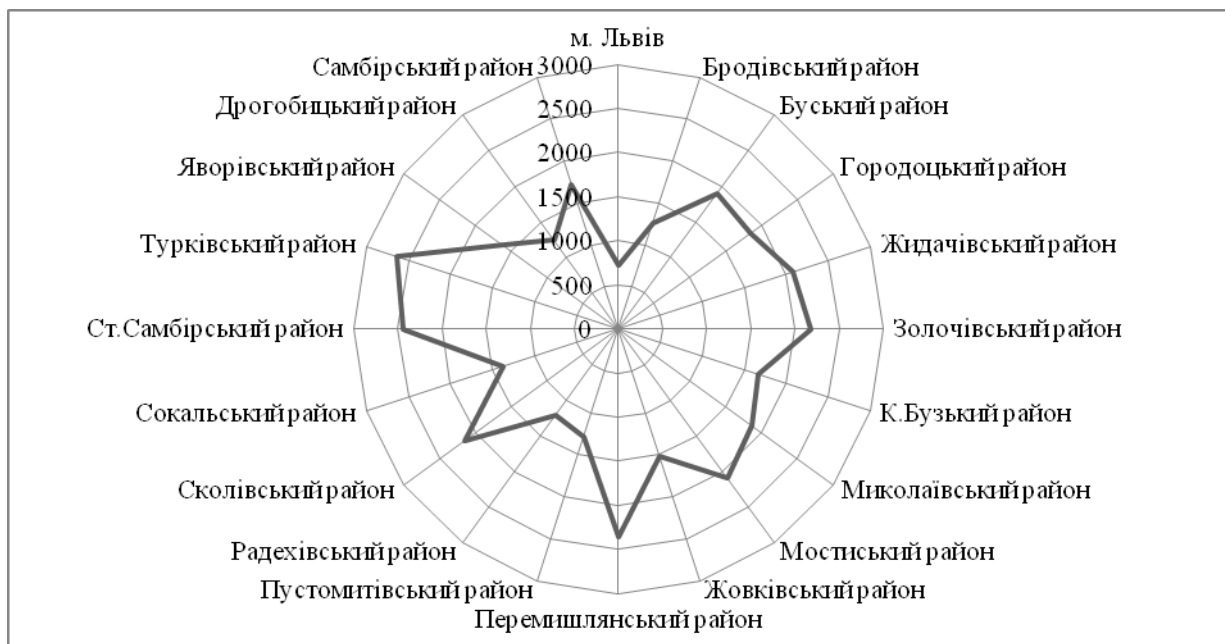


Рис. 6.17. Показник демографічного навантаження пенсіонерів на працююче населення Львівської області станом на 01.01.2013 р. (в розрахунку на 1000 населення)

Як свідчать дані таблиці 6.17. упродовж 2009-2013 рр. у Львівській області виявлено позитивну динаміку зростання доходів та видатків бюджету Пенсійного фонду, однак виконання планових показників було забезпечено виключно за статтею надходження коштів з ДБУ та видатки за рахунок коштів ДБУ. Разом з тим, протягом аналізованого періоду не було забезпечено виконання планових показників за основною бюджетоутворюючою статтею, зокрема власними надходженнями. Відповідно, виконання планових показників видатків за рахунок власних надходжень ПФУ у Львівській області вдалося досягнути за рахунок залучення коштів ДБУ та від перерозподілу з ПФУ.

Попри позитивну динаміку зростання власних надходжень та доходів ПФУ у Львівській області загалом, протягом 2009-2013 рр. в частині формування його фінансових ресурсів спостерігалися негативні тенденції, пов'язані із низькою часткою власних надходжень в структурі сукупних доходів бюджету, яка за аналізований період складала 58,0-61,8%, що негативно вплинуло на його фінансову спроможність (рис. 6.18).

Таблиця 6.17.

*Динаміка виконання бюджету ГУ ПФУ у Львівській області за період 2009-2013 рр., тис. грн.*

Стаття	2009 р.			2010 р.			2011 р.			2012 р.			2013 р.		
	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання	план	факт	% вико- нання
Залишок коштів на початок року	153495,08	153427,8	100,0	95787,4	95720,89	99,9	88295,9	88295,86	100,0	102487,7 9	64986,16	63,4	102487,79	58144,19	56,7
Власні доходи	5136407,14	4556483,9	88,7	5664172,92	5342781,54	94,3	6771263,1	6060249,36	89,5	7113903, 73	6875180,02	96,6	7310577,68	7225214, 08	98,8
Кошти ДБУ., в т.ч	1878405,77	1878405,77	100,0	2761487,09	2724472,96	98,7	2565352,91	2565352,91	100,0	2798948, 67	2798948,67	100,0	3946947,29	3946947, 29	100,0
дотація на пенсійне забезпечення	1479818,15	1479818,15	100,0	1632247,26	1595233,13	97,7	1786861,2	1786861,2	100,0	2078547, 26	2078547,26	100,0	288981,94	2866981, 94	992,1
покриття дефіциту коштів ПФУ	398587,62	398587,62	100,0	1129239,83	1129239,83	100,0	778491,71	778491,71	100,0	720401,4 1	720401,41	100,0	1079965,35	1079965, 35	100,0
Кошти Фонду на випадок безробіття	1363,7	25,9	1,9	202,61	133,21	65,7	881,64	1505,34	170,7	2520,78	1711,21	67,9	1906,96	1714,76	89,9
Кошти Фонду від нещасних випадків	16641,23	2989,3	18,0	24598,47	7322,78	29,8	25458,47	5565,27	21,9	27970,05	5596,29	20,0	7866,46	5830,05	74,1
Кошти по перерозподілу		1224237,9			909936,39			1088537,31			1530288,76			999871,2 9	
<b>Усього доходів з урахуванням залишку</b>	<b>7186312,92</b>	<b>7815570,57</b>	<b>108,8</b>	<b>8546248,49</b>	<b>9080367,77</b>	<b>106,2</b>	<b>9451252,02</b>	<b>9809506,05</b>	<b>103,8</b>	<b>1004583 1,02</b>	<b>11276711,1 1</b>	<b>112,3</b>	<b>11369786,1 8</b>	<b>1223772 1</b>	<b>107,6</b>
За рахунок власних коштів	6174088,09	6322347,4	102,4	7637148,56	7499069,98	98,2	8401073,65	7998660,17	95,2	9003086, 35	9420010,21	104,6	9716034,89	9780793, 25	100,7
За рахунок коштів ДБУ	1354792,42	1370707,5	101,2	1424632,97	1470210,85	103,2	1489574,27	1719892,05	115,5	1727358, 84	1770323,39	102,5	2404892,8	2328772, 51	96,8
в.т.ч. пенсійне забезпечення військово-службовців	1257722,98	1269460,3	100,9	1303632,97	1341545,7	102,9	1489574,27	1719892,05	115,5	1727358, 84	1770323,39	102,5	2404892	2328772, 51	96,8
За рахунок коштів ФССБ	1363,7	25,9	1,9	202,64	133,62	65,9	881,64	1511,37	171,4	2520,78	1785,49	70,8	1906,96	1642,94	86,2
За рахунок коштів ФССНВ	16641,23	16438,1	98,8	24598,47	22657,46	92,1	25458,47	24456,3	96,1	27970,05	26447,83	94,6	7866,46	6285,14	79,9
<b>Всього видатків</b>	<b>7546885,44</b>	<b>7709518,9</b>	<b>102,2</b>	<b>9086582,64</b>	<b>8992071,91</b>	<b>99,0</b>	<b>9916988,03</b>	<b>9744519,89</b>	<b>98,3</b>	<b>1076093 6,02</b>	<b>11218566,9 2</b>	<b>104,3</b>	<b>12130701,1 1</b>	<b>1211749 3</b>	<b>99,9</b>

Такий дисбаланс поглиблюється і з огляду на меншу частку власних надходжень у структурі сукупних доходів, ніж в цілому по Україні, частка яких протягом 2009-2013 рр. складала 65-70,5%.

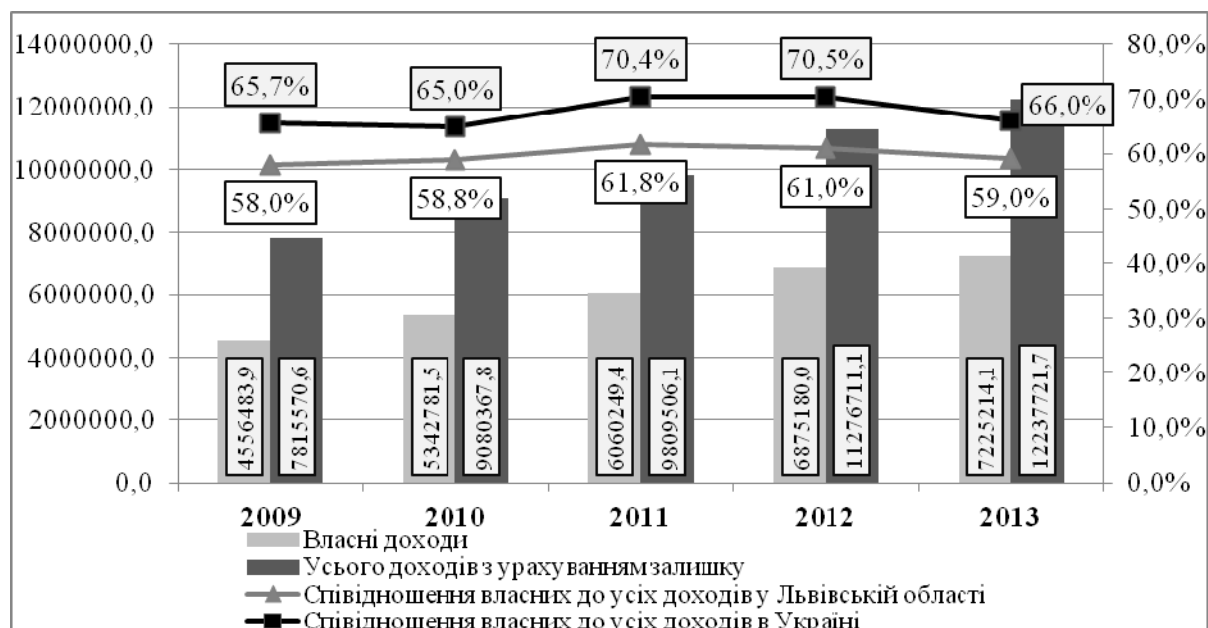


Рис. 6.18. Динаміка доходів бюджету ПФУ та ГУ ПФУ у Львівській області у 2009-2013 рр.<sup>271</sup>

Деструктивні тенденції у забезпеченні ПФУ власними фінансовими ресурсами були зумовлені впливом певних чинників, що більшою мірою проявились з огляду на нестабільну фінансово-економічну ситуацію в країні. Недофінансування ПФУ в Львівській області в частині власних надходжень можна пояснити:

1) зменшенням чисельності найманих працівників (рис. 6.19). Основними чинниками, що вплинули на зменшення чисельності штатних працівників були: припинення діяльності та ліквідація підприємств; зміна місця реєстрації як платника Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ); реорганізація підприємств, скорочення обсягів виробництва та об'єму робіт, скорочення працівників, закінчення терміну дії трудових угод та звільнення із займаної посади за власним бажанням, або за згодою сторін.

<sup>271</sup> Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2009-2013 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/>

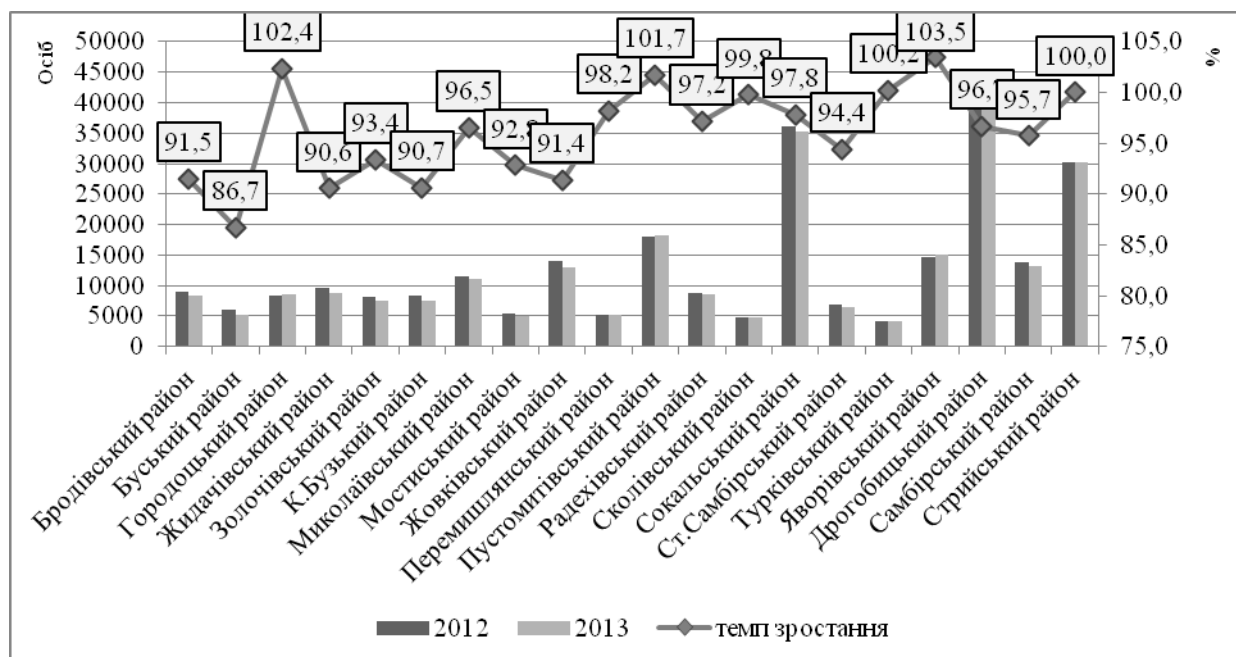


Рис. 6.19. Динаміка чисельності штатних працівників у Львівській області за період 2012-2013 рр.\* (без м. Львів)<sup>272</sup>

2) зниженням темпів приросту середньої заробітної плати в регіоні (рис. 6.20), при цьому взагалі не відбулося забезпечення приросту заробітної плати в Бродівському, Золочівському та Дрогобицькому районах;

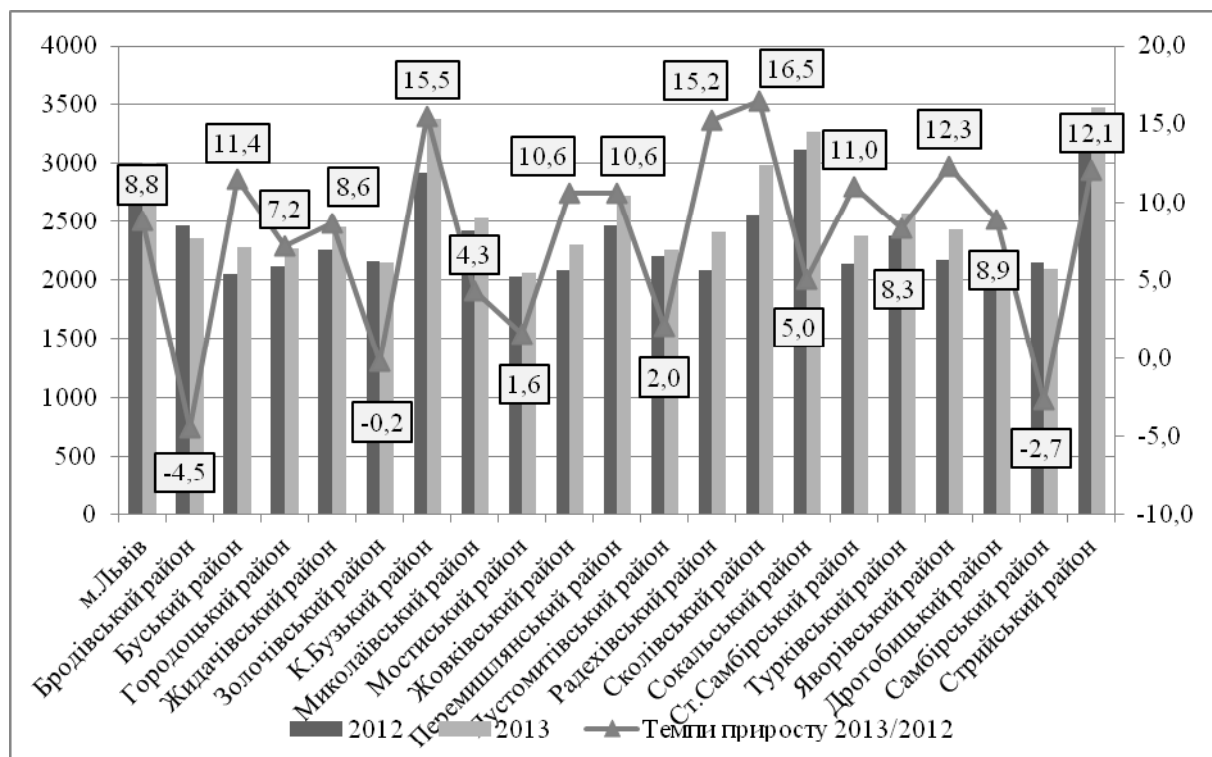


Рис. 6.20. Динаміка середньомісячної заробітної плати працівників у Львівській області за період 2012-2013 рр.

<sup>272</sup> Праця у Львівській області у 2013 році: Статистичний збірник. Головне управління статистики у Львівській області. – Львів, 2014. – 250 с.

3) заборгованістю зі сплати ЄСВ. Недоїмка зі сплати ЄСВ, розподіленого на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у Львівській області станом на 01.01.2014 р. становила 45368,4 тис. грн. Варто зауважити, що із загальної суми недоїмки 80% становить недоїмка, проблематична до стягнення (недоїмка підприємств, щодо яких порушено справу про банкрутство, визнано банкрутами та безнадійний статус боргу). Найбільші суми недоїмки по страхових внесках у 2013 р. припадали на платників м. Львова – 33,2% та Дрогобицького району – 19,6% загальної суми недоїмки.

В структурі власних надходжень найбільшу частку становить надходження Єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Територіальний розподіл Єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування у Львівській області в розрахунку на 1 працюючу особу (рис. 6.21) свідчить, що станом на 01.01.2013 р. найбільшу питому вагу власних надходжень у сукупних доходах забезпечили м. Львів, Кам'янка-Бузький та Сокальський райони, при цьому найнижчий показник власних надходжень на 1 працюючу особу спостерігався в Бродівському районі.

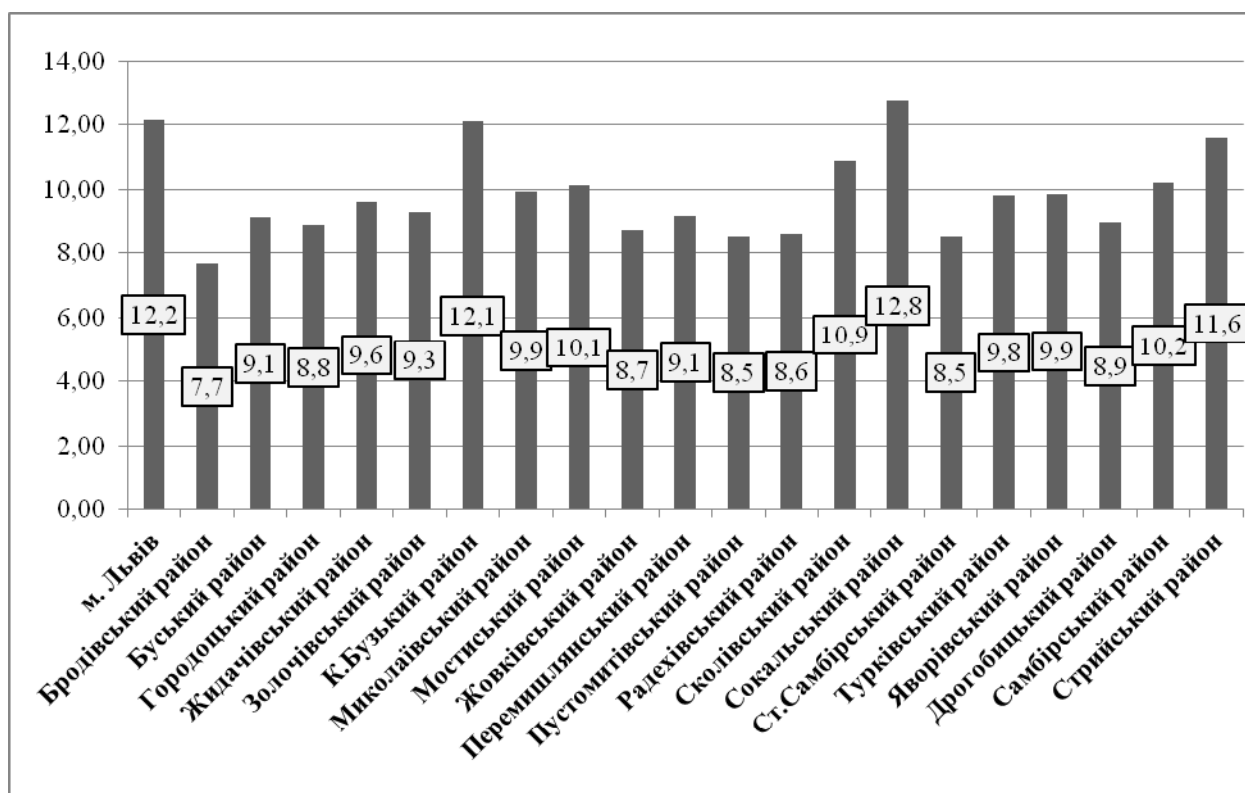


Рис. 6.21. Територіальний розподіл надходжень ЄСВ на 1 працюючу особу в розрізі районів Львівської області станом на 01.01.2013 р.

До складу власних надходжень ПФУ включені кошти підприємств на покриття фактичних витрат на виплату та доставку пенсій за списком №1 та №2. Слід відмітити, що недосконалий порядок покриття підприємствами витрат ПФУ, а також низький рівень фінансової відповідальності

підприємств за пенсійне забезпечення власних працівників зумовили зростання заборгованості в частині власних надходжень за рахунок цих джерел.

Аналіз стану розрахунків по пільгових пенсіях (список №1) у Львівській області станом на 01.01.2014 р. свідчить, що при нарахованій сумі 103,253 тис. грн. відшкодування становило 19444,9 тис. грн. або 18,8% та з урахуванням залишку заборгованості на початок року –6,6%. Найнижчий відсоток сплати нарахованих пільгових пенсій (список №1) в Яворівському (4,0%), Сокальському (5,4%), та Миколаївському (16,5%) районах. Відшкодування пільгових пенсій (список №2) у 2013 р. при нарахованій сумі 64617,5 тис. грн. становило 46161,9 тис. грн. або 71,4% та з урахуванням залишку на початок року – 42,6 %. Таким чином, загальна заборгованість з відшкодування пільгових пенсій у 2013 р. зросла на 102358,6 тис. грн. в основному по підприємствах вугільної галузі Сокальського району.

Надходження власних фінансових ресурсів до бюджету ПФУ у Львівській області в обсязі, недостатньому для фінансування усіх пенсійних зобов'язань зумовили приріст надходжень із Державного бюджету України та коштів від перерозподілу з ПФУ. В цілому приріст надходжень у 2013 р. в порівнянні з 2009 р. становив 2078872 тис. грн. або 111,3% (рис. 6.22). При цьому, в структурі дотацій Державного бюджету у 2009-2013 рр. близько 2/3 фінансових ресурсів були направлені на фінансування пенсій та доплат особам соціально-статусних професій.

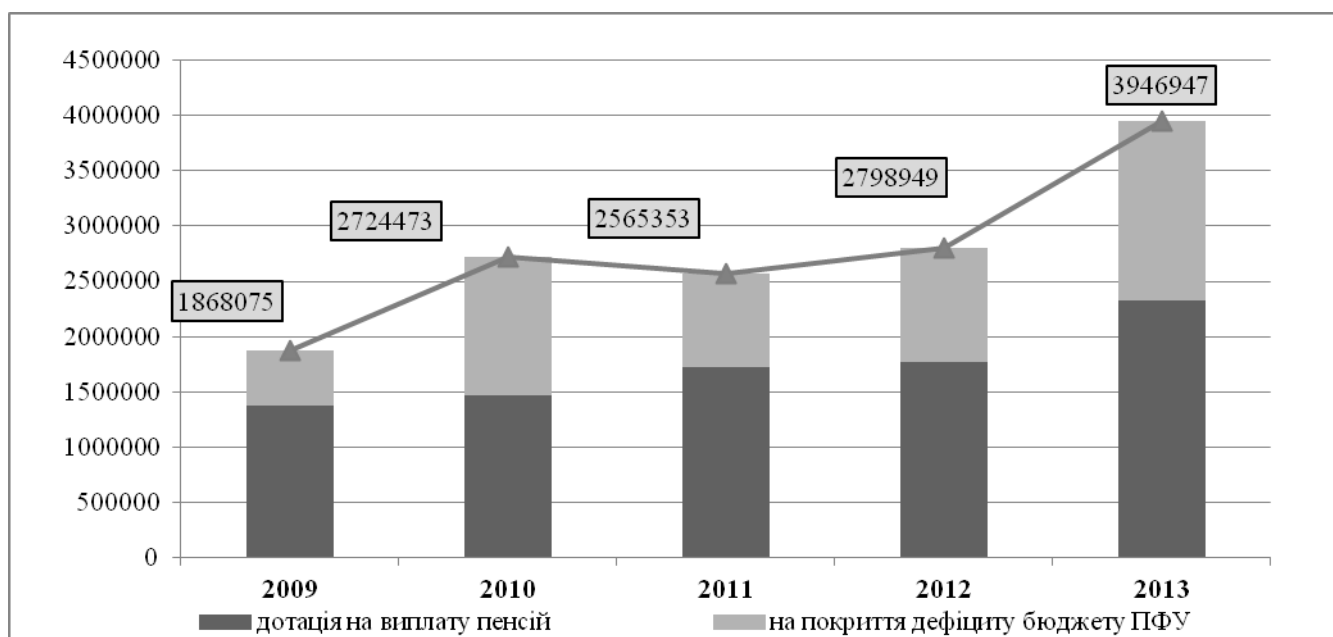


Рис. 6.22. Динаміка дотацій з Державного бюджету ГУ ПФУ у Львівській області у 2009-2013 рр.

Таблиця 6.18.

Динаміка сукупних видатків ПФУ у Львівській області за період 2009-2013 рр.

Назва управління	Рік					Темп приросту			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012
м. Львів	2894673,2	3266590	3556265,0	4070322,5	4422619,5	12,8	8,9	14,5	8,7
Бродівський район	154713,3	185200,6	200141,8	230661,4	247230,8	19,7	8,1	15,2	7,2
Буський район	123250,0	146535,1	157865,7	182242,7	195477,3	18,9	7,7	15,4	7,3
Городоцький район	176438,0	210171,3	226102,7	262154,4	281994,6	19,1	7,6	15,9	7,6
Жидачівський район	214245,2	253849,3	270567,0	310203,0	330160,5	18,5	6,6	14,6	6,4
Золочівський район	180763,7	216113,2	232713,2	268757,0	287791,3	19,6	7,7	15,5	7,1
К.Бузький район	149278,2	177227,8	191548,1	222271,7	239079,1	18,7	8,1	16,0	7,6
Миколаївський район	232210	275368,0	297372,1	346545,2	375113,9	18,6	8,0	16,5	8,2
Мостиський район	136958,9	164894,9	176857,7	203295,1	217862,5	20,4	7,3	14,9	7,2
Жовківський район	242670,6	291010,9	315322,8	362830,1	390549,6	19,9	8,4	15,1	7,6
Перемишлянський район	122922,5	147726,5	156779,7	180119,8	192713,1	20,2	6,1	14,9	7,0
Пустомитівський район	268562	322884,2	354423,4	414380,5	452240,6	20,2	9,8	16,9	9,1
Радехівський район	129424,6	154335,7	166530,7	191900,3	205865,5	19,2	7,9	15,2	7,3
Сколівський район	138267,5	167694,4	182044,3	208789,4	225219,0	21,3	8,6	14,7	7,9
Сокальський район	707590,9	822243,5	887627,5	1018263,1	1089837,3	16,2	8,0	14,7	7,0
Ст.Самбірський район	220742,8	265966,5	286605,3	331622,3	357076,2	20,5	7,8	15,7	7,7
Турківський район	152953,2	185991,7	200350,2	230359,0	247047,5	21,6	7,7	15,0	7,2
Яворівський район	255468,2	309730,1	337988,7	396739,6	431946,6	21,2	9,1	17,4	8,9
Дрогобицький район	632745,4	745510,1	809897,7	933122,0	1006015,0	17,8	8,6	15,2	7,8
Самбірський район	253419,2	302803,4	325415,1	376335,5	404762,7	19,5	7,5	15,6	7,6
Стрийський район	322221,5	380224,7	412101,2	477652,3	516891,3	18,0	8,4	15,9	8,2
<b>Всього по області</b>	<b>7709518,9</b>	<b>8992071,9</b>	<b>9744519,9</b>	<b>11218566,7</b>	<b>12117493,8</b>	<b>16,6</b>	<b>8,4</b>	<b>15,1</b>	<b>8,0</b>

Кошти, що надходять від фондів соціального страхування в структурі надходжень порівняно з іншими доходами займають незначну частку – до 1%, проте, якщо проаналізувати виконання бюджету ГУ ПФУ у Львівській області протягом 2009-2013 рр. спостерігається зменшення фактичних надходжень у порівнянні із запланованими, як наслідок, ці видатки ПФУ у Львівській області фінансувались за рахунок інших джерел, в першу чергу за рахунок власних надходжень.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» кошти ПФУ використовуються на виплату пенсій, надання соціальних послуг, фінансування адміністративних витрат, оплату послуг з виплати та доставки пенсій, формування резерву коштів.

Аналіз річних темпів приросту сукупних видатків свідчить про незначну їх територіальну диференціацію за районами, однак за період 2009-2013 рр. найвищі темпи приросту спостерігаємо в 2010 та у 2012 р. у порівнянні з попереднім роком (табл. 6.18). На противагу в 2011 р. та у 2013 р. відбулося зниження темпів приросту сукупних видатків у порівнянні з попереднім роком на 8,2 в.п. та 7,1 в.п. відповідно, що зумовлено як особливостями реалізації соціальної політики, так і соціально-економічною ситуацією в країні у відповідному році.

Територіальний розподіл сукупних видатків в розрахунку на 1 пенсіонера у 2013 р. (рис. 6.23) свідчить, що найбільшу суму пенсійних видатків, зважених на чисельність пенсіонерів, акумулювали м. Львів, Сколівський, Сокальський, Турківський, Дрогобицький та Стрийський райони.

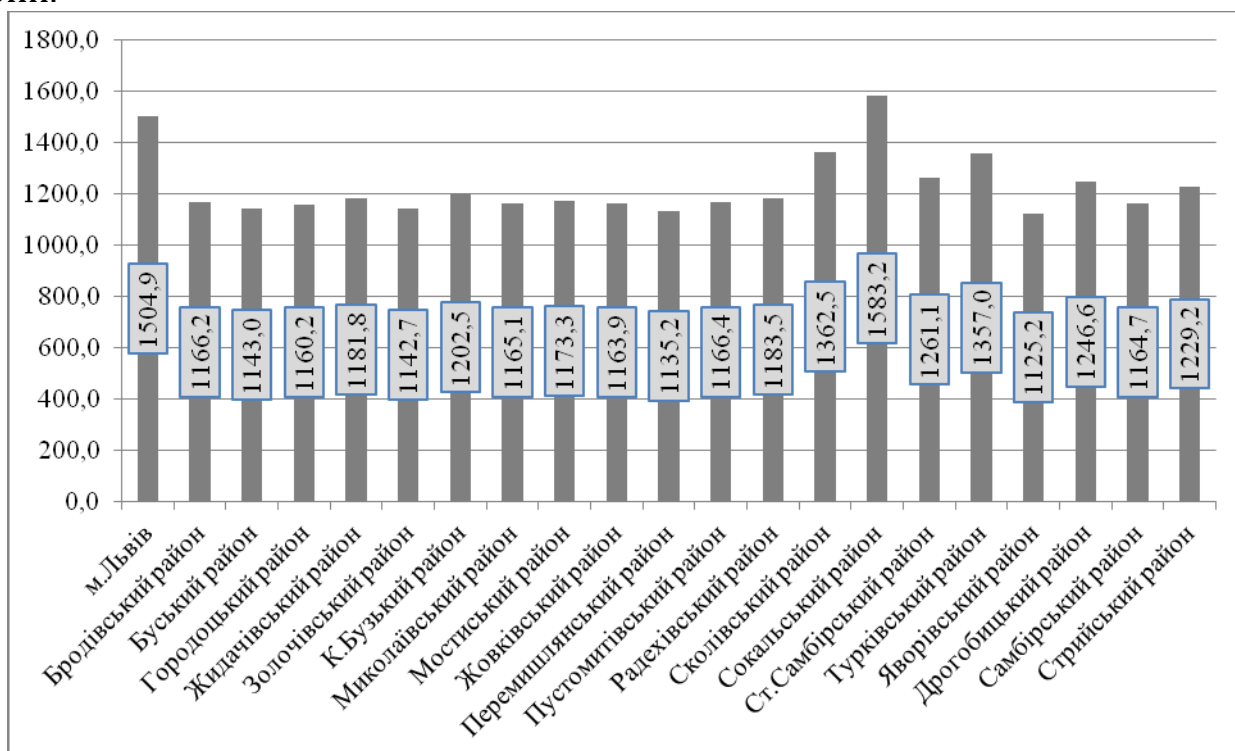


Рис. 6.23. Територіальний розподіл сукупних пенсійних виплат в розрахунку на 1 пенсіонера у Львівській області у 2013 р.



Це, в першу чергу, зумовлено наявністю більшої чисельності пенсіонерів-пільговиків в цих районах. А по-друге – наявністю спеціального статусу окремих районів передбачає підвищений розмір пенсійних виплат у зв'язку із законодавчо встановленою надбавкою для пенсіонерів гірських населених пунктів.

В структурі видатків ПФУ передбачаються видатки за рахунок власних надходжень, видатки за рахунок коштів ДБУ, видатки за рахунок коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття (ФССБ) та видатки за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (ФССН), з них дві третини займають видатки за рахунок власних джерел.

Варто відмітити, що фінансування власних видатків ПФУ у Львівській області упродовж 2009-2013 рр. не покривалось повністю за рахунок власних надходжень, за виключенням м. Львова, де співвідношення власних надходжень та видатків за рахунок власних надходжень станом на 01.01.2013 р. становило 118% (рис. 6.24).

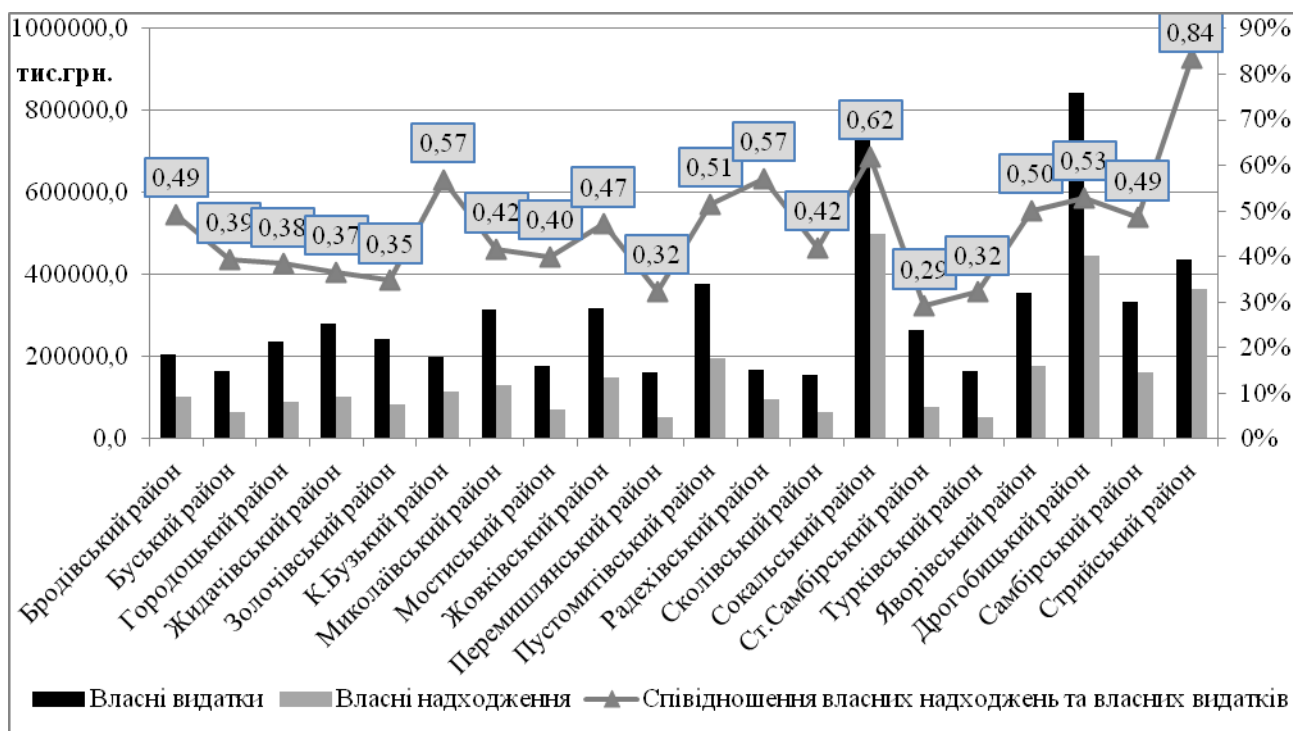


Рис. 6.24. Співвідношення власних надходжень та видатків за рахунок власних надходжень ПФУ у Львівській області станом на 01.01.2013 р. (без м. Львова)

Найнижчий рівень покриття власних видатків власними надходженнями ПФУ у Львівській області станом 01.01.2013 р. спостерігався у Старосамбірському районі (29%), а найвищий у Стрийському (84%), Сокальському (62%) та Кам'янка-Бузькому (57%) районах, що повною мірою відповідає зосередженістю в цих районах більшої чисельності платників ЄСВ

та вищим рівнем заробітної плати. Як наслідок, в територіальному розрізі від 16% до 71% власних видатків було профінансовано шляхом залучення коштів ДБУ та коштів по перерозподілу з ПФУ.

Видатки за рахунок власних надходжень ПФУ, які у 2013 р. становили 80,7 %, спрямовуються на фінансування пенсійних виплат та грошових допомог, на утримання органів ПФУ, на оплату банківських операцій та на відшкодування витрат, пов'язаних з доставкою пенсій.

Основну частку видатків за рахунок власних надходжень ПФУ становлять пенсійні виплати. Протягом 2011-2012 рр. темпи приросту пенсійних виплат в більшості районів Львівської області були вищими, ніж темпи приросту заробітної плати, а відтак, видатки за рахунок власних джерел не були забезпечені повною мірою (Додаток 3). Упродовж 2012-2013 рр. ситуація змінилася – в більшість районів Львівської області темпи приросту пенсійних виплат були значно нижчими за темпи середньої заробітної плати.

Як свідчать дані Додатку 3, упродовж 2011-2013 рр. найвищі розміри середньомісячної пенсії були призначені у містах обласного підпорядкування, а також у Сколівському, Сокальському та Турківському районах – територіях, в яких більшість населених пунктів мають спеціальний статус гірських.

Пенсіонери за віком в загальній чисельності пенсіонерів у 2013 р. займали 73,9%. Відтак, основні пенсійні виплати, що здійснювались із бюджету ПФУ у Львівській області були призначені згідно Законів України «Про загальнообов'язкове пенсійне страхування» та «Про пенсійне забезпечення». Найбільша частка пенсіонерів в розрахунку на 1000 осіб станом на 1 січня 2014 р. проживала у Перемишлянському, Жидачівському та Сокальському районах, а також містах – Червоноград, Моршин та Борислав.

Протягом 2009-2013 рр. ПФУ поступово звільнявся від невластивих йому виплат. Проте, наявність серед отримувачів пенсії пенсіонерів-пільговиків призводить до виплати пенсій цим категоріям осіб за рахунок інших джерел, ніж визначено законодавством.

За рахунок власних джерел надходжень ПФУ фінансуються адміністративно-управлінські видатки, пов'язані із утриманням апарату управління ПФУ. У Львівській області в структурі видатків за рахунок власних надходжень у 2013 р. вони займали 1,17 %, однак функціонування ПФУ як органу виконавчої влади порушує норми Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» та принцип цільового використання фінансових ресурсів, основним призначенням яких є забезпечення матеріального захисту пенсіонерів.

Диспропорції розвитку регіонів посилюють територіальну неоднорідність формування та використання фінансових ресурсів ПФУ, як за показниками сукупних доходів, так і за показниками сукупних видатків. Варто зауважити, що специфіка функціонування ПФУ передбачає цільове використання фінансових ресурсів бюджету ПФУ, відтак нами проаналізовано сукупні видатки за статтями: видатки за рахунок власних

надходжень, видатки за рахунок коштів ДБУ, видатки за рахунок коштів ФССБ, видатки за рахунок коштів ФССНВ.

За допомогою алгоритму дослідження регіональної диференціації з'ясуємо наявність конвергентно-дивергентних тенденцій використання фінансових ресурсів ПФУ з урахуванням специфіки функціонування за період 2009-2012 рр. (на прикладі Львівської області) за показниками варіації: коефіцієнт варіації, коефіцієнт Джині, коефіцієнт асиметричності, (табл. 6.19).

Таблиця 6.19.

*Розрахунок індикаторів  $\sigma$ -конвергенції за складовими сукупних видатків  
ГУ ПФУ у Львівській області за період 2009-2013 рр.*

Показник варіації	Рік	Коефіцієнт варіації	Коефіцієнт асиметричності	Коефіцієнт Джині
Сукупні видатки, в т.ч.	2009	0,170	1,398	0,118
	2010	0,158	1,330	0,107
	2011	0,158	1,344	0,108
	2012	0,154	1,345	0,105
Видатки за рахунок власних надходжень	2009	0,134	1,484	0,085
	2010	0,123	1,464	0,078
	2011	0,116	1,471	0,069
	2012	0,118	1,477	0,076
Видатки за рахунок коштів ДБУ	2009	0,586	1,260	0,305
	2010	0,581	1,254	0,277
	2011	0,618	1,256	0,315
	2012	0,580	1,248	0,280
Видатки за рахунок ФССБ	2009	4,230	2,337	0,425
	2010	1,695	1,326	0,477
	2011	0,950	1,229	0,483
	2012	0,950	1,229	0,494
Видатки за рахунок ФССНВ	2009	1,307	2,266	0,118
	2010	1,546	2,383	0,107
	2011	1,604	2,394	0,108
	2012	1,655	2,368	0,105

Розрахунок коефіцієнта варіації показав, що протягом аналізованого періоду варіація видатків за рахунок коштів ДБУ, видатків за рахунок коштів ФССБ та видатків та рахунок коштів ФССНВ перевищувала 33%, при цьому неоднорідність районів Львівської області упродовж 2009-2012 рр. знижувалась. Варто звернути увагу, що коефіцієнт варіації на показником видатки за рахунок власних надходжень становив менше 33%, відтак сукупність за цим параметром є однорідною.

Розрахований коефіцієнт асиметричності у 2009-2012 рр. за ключовими параметрами діяльності вказує на значно вищу диференціацію видатків за рахунок Фондів соціального страхування, ніж видатків за рахунок власних надходжень та коштів ДБУ.

Розрахунок коефіцієнта Джині показав поступове зниження процесів диференціації районів Львівської області за аналізований період: з 0,085 у 2009 р. до 0,076 у 2012 р. за показником видатки за рахунок власних надходжень; з 0,305 у 2009 р. до 0,280 у 2012 р. за показником видатки за рахунок коштів ДБУ (при цьому протягом 2009-2011 рр. спостерігалось нарощення диференціації); з 0,118 у 2009 р. до 0,105 у 2013 р. за показником видатки за рахунок коштів ФССНВ. За показником видатки за рахунок коштів ФССБ відбулося нарощування диференціації районів Львівської області з 0,425 у 2009 р. до 0,494 у 2012 р., при цьому рівень диференціації за цим показником протягом 2009-2012 рр. серед основних показників видатків ГУ ПФУ у Львівській області був найвищим.

Побудова регресійної моделі за показником сукупні видатки ГУ ПФУ у Львівській області за період 2009-2012 рр. дозволила виявити  $\beta$ -конвергенцію (рис. 6.25). Таким чином, державна політика регіонального розвитку в сфері пенсійного забезпечення побудована з урахуванням інтеграції рівнів пенсійного забезпечення громадян незалежно від місця проживання та рівня соціального-економічного розвитку регіону.

При цьому, побудова регресійної моделі за показником видатки за рахунок власних надходжень підтвердила  $\beta$ -конвергенцію ( $\beta < 0$ ), а видатки за рахунок коштів ДБУ не підтвердила  $\beta$ -конвергенцію ( $\beta > 0$ ). Таким чином, відбувається згладжування рівнів пенсійного забезпечення громадян за рахунок власних надходжень ПФУ, при цьому слід вказати, що досягнути цього можна лише шляхом залучення коштів з ДБУ на покриття дефіциту власних фінансових ресурсів. Темпи приросту дотацій з ДБУ на фінансування пенсійних програм та інші цілі (окрім фінансування дефіциту ПФУ) бідніших регіонів є нижчими, ніж багатих, що пояснюється відповідним розподілом осіб-пенсіонерів соціально-статусних професій за регіонами та цільовим фінансуванням їх пенсійного забезпечення.

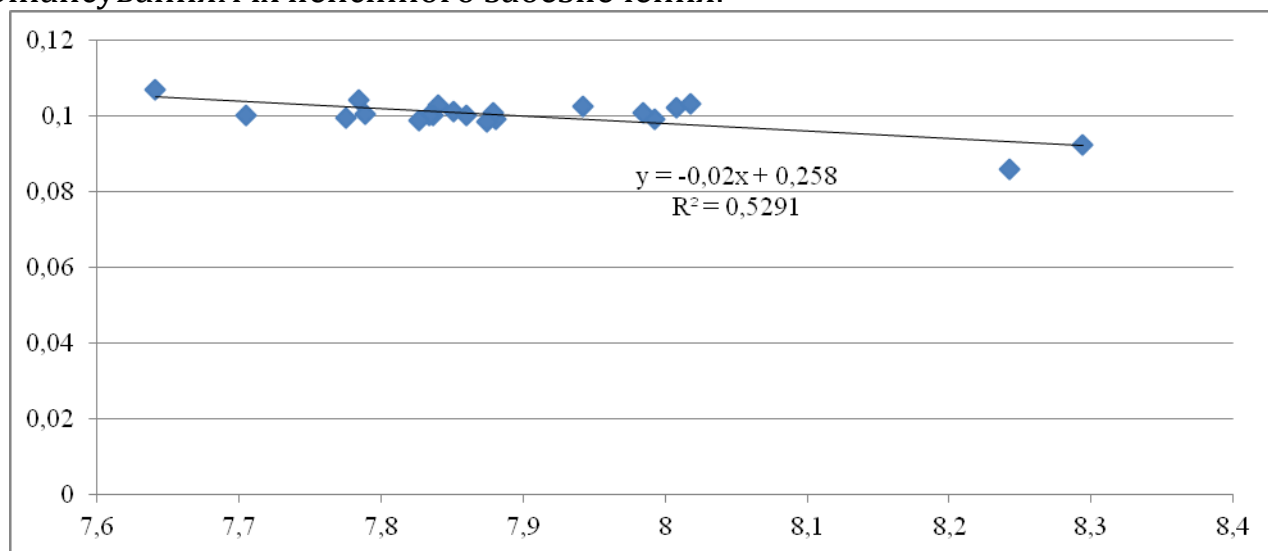


Рис. 6.25. Абсолютна регіональна  $\beta$ -конвергенція динаміки сукупних видатків ГУ ПФУ у Львівській області за період 2009-2012 рр.

З метою усунення виявлених проблем необхідним є комплекс заходів, щодо підвищення ефективності формування та використання фінансових ресурсів пенсійного страхування. Відтак, збалансування бюджету Пенсійного фонду України загалом, та його регіональних відділень, зокрема, повинно здійснюватися в таких напрямках: у частині збільшення доходної бази та оптимізації видатків з метою гарантії пенсійних виплат. Комплексне врахування вказаних напрямів в перспективі дозволить мінімізувати дефіцит бюджету ПФУ, забезпечити стабільне та ефективне його функціонування, що в кінцевому результаті сприятиме забезпеченню належних пенсійних виплат не тільки нинішнім, а й майбутнім пенсіонерам незалежно від місця проживання та соціально-економічного розвитку регіону.

### **6.3.2. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності**

Проведення профілактичних заходів задля збереження та зміцнення здоров'я населення, зниження рівня захворюваності та збільшення тривалості активного життя – пріоритетні завдання соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. В контексті реалізації державної політики регіонального розвитку важливість вказаних завдань пов'язана з необхідністю відновлення здоров'я застрахованих осіб і членів їх сімей. Вказане актуалізує необхідність дослідження регіональних особливостей формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, визначення ефективності та доступності послуг, пов'язаних з ризиком тимчасової непрацездатності внаслідок загального захворювання, вагітності та пологів, необхідністю оздоровлення застрахованих осіб.

Динаміку доходів, видатків бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (ФССЗТВП) та темпів їх приросту за 2008-2013 рр. відображено на рис. 6.26.

Оцінювання тенденцій функціонування ФССЗТВП впродовж 2008-2013 рр. засвідчило позитивну динаміку зростання його доходів та видатків, проте, у 2008-2010 рр. та 2013 р. мав місце дефіцит фінансових ресурсів, максимум якого сягнув у 2009 р. (10,1% доходної частини бюджету ФССЗТВП), що зумовлено, в першу чергу, випереджаючими темпами зростання видатків ФССЗТВП над його доходами.

На основі узагальнення методичних підходів<sup>273 274 275</sup> запропоновано методику комплексного оцінювання ефективності ССЗТВП (Додаток 4) за

<sup>273</sup>Нагимова А. М. Социологический анализ качества жизни населения: региональный аспект / А. М. Нагимова. – Казань : Казан. гос. Ун-т, 2010. – 306 с.

<sup>274</sup>Седова М. Л. Критерии оценки эффективности управления системой обязательного социального страхования / М. Л. Седова // Вестник Финансового университета. – 2012. – № 1 (67). – С. 34–41.

<sup>275</sup>Хить Л. В. Совершенствование методических подходов к оценке эффективности и финансовой устойчивости распределительно-накопительной пенсионной системы России / Л. В. Хить // Сибирская финансовая школа: Аваль. – 2011. – № 3. – С. 138–142.

критеріями економічності (економічна ефективність) та результативності (соціальна ефективність).

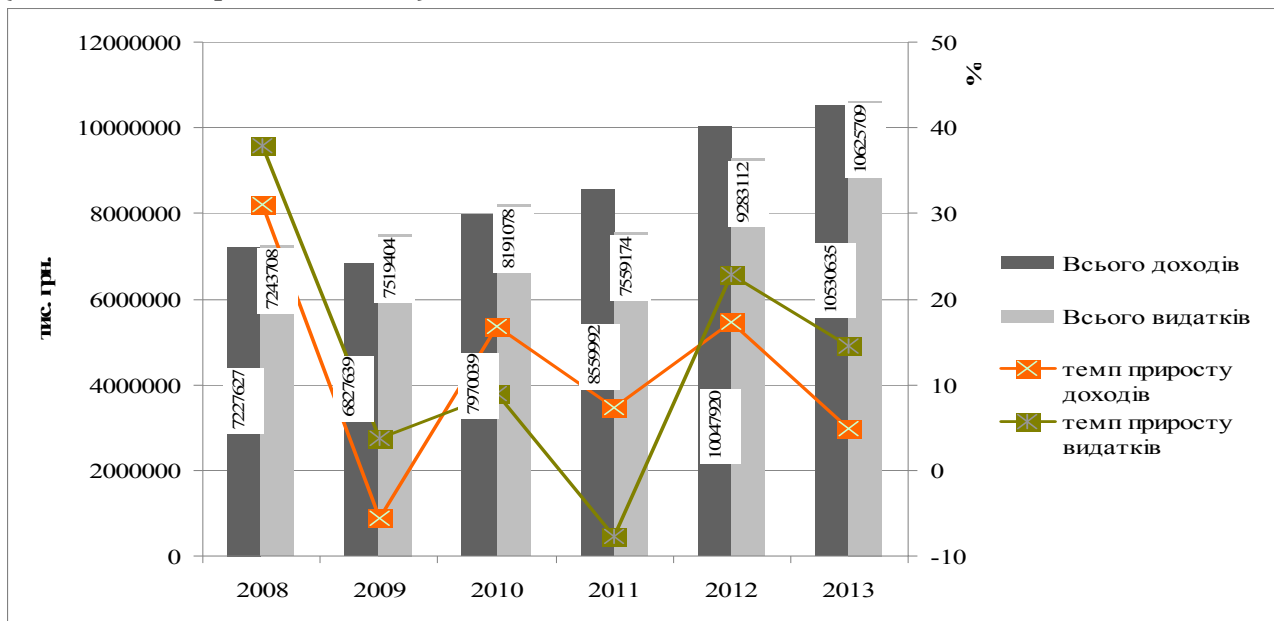


Рис. 6.26. Динаміка доходів, видатків бюджету ФССЗТВП та темпів їх приросту за 2008-2013 рр.<sup>276</sup>

Практична апробація запропонованої методики здійснена на прикладі Чернівецького обласного відділення ФССЗТВП (табл. 6.20), що дозволило отримати такі висновки:

✓ щодо економічної ефективності: зниження ефективності витрат на реалізацію соціального страхування з тимчасової втрати працездатності у 2011 р. у порівнянні з 2009 р. на 23% свідчить про випереджаюче зростання видатків на управління у порівнянні з сукупними видатками; зниження еквівалентності надходжень страхових внесків до сукупних витрат у 2009-2011 рр. (дані у 2012-2013 рр. відсутні у зв'язку із передачею функцій адміністрування ЄСВ Державній фіскальній службі України); зниження фінансової залежності від інших надходжень та зниження в цілому фінансової залежності;

✓ щодо соціальної ефективності: у 2009-2013 рр. відбулося зростання середнього розміру денної допомоги по тимчасовій непрацездатності на 43,7 грн., однак коефіцієнт заміщення втраченого заробітку за параметром цієї допомоги зменшився у 2010 р. на 0,03 в.п. та на 0,01 в.п у порівнянні з 2009 р.;

✓ результативність середнього розміру допомоги по тимчасовій непрацездатності зросла на 26%; середній розмір денної допомоги по вагітності та пологах у 2009-2013 рр. мав тенденцію до зменшення; коефіцієнт заміщення втраченого заробітку протягом аналізованого періоду

<sup>276</sup> Інформація «Про виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fsstvp.gov.ua/fse/control/uk/publish/article?art\\_id=4219-60&cat\\_id=421951](http://www.fsstvp.gov.ua/fse/control/uk/publish/article?art_id=4219-60&cat_id=421951). – Назва з екрана.

зменшився на 0,32 в.п. при одночасному зменшенні результативності середнього розміру допомоги по вагітності та пологах на 42%; попри незначне охоплення застрахованих осіб фінансуванням санаторно-курортного лікування (від 1% у 2010 р. до 3% у 2013 р.) відбулося зростання вартості путівок та рівня фінансування на 1 застраховану особу; рівень охоплення фінансуванням вихованців ДЮСШ та загальний рівень фінансування ДЮСШ протягом аналізованого періоду має стійку тенденцію до зростання, що свідчить про зменшення видатків на інші цілі.

Таблиця 6.20.

*Динаміка показників економічної та соціальної ефективності функціонування Чернівецького обласного ФССЗТВП<sup>277</sup>*

№ з/п	Показники	Рік				
		2009	2010	2011	2012	2013
ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ						
1.	Віддача оборотних коштів	11,4	11,8	9,3	10,5	11,1
2.	Коефіцієнт збалансованості	0,75	0,81	1,06	0,97	0,86
3.	Коефіцієнт фінансового ризику	0,18	0,18	0,05	0,03	0,05
4.	Коефіцієнт фінансової незалежності	0,85	0,85	0,96	0,97	0,95
СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ						
Параметр 1. Допомога по тимчасовій непрацездатності						
1.	Середній розмір денної допомоги	71,31	79,87	89,73	104,87	115,01
2.	Коефіцієнт заміщення втраченого заробітку	0,98	0,95	0,95	0,95	0,97
3.	Результативність середнього розміру допомоги	1,72	1,72	1,76	1,92	1,98
Параметр 2. Допомога по вагітності і пологах						
4.	Середній розмір денної допомоги	60,4	45,16	48,93	56,66	60,42
5.	Коефіцієнт заміщення втраченого заробітку	0,83	0,54	0,52	0,51	0,51
6.	Результативність середнього розміру допомоги	1,46	0,97	0,96	1,04	1,04
Параметр 3. Забезпечення оздоровчих заходів						
Санаторно-курортне лікування:						
7.	Рівень охоплення путівками	0,02	0,02	0,01	0,02	0,03
8.	Рівень фінансування санаторно-курортного лікування на 1 застраховану особу	98,23	103,81	45,39	117,50	154,73
9.	Середня вартість путівки	4322,1	4600,69	4963,1	5435,6	5554,2
Дитячі заклади оздоровлення						
10.	Рівень фінансування дитячих закладів оздоровлення	22,17	24,58	21,40	22,36	34,11
11.	Рівень охоплення путівками	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
12.	Середня вартість путівки	759,80	895,53	776,15	831,49	1046,5
дитячо-юнацькі спортивні школи						
13.	Рівень фінансування ДЮСШ**	130769,2	132769,2	–	–	150711,1
14.	Рівень охоплення фінансуванням вихованців ДЮСШ*	359,94	353,91	–	–	404,52

<sup>277</sup> Фінансові звіти про виконання бюджету ФССЗТВП у Чернівецькій області за 2009-2013 рр.

№ з/п	Показники	Рік				
		2009	2010	2011	2012	2013
позашкільне обслуговування дітей (новорічні подарунки)						
15.	Середня вартість новорічного подарунка	17,42	19,43	21,11	22,73	23,97
16.	Рівень фінансування новорічними подарунками на 1 застраховану особу	9,73	10,69	11,16	12,56	13,52

\* у 2011-2012 рр. відсутнє фінансування

З метою аналізу матеріального забезпечення застрахованих осіб у випадку тимчасової непрацездатності, вагітності та пологів, задля надання послуг із оздоровлення, проаналізуємо регіональні особливості використання фінансових ресурсів Чернівецького обласного відділення ФССЗТВП.

Витратна частина бюджету Чернівецького обласного відділення ФССЗТВП за період 2008–2013 рр. наведена в табл. 6.21.

Зауважимо, що в структурі видатків Чернівецького обласного відділення Фонду більшу частину займає виплата допомоги, частка якої варіює від 62,18% до 73,74% і має тенденцію до зростання. Темп росту всіх видів допомоги з урахуванням резерву у 2009 р. – 113,04%, у 2010 р. – 106,5%, у 2011 р. – 94,94%, у 2012 р. – 117,62% та 106,9% у 2013 р.

Таблиця 6.21.

*Витратна частина бюджету Чернівецького обласного відділення ФССЗТВП за період 2008-2013 рр.*

№ п/п	Назва статті	2008 р., тис. грн. (%)	2009 р., тис. грн. (%)	2010 р., тис. грн. (%)	2011 р., тис. грн. (%)	2012 р., тис. грн. (%)	2013 р., тис. грн. (%)
1.	Витрати:						
1.1.	На виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності	29494 (36,46)	32254 (37,46)	34748 (38,18)	31412 (40,29)	35604 (36,04)	38533 (34,11)
1.2.	На виплату допомоги по вагітності та пологах	20347 (25,15)	24237 (28,15)	25504 (28,03)	25817 (33,11)	31561 (31,95)	33333 (29,51)
1.3.	На виплату допомоги на поховання	463 (0,57)	375 (0,43)	308 (0,34)	266 (0,34)	461 (0,47)	430 (0,38)
1.4.	Разом допомоги з урахуванням резерву	50304 (62,18)	56866 (66,04)	60560 (66,55)	57495 (73,74)	67626 (68,45)	72296 (64,0)
1.5.	На виплату допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	152 (0,19)	167 (0,19)	228 (0,25)	234 (0,3)	308 (0,31)	235 (0,21)
1.6.	За статтею «Оздоровчі заходи»	21643 (26,75)	21299 (24,74)	22414 (24,63)	11847 (15,19)	21277 (21,54)	30249 (26,77)
1.6.1.	Путівки на санаторно-курортне лікування	13019 (16,09)	14008 (16,27)	14575 (16,02)	6323 (8,11)	15486 (15,67)	20084 (17,78)
1.6.2.	Часткове фінансування санаторіїв-профілакторіїв	-	-	-	-	-	-
1.6.3.	Часткове фінансування оздоровлення дітей у дитяч. оздоров. закладах	4905 (6,06)	4204 (4,88)	4612 (5,07)	3970 (5,09)	4135 (4,19)	6300 (5,58)



№ п/п	Назва статті	2008 р., тис. грн. (%)	2009 р., тис. грн. (%)	2010 р., тис. грн. (%)	2011 р., тис. грн. (%)	2012 р., тис. грн. (%)	2013 р., тис. грн. (%)
164.	Позашкільне обслуговування дітей	1413 (1,75)	1387 (1,61)	1501 (1,65)	1554 (1,99)	1656 (1,67)	1755 (1,55)
165.	Часткове фінансування ДЮСШ	2306 (2,85)	1700 (1,97)	1726 (1,89)	-	-	2100 (1,86)
17.	На організаційно-управлінські заходи	8681 (10,73)	7544 (8,76)	7713 (8,47)	8364 (10,73)	9421 (9,54)	10133 (8,97)
18.	По виконанню обов'язків страховика	77 (0,09)	232 (0,27)	35 (0,04)	29 (0,04)	158 (0,16)	54 (0,05)
19.	Інші витрати	35 (0,04)	-	51 (0,05)	-	-	-
	Всього витрат:	80892 (100)	86108 (100)	91001 (100)	77969 (100)	98790 (100)	112967 (100)

Серед виплати допомоги найбільша частка припадає на виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності. Територіальний розподіл допомоги по тимчасовій непрацездатності в розрізі районних та міжрайонних виконавчих дирекцій ФССЗТВП у Чернівецькій області у 2013 р. (рис. 6.27) свідчить, що найбільший розмір видатків по тимчасовій непрацездатності, зважених на чисельність населення, акумулювали Чернівецька та Сокирянська виконавчі дирекції, при цьому найнижчий показник видатків по тимчасовій непрацездатності на 1 особу спостерігався в Глибоцькому районі, що в першу чергу зумовлено відповідними розмірами середньоденної заробітної плати в цих районах.

Варто звернути увагу на той факт, що серед основних причин, які впливають на формування цієї статті, є також обґрунтованість видачі, продовження та правильність оформлення листків непрацездатності, якість лікувально-діагностичного процесу.

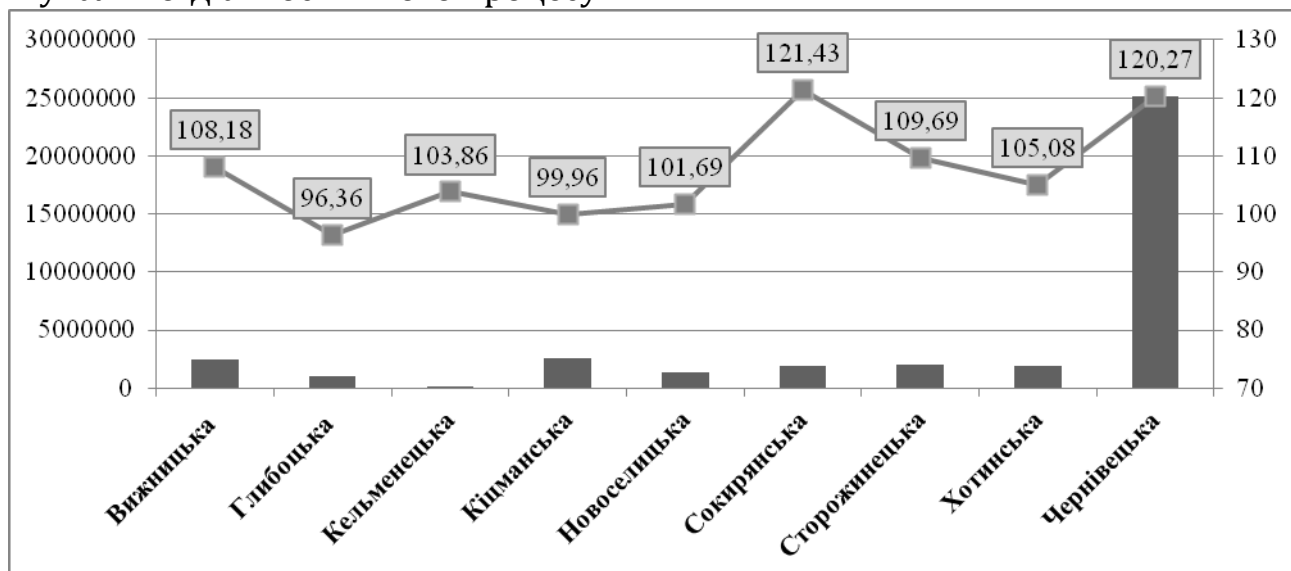


Рис. 6.27. Територіальний розподіл витрат на допомогу по тимчасовій непрацездатності у Чернівецькій області в розрахунку на 1 особу у 2013 р.

Серед виплат допомоги дещо менша частка припадає на виплату допомоги по вагітності та пологах. Так, у 2008 р. на цю статтю витрачено 20347 тис. грн. (40,45% від усіх видів допомоги), середній розмір денної

допомоги становив 49,57 грн. У подальшому спостерігаємо щорічне зростання виплат по вагітності та пологах, особливо у 2012 році. Основна причина цього стану – ріст кількості оплачених днів по вагітності та пологах та ріст середньоденного розміру допомоги. Темп росту виплат допомоги по вагітності та пологах у 2009 р. склав 119,12%, у 2010 р. – 105,23%, у 2011 р. – 101,23%, у 2012 р. – 122,25% та у 2013 р. – 105,61%.

В територіальному розрізі Чернівецької області найбільший рівень фінансування допомоги по вагітності та пологах в розрахунку на 1 особу в 2013 р. спостерігався у Сокирянському районі, а найнижчий – у Кельменецькому районі, при цьому розмах асиметрії становив 13,36 грн. (рис. 6.28).

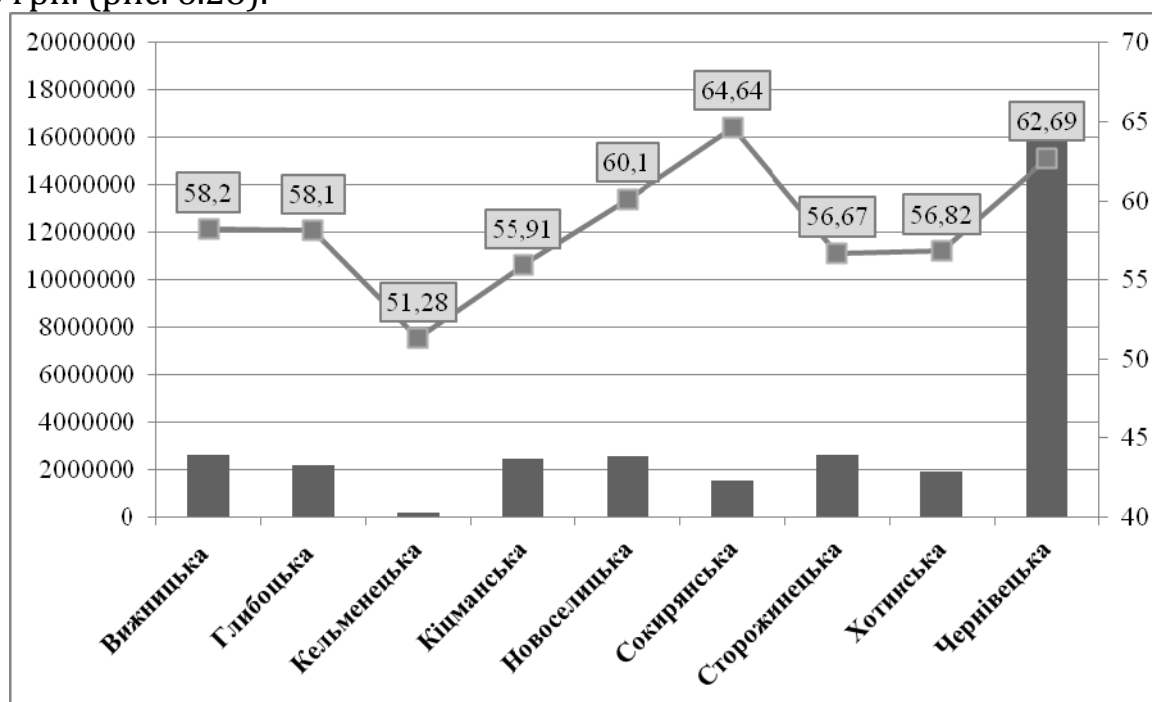


Рис. 6.28. Територіальний розподіл витрат на допомогу по вагітності та пологах у Чернівецькій області в розрахунку на 1 особу у 2013 р.

У структурі видатків ФССЗТВП виплати допомоги по статті «Оздоровчі заходи» в період 2008–2010 рр. варіювали від 24,63% до 26,75% і знизилися у 2011 р. до 15,19%. Динаміка виплат по статті «Оздоровчі заходи» Чернівецького обласного відділення ФССЗТВП протягом 2008–2013 рр. показана на рис. 6.29.

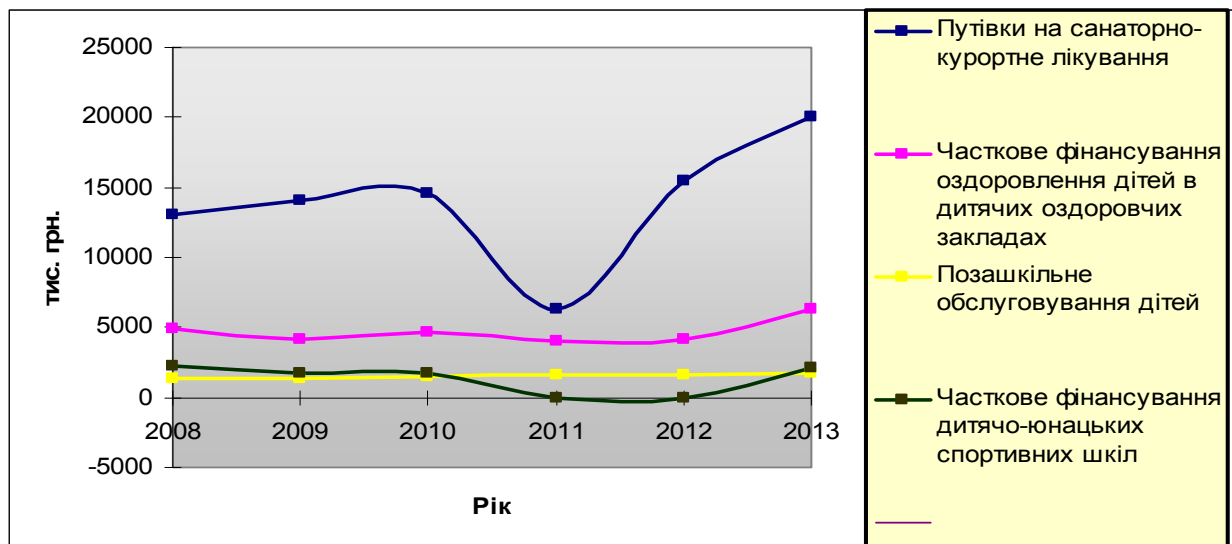


Рис. 6.29. Динаміка показників витрат по статті «Оздоровчі заходи» Чернівецького обласного відділення ФССЗТВП протягом 2008-2013 рр.

Розподіл витрат на оздоровчі заходи в розрізі районних та міжрайонних виконавчих дирекцій ФССЗТВП у Чернівецькій області (рис. 6.30), засвідчив значну асиметрію за вказаним параметром, оскільки найнижчий рівень витрат на оздоровчі заходи, зважених на 1 особу спостерігався у Кельменецькому районі (4,90 грн. на 1 особу), а найвищий – у м. Чернівці (47,62 грн. на 1 особу).

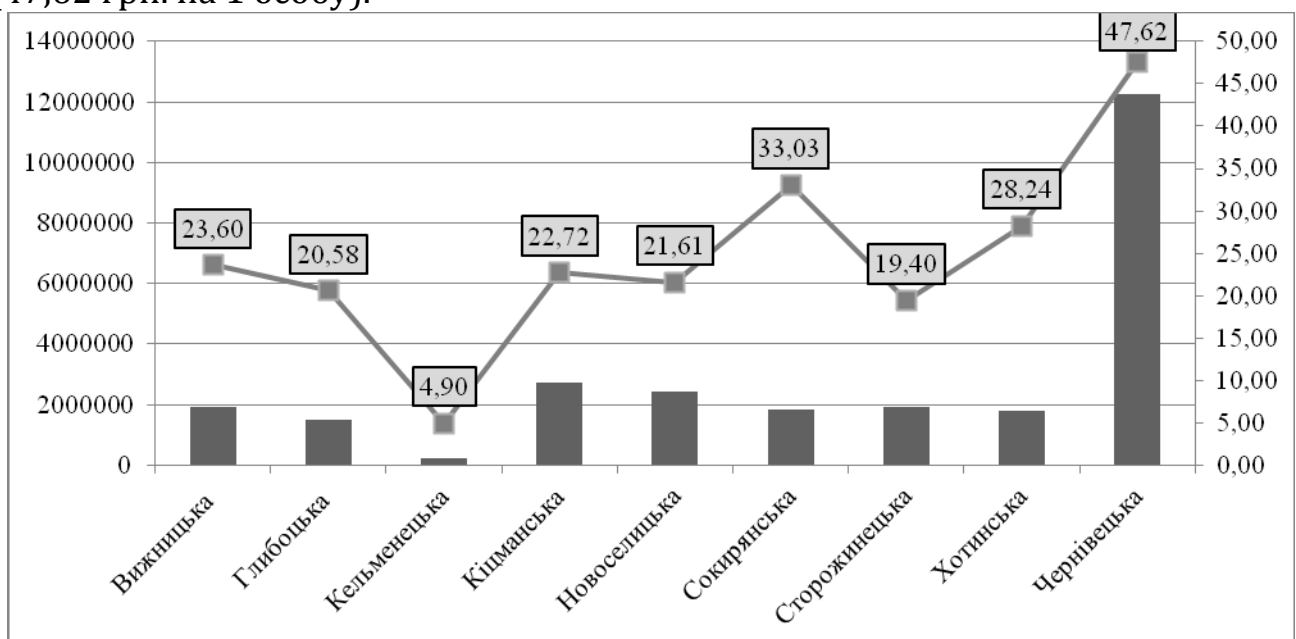


Рис. 6.30. Територіальний розподіл витрат на оздоровчі заходи у Чернівецькій області в розрахунку на 1 особу у 2013 р.

У структурі витрат по статті «Оздоровчі заходи» більша частина припадає на путівки санаторно-курортного лікування. Так, у 2008 р. на цю статтю витрачено 13019 тис. грн. (60,15 % від усіх «Оздоровчих заходів»).

Застрахованими особам використано 3620 путівок, у тому числі безкоштовно в реабілітаційні відділення санаторно-курортних закладів – 203. У 2009 р., порівняно з аналогічним періодом минулого року, зафіксовано збільшення витрат по вказаній статті на 989 тис. грн., використано 3241 путівка, у т. ч. безкоштовно в реабілітаційні відділення санаторно-курортних закладів – 227 та 8 путівок для лікування матері та двох дітей. Аналогічна ситуація зі збільшенням витрат по цій статті спостерігається і в 2010 р. – до 14575 тис. грн. (65,02%), застрахованими особами використано 3168 путівок, зокрема безкоштовно в реабілітаційні відділення санаторно-курортних закладів – 206.

У 2011 р. спостерігалася тенденція до значного зменшення видатків по цій статті – до 6323 тис. грн. (53,37%). Протягом цього року застрахованим особам було видано лише 1274 путівки, оскільки планом було передбачено їх отримання лише з липня попереднього року. У 2012 р. відновлено фінансування, у порівнянні з попереднім роком, видатків по цій статті до 15486 тис. грн. (72,78%) – страхувальникам видано 2849 путівок у санаторно-курортні заклади, у тому числі 108 до реабілітаційних відділень. У 2013 р. ситуація з видатками на придбання путівок на санаторно-курортне лікування поліпшується – використано 20084 тис. грн. (66,4% від усіх «Оздоровчих заходів»), – оплачено 3277 путівок, у тому числі безкоштовно – 190.

Часткове фінансування санаторіїв-профілакторіїв у період, що досліджується, не проводилося. На часткове фінансування оздоровлення дітей у дитячих оздоровчих закладах витрачалося 4,19–6,06% коштів витратної частини бюджету Фонду. У структурі витрат по статті «Оздоровчі заходи» на позашкільне обслуговування дітей припадає від 1,55% до 1,99% витратної частини бюджету. Спостерігається тенденція до зменшення фінансування ДЮСШ починаючи з 2009 р., із припиненням видатків по цій статті у 2011 та 2012 рр., і лише з 2013 р. фінансування було відновлено.

Невідповідність в рівнях соціально-економічного розвитку територій посилюють проблему асиметричності використання фінансових ресурсів ССЗТВП, що актуалізує необхідність дослідження конвергентно-дивергентних тенденцій за показниками сукупних видатків та в розрізі їх основних напрямів.

За допомогою алгоритму дослідження регіональної диференціації з'ясуємо наявність конвергентно-дивергентних тенденцій використання фінансових ресурсів ФССЗТВП з урахуванням специфіки функціонування за період 2009-2013 рр. (на прикладі Чернівецької області) за показниками варіації: коефіцієнт варіації, коефіцієнт Джині, коефіцієнт асиметричності (табл. 6.22).

Розрахунок коефіцієнта варіації дає змогу зробити висновок, що протягом аналізованого періоду варіація сукупних видатків перевищувала 33%, при цьому неоднорідність районів Чернівецької області упродовж 2009-2013 рр. характеризувалась як тенденціями зниження, так і нарощування.

Варто звернути увагу на зростання варіації за параметром допомога по тимчасовій непрацездатності у 2009-2013 рр., що вказує на територіальну диференціацію як в рівнях середнього розміру заробітних плат, так і в кількості виданих листків непрацездатності та її тривалості. Позитивним аспектом є той факт, що варіація за параметром оздоровчі заходи серед інших показників є найнижчою і упродовж 2009-2013 рр. (за виключенням 2012 р.) характеризується тенденцією до зниження.

Таблиця 6.22.

*Розрахунок індикаторів асиметричності за основними статтями сукупних видатків ФССЗТВП у Чернівецькій області у 2009-2013 рр.*

Показник варіації	Рік	Коефіцієнт варіації	Коефіцієнт асиметричності	Коефіцієнт Джині
Сукупні видатки, в т.ч.	2009	0,646	1,597	0,327
	2010	0,626	1,617	0,316
	2011	0,634	1,656	0,316
	2012	0,615	1,520	0,293
	2013	0,620	1,575	0,304
Допомога по тимчасовій непрацездатності	2009	0,863	1,470	0,417
	2010	0,913	1,613	0,422
	2011	0,918	1,661	0,425
	2012	0,942	1,596	0,399
	2013	0,934	1,630	0,426
Допомога по вагітності та пологах	2009	0,670	1,695	0,321
	2010	0,560	1,664	0,292
	2011	0,626	1,629	0,308
	2012	0,640	1,659	0,272
	2013	0,568	1,743	0,280
Оздоровчі заходи	2009	0,499	1,536	0,259
	2010	0,458	1,516	0,242
	2011	0,385	1,429	0,210
	2012	0,554	1,499	0,220
	2013	0,467	1,480	0,226

Розрахунок коефіцієнта Джині за період 2009-2013 рр. засвідчив як зниження в окремих періодах, так і нарощування диференціації районів Чернівецької області, при цьому рівень диференціації за параметром допомога по тимчасовій непрацездатності протягом аналізованого періоду серед інших параметрів у Чернівецькій області був найвищим.

Побудова регресійної моделі за показником сукупні видатки ФССЗТВП у Чернівецькій області за період 2009-2013 рр. дозволила виявити посилення дивергентних процесів використання фінансових ресурсів та зробити висновок про відсутність  $\beta$ -конвергенції (рис. 6.31).

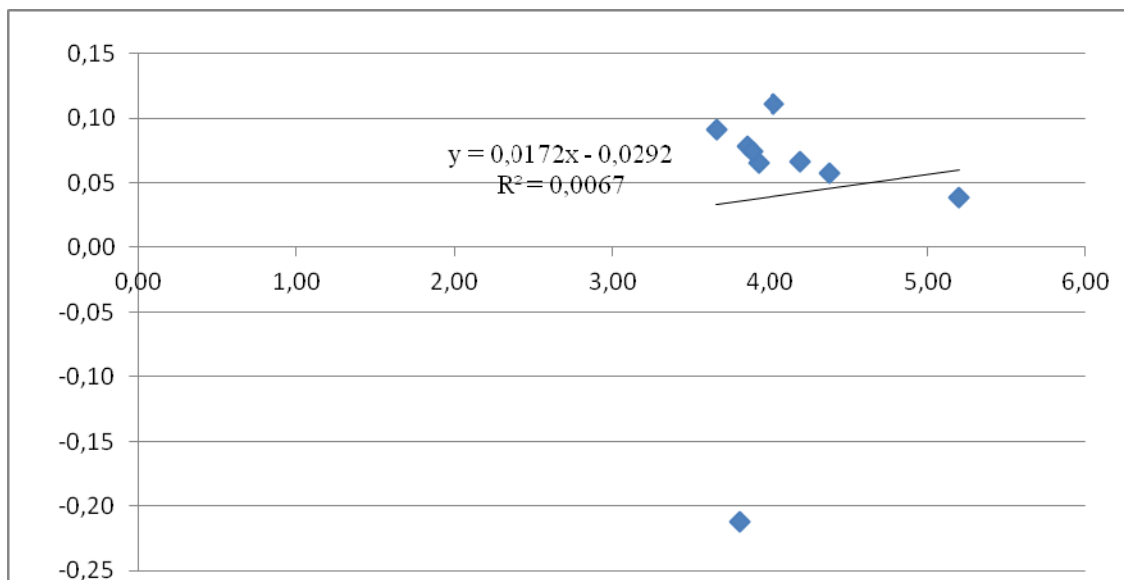


Рис. 6.31. Регресійна модель дивергенції сукупних видатків ФССЗТВП у Чернівецькій області за період 2009-2013 рр.

Таким чином, державна політика регіонального розвитку в сфері соціального страхування з тимчасової втрати працездатності характеризується нарощуванням диференціації в рівнях матеріального забезпечення застрахованих осіб та значною мірою визначається рівнем соціально-економічного розвитку регіону.

В контексті проведеного дослідження, що підтверджує наявність асиметричності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування та з огляду на необхідність виконання положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» постає потреба в оцінці стану інформаційного забезпечення надання послуг відповідними фондами соціального страхування. Оцінюючи стан інформаційного забезпечення соціального страхування, слід звернути увагу на:

1. Відсутність уніфікованих вимог щодо інформування населення на офіційних веб-сайтах про здійснення діяльності виконавчими органами Фондів соціального страхування.
2. Обсяг та спосіб оприлюднення офіційної інформації, що визначаються кожним обласним відділенням самостійно.
3. Неналежну поінформованість населення щодо можливостей системи соціального страхування.

Враховуючи приналежність Фондів соціального страхування до інститутів, що реалізують державну політику в сфері соціального захисту, постає необхідність оцінки ступеня інформаційної відкритості з метою всебічної обізнаності населення про можливості соціального страхування у зв'язку із настанням різного роду соціальних ризиків. Оцінку ступеня інформаційної відкритості проведено за результатами функціонування Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на підставі моніторингу веб-сайтів його обласних відділень згідно із

розробленою Інститутом громадянського суспільства «Методикою моніторингу сайтів органів місцевого самоврядування»<sup>278</sup> (Додаток 5).

Скоригована модель оцінки ступеня інформаційної відкритості Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності передбачає оцінку інформаційної відкритості його обласних відділень за трьома критеріями:

- наявність загальної інформації;
- наявність обов'язкової інформації;
- наявність додаткової інформації (Додаток 6).

Активна фаза моніторингу тривала протягом січня-лютого 2014 р. і передбачала опрацювання відомостей та аналіз контенту офіційних веб-сайтів обласних відділень Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності<sup>279</sup>. Результати проведеної оцінки наводимо з урахуванням виділених критеріїв (Додаток 7). Графічне зображення результатів обстеження за параметрами загальної, обов'язкової та додаткової інформації наведено у Додатку 8.

*Оцінювання сайтів на предмет наявності загальної інформації.* Результати проведеного моніторингу дають змогу зробити такі висновки:

1. Відсутність бібліографічних довідок голів Правлінь та Виконавчих дирекцій на веб-сайтах Вінницької, Волинської, Миколаївської, Рівненської та Чернігівської областях. В окремих обласних відділеннях Фонду – наявність одного або іншого параметру;

2. Відсутність інформативного наповнення для основних користувачів про єдиний соціальний внесок, розмір середньої заробітної плати, форми звітності – Івано-Франківська, Київська, Рівненська та Херсонська області.

За ступенем наповнення загальної інформації найвищі показники відзначені у Донецькій та Запорізькій обл., а найнижчі – у Рівненській обл.

*Оцінювання сайтів на предмет наявності обов'язкової інформації.* Внаслідок оцінювання виявлені такі порушення оприлюднення обов'язкової інформації:

1. У майже половини відділень (АРК Крим, Луганська, Львівська, Одеська, Сумська, Харківська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська області) не забезпечений доступ до Положення про відділення Фонду ССзТПВ.

2. У більшості відділень на веб-сайтах відсутня інформація про бюджет на поточний рік та інформація щодо виконання за попередні роки.

3. Попри наявність вкладок «Документи відділення» на багатьох веб-сайтах управлінь не забезпечене їх інформаційне наповнення.

4. Відсутність відкритого доступу до процедури державних закупівель спостерігаємо на веб-сайтах більшості територіальних органів ФСС з ТВП.

<sup>278</sup> Методика моніторингу сайтів органів місцевого самоврядування. Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=965>. – Назва з екрана.

<sup>279</sup> Офіційний веб-сайт Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fsstvp.gov.ua>

5. Практично не забезпечені інформацією веб-сайти майже всіх управлінь щодо стану контрольно-ревізійної роботи.

Як наслідок, найбільш повне оприлюднення обов'язкової інформації продемонструвала Волинська, Кіровоградська та Херсонська області, а найнижче – у Черкаській області.

*Оцінювання сайтів на предмет наявності додаткової інформації.* Результати моніторингу свідчать про неналежне інформування учасників системи соціального страхування з ТВП щодо соціально-економічної ситуації в регіоні. Недостатньо висвітлені на веб-сайтах більшості управлінь офіційна хроніка та новини, анонси офіційних акцій та зустрічей, офіційні повідомлення та заяви, інтерв'ю та виступи керівників.

На жодному із веб-сайтів не забезпечена можливість зворотного зв'язку учаснику системи соціального страхування, в окремих випадках спостерігаємо лише наявність інформації про типові запитання-відповіді. За результатами моніторингу, найвищі показники – в Одеській області, найнижчі – в Івано-Франківській.

Рис. 6.32 відображає зведені статистичні показники оцінювання ступеня інформаційної відкритості за всіма критеріями для кожного окремого веб-сайту.

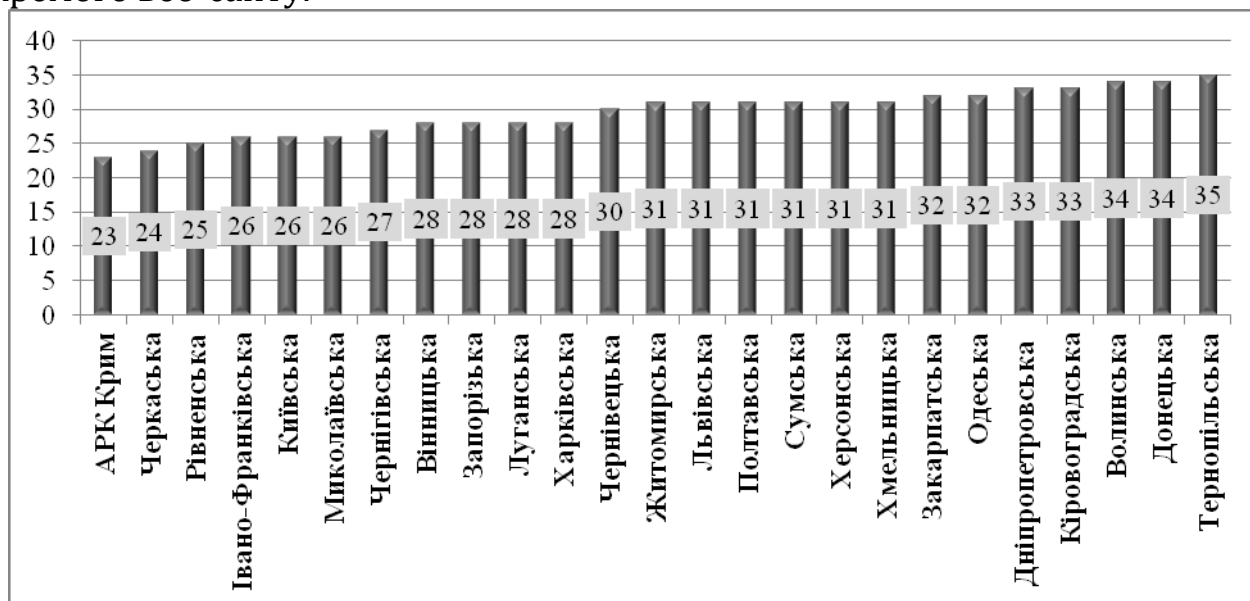


Рис. 6.32. Зведені показники оцінювання веб-сайтів відділень ФССЗТВП за рівнем інформаційної відкритості

За рівнем інформаційної відкритості ФССЗТПВ, найвищі показники – у Тернопільській області, а найнижчі – в АР Крим.

Таким чином, на підставі проведеного моніторингу інформаційної відкритості ФССЗТВП за параметрами загальної, обов'язкової та додаткової інформації, виявлено відсутність уніфікованих вимог щодо інформаційного забезпечення та потребує розроблення рекомендацій для забезпечення інформаційної відкритості ФССЗТВП.



### 6.3.3. Недержавне пенсійне забезпечення

Функціонування ринку недержаного пенсійного забезпечення в Україні характеризується достатньою кількістю фінансових установ, які забезпечують надання відповідних послуг застрахованим особам-учасникам цього ринку, серед них: страхові компанії, недержавні пенсійні фонди (НПФ), банки, компанії з управління активами, компанії-адміністратори, банки-зберігачі. Однак, регіональний розподіл діяльності вказаних установ свідчить про їх надмірну концентрацію в столиці України. Така поляризація негативно впливає на досягнення основної мети їх функціонування – забезпечення додаткового матеріального захисту при досягненні пенсійного віку чи інших умов, визначених законодавством.

Досвід країн Європейського Союзу свідчить, що ресурси системи добровільного пенсійного забезпечення знаходиться переважно в управлінні НПФ. Вказане актуалізує питання оцінювання параметрів діяльності та регіонального розвитку НПФ в Україні.

Загалом динаміка зростання загальних пенсійних активів є позитивною, разом з тим, чисельність зайнятого населення працездатного віку, що можуть стати потенційними учасниками НПФ у 2013 р. становила 18736,9 тис. осіб, а рівень участі зайнятого населення працездатного віку у недержавному пенсійному забезпеченні у 2013 р. складав лише 4,45 %, у порівнянні з 2004 р. вказаний вище показник збільшився на 3,98 в.п. (рис. 6.33).

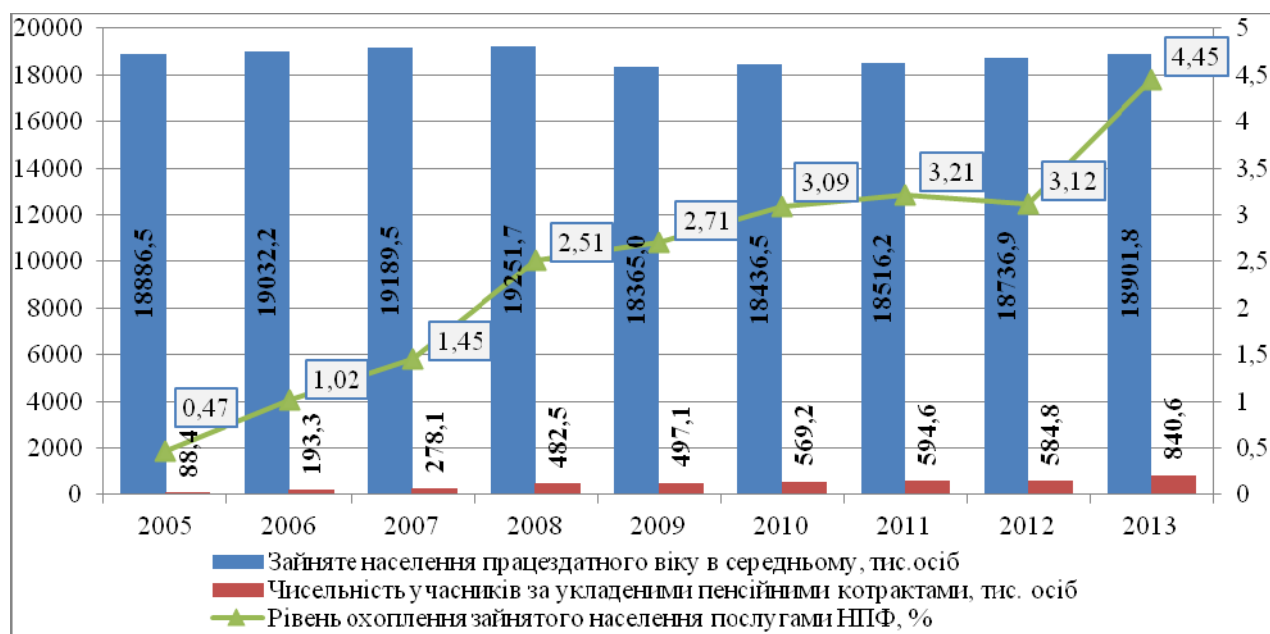


Рис. 6.33. Рівень охоплення зайнятого населення працездатного віку послугами НПФ у 2005-2013 рр.<sup>280 281</sup>

<sup>280</sup> Економічна активність населення України. Експрес випуск. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2014/03\\_14/72xl.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2014/03_14/72xl.zip)

Наявність регіональної диференціації рівнів охоплення зайнятого населення послугами НПФ, зумовлена зосередженістю НПФ в м. Києві, Львівській, Івано-Франківській, Донецькій, Дніпропетровській, Харківській, Херсонській, Одеській областях та АРК, в решти регіонах України діяльність НПФ не представлена. Аналіз участі зайнятого населення в системі НПЗ свідчить, що найвищий рівень охоплення послугами НПФ у 2013 р. спостерігався у Київській області і становив 38,2%. (рис. 6.34). Такий регіональний розподіл учасників НПФ підтверджується вищим рівнем обізнаності щодо можливості системи НПЗ в столиці України та потенційною можливістю залучення працюючого населення працездатного віку з інших регіонів.

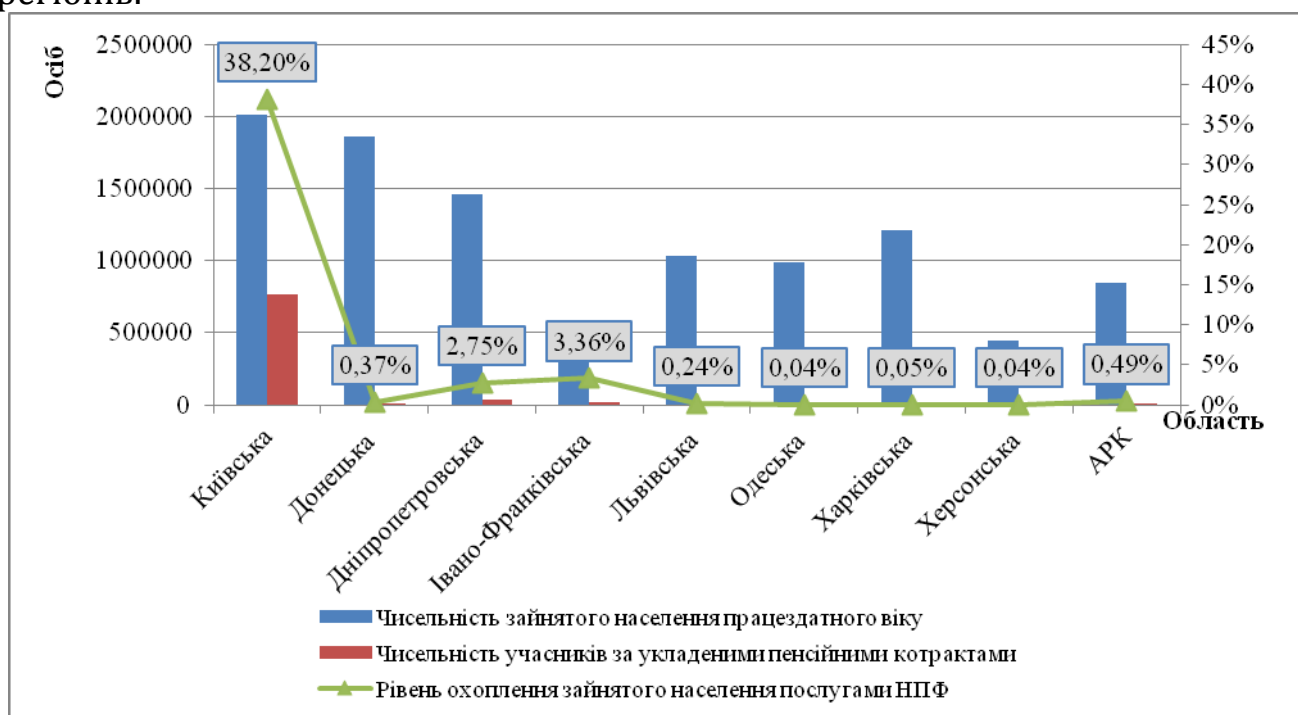


Рис. 6.34. Регіональний розподіл участі зайнятого населення послугами НПФ у 2013 рр.

Проведений аналіз функціонування НПФ демонструє, що в цілому по Україні протягом 2005–2013 рр. відбулося зростання основних показників діяльності НПФ (табл. 6.23). Відтак, у 2013 р. пенсійні внески зросли у порівнянні з 2005 роком на 1551,1 млн. грн. або у 44 рази, чисельність учасників за укладеними пенсійними контрактами зросла на 752,25 тис. осіб або у майже 10 разів і склала на кінець року 840,6 тис. осіб.

<sup>281</sup> Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>

Таблиця 6.23.

*Основні показники діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні у 2005-2013 рр.*

<b>Показники</b>	<b>Рік</b>									<b>Темпи приросту/зниження</b>				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012
Кількість недержавних пенсійних фондів на кінець періоду	54	79	96	109	109	101	96	94	81	-0,9	-6,5	-5,0	-2,1	-13,8
Чисельність учасників, тис. осіб	88,4	193,3	278,7	482,5	497,1	569,2	594,6	584,8	840,6	3,0	14,5	4,5	-1,6	43,7
Загальні активи недержавних пенсійних фондів, млн. грн.	46,0	142,0	281,0	612,2	857,9	1144,3	1386,9	1660,1	2089,9	40,1	33,4	21,2	19,7	25,9
Пенсійні внески, млн. грн.	36,4	114,4	234,4	582,9	754,6	925,4	1102,0	1313,7	1587,5	29,5	22,6	19,1	19,2	20,8
в тому числі від фізичних осіб	2,2	5,3	14,0	26,0	31,8	40,7	50,6	58,6	66,5	22,3	28,0	24,3	15,8	13,5
від юридичних осіб	34,2	109,1	220,4	556,8	722,7	884,6	1051,2	1254,9	1520,5	29,8	22,4	18,8	19,4	21,2
від фізичних осіб-підприємців	0,01	0,02	0,04	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2					
Пенсійні виплати, млн. грн.	1,8	4,0	9,1	27,3	90,1	158,2	208,9	251,9	300,2	121,4	75,6	32,0	20,6	19,2

Протягом 2005-2013 рр. значно зросли і пенсійні виплати – на 298,4 млн. грн. або у 167 разів. Загальний обсяг пенсійних активів, сформованих НПФ на кінець 2013 р. становив 2089,9 млн. грн., що свідчить про підвищення довіри до діяльності недержавних пенсійних фондів та популяризації послуг із недержавного пенсійного забезпечення серед вкладників.

Негативним моментом розвитку НПФ в Україні є тенденція щорічного зменшення темпів приросту ключових параметрів їх діяльності. Так, якщо у 2009 р. в порівнянні з 2008 р. темп приросту пенсійних внесків становив 29,5%, то у 2013 р. в порівнянні з 2012 р. темп приросту складав лише 20,8%, що зумовлено дією таких двох чинників: відсутністю зацікавленості та зменшенням фінансової спроможності потенційних учасників системи недержавного пенсійного забезпечення, що пов'язано зі зниженням темпів приросту середньої заробітної плати. Аналогічну ситуацію зменшення темпів приросту спостерігаємо і за іншими ключовими параметрами діяльності НПФ: темп приросту пенсійних виплат протягом аналізованого періоду 2009-2013 рр. зменшився на 102,2 в.п., темп приросту загальних активів НПФ зменшився на 14,2 в.п.

Як свідчать дані таблиці 6.23, у системі недержавного пенсійного забезпечення до початку 2009 року спостерігається тенденція поступового збільшення кількості надавачів послуг у цій сфері: з 54 НПФ у 2005 р. до 109 НПФ у 2009 р., що зумовлено, на нашу думку, негативним впливом фінансово-економічної кризи на стан господарської діяльності підприємств та насиченістю ринку послуг з недержавного пенсійного забезпечення.

Станом на 1 січня 2014 року в Україні функціонувало 81 НПФ, з яких 65 – відкритих, 9 корпоративних та 7 професійних недержавних пенсійних фондів, у порівнянні з 2009 р. їх кількість зменшилась на 28, при чому кількість відкритих фондів зменшилась на 21, корпоративних – на 5 та професійних – на 2.

Зазначені тенденції поглибилися з огляду на надмірну концентрацію НПФ в столиці України. В цілому по Україні станом на 1 січня 2014 року найбільша кількість недержавних пенсійних фондів була зареєстрована в м. Києві – 58 з 81. Решта розміщена в регіонах (Дніпропетровська обл. – 5, Харківська обл. – 3, Донецька обл. – 6, Львівська обл. – 2, Івано-Франківська обл. – 2, інші – 5) (рис. 6.35).

Така територіальна поляризація НПФ в Україні негативно впливає на зменшення чисельності їх потенційних учасників. Проаналізуємо доступність послуг НПФ у 2009-2013 рр. в розрізі областей за радіусом територіальної доступності.

$$R = \sqrt{\frac{S_i}{N_i}},$$

де  $R$  – радіус територіальної доступності;

$S_i$  – площа  $i$ -того регіону;

Ni-кількість фінансових установ (НПФ) в i-тому регіоні.

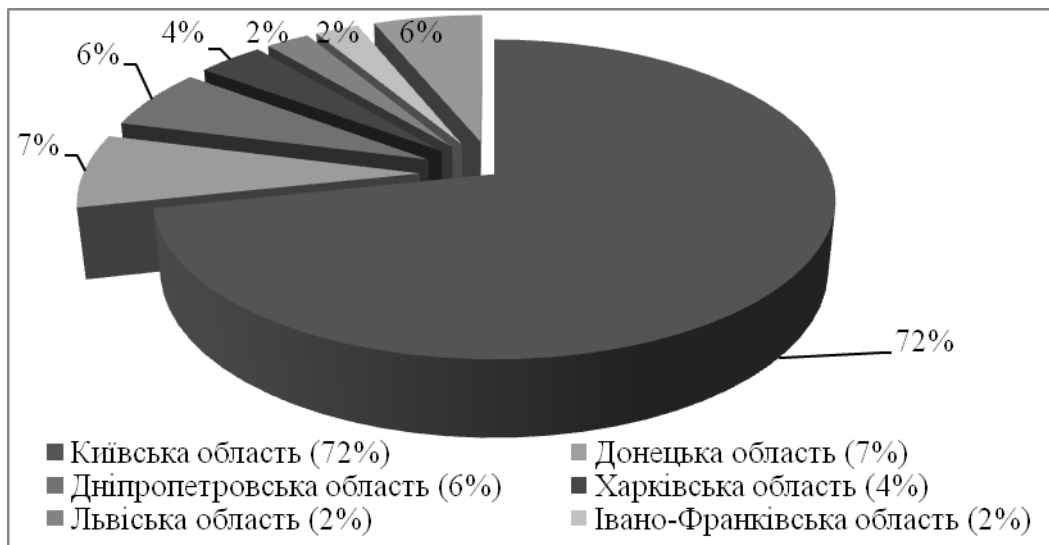


Рис. 6.35. Інформація щодо кількості НПФ по регіонах станом на 01.01.14 р.<sup>282</sup>

Очевидно, що кількість НПФ, які функціонують в Україні достатня для надання фінансових послуг з недержавного пенсійного страхування. Тому, за нормативне значення радіуса доступності прийемо середній радіус доступності по Україні. Варто відмітити, що в таких областях як Вінницька, Волинська, Закарпатська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська відсутність НПФ ускладнює потенційну можливість залучення учасників з огляду на значну територіальну диференціацію.

Проведене дослідження дає можливість згрупувати регіони України за рівнем територіальної доступності: I група – послуга відсутня, II група – з середнім рівнем територіальної доступності послуг НПФ, III група – з високим рівнем територіальної доступності послуг.

Групування показало, до регіонів, де послуга НПФ є відсутньою відносяться 13 областей, а до регіонів з високим рівнем територіальної доступності послуг НПФ – лише 5 (рис. 6.36).

<sup>282</sup>Комплексна інформаційна система Нацфінпослуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kis.nfp.gov.ua/>



Рис. 6.36. Групування областей за радіусом територіальної доступності послуг НПФ у 2013 р.

Значна регіональна диференціація не сприяє залученню потенційних клієнтів, а, отже, і можливих пенсійних внесків. Тому, постає необхідність державних заходів підтримки розвитку цього виду фінансових послуг, в першу чергу, в тих областях, де відсутніми є надання послуг недержавного пенсійного забезпечення.

Узагальнення даних про чисельність учасників та вкладників НПФ за регіонами у 2012-2013 рр. (табл. 6.24) дають змогу зробити висновок, що протягом аналізованого періоду попри зростання вказаних параметрів в цілому по Україні, відбулося зменшення учасників в АРК, Донецькій, Львівській, Харківській та Херсонській областях, зниження чисельності вкладників спостерігалось лише в АРК.

Територіальна диференціація послуг НПФ в окремих регіонах зумовлює відповідний розподіл їх капіталовкладень. Дані таблиці 6.25 підтверджують, що основна частка активів НПФ у 2013 р. була зосереджена у м. Києві, Донецькій та Дніпропетровській областях.

Варто звернути увагу на те, що основним видом консолідованого інвестиційного портфелю НПФ у 2013 р. були грошові кошти на банківських рахунках, а такі джерела інвестування фінансових ресурсів НПФ як цінні папери, дохід за якими гарантовано Радою Міністрів АРК, місцевими радами використовувалися меншою мірою. До прикладу, використання облігацій місцевих позик в якості вкладень фінансових ресурсів НПФ у 2012-2013 рр. спостерігалось лише у м. Києві, Львівській, Дніпропетровській, Харківській. Донецькій областях, АРК, при цьому їх частка в сукупному інвестиційному портфелі була досить низькою і складала 0,15% у 2012 р. та 0,5% у 2013 р.

Таким чином, використання фінансових ресурсів НПФ протягом вказаного періоду для розвитку регіону було обмеженим.

Таблиця 6.24.

*Узагальнені дані про чисельність учасників та вкладників НПФ за регіонами України у 2012-2013 рр.*

Регіон України	Чисельність учасників НПФ*, осіб				Чисельність вкладників НПФ*, осіб			
	Рік		Темп приросту/зниження		Рік		Темп приросту/зниження	
	2013	2014	+/-	%	2013	2014	+/-	%
АР Крим	4 369	4 141	-228	-5,2	805	776	-29	-3,6
Дніпропетровська область	35298	40 225	4927	14,0	1692	1744	52	3,1
Донецька область	6910	6 812	-98	-1,4	1326	1341	15	1,1
Івано-Франківська область	6526	17 485	10959	167,9	1093	1191	98	9,0
Київська область	516923	768261	251338	48,6	44524	44858	334	0,8
Львівська область	2520	2 513	-7	-0,3	104	105	1	1,0
Одеська область	426	426	0	0,0	12	12	0	0,0
Харківська область	717	598	-119	-16,6	34	34	0	0,0
Херсонська область	172	169	-3	-1,7	6	7	1	16,7
Разом по Україні	573861	840630	266769	46,5	49596	50068	472	1,0

\* дані на початок періоду наростаючим підсумком

З огляду на диспропорції територіального розвитку НПФ проведемо оцінювання регіонального розвитку НПФ з урахуванням показників концентрації:

– Коефіцієнт концентрації ринку (CR10) – питома вага пенсійних внесків десяти найбільших НПФ в загальній сумі всіх пенсійних внесків;

– Індекс Херфіндаля-Хіршмана (Herfindahl – Hirshman Index) (ННІ) – сума квадратів часток ринку кожного великого НПФ за основними ключовими параметрами функціонування: пенсійні надходження, пенсійні виплати, загальна сума активів.

За значеннями коефіцієнтів концентрації та індексів Херфіндаля-Хіршмана виділяються три типи ринку:

- високо концентрований ринок:  $70\% < CR < 100\%$ ;  $1800 < ННІ < 10000$ ;
- помірно концентрований:  $45\% < CR < 70\%$ ;  $1000 < ННІ < 1800$ ;
- низько концентрований ринок:  $CR < 45\%$ ;  $ННІ < 1000$ .

Таблиця 6.25.

Консолідований інвестиційний портфель НПФ в розрізі регіонів України у 2013-2014 рр., тис. грн.

Назва показника	Київська область		Львівська область		Ів.Франківська область		АР Крим		Дніпропетровська область		Харківська область		Херсонська область		Одеська область		Донецька область	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Грошові кошти на банківських рахунках	542636,2	715841,4	1641,5	2450,6	4001,1	11734,6	1444,6	2874,7	9157,0	14057,0	1067,8	887,0	15,0	23,0	0,7	0,0	9952,7	12323,4
Цінні папери, дохід за якими гарантовано РМ АРК, місцевими радами	2823,9	10574,6	51,2	0,0	0,0	0,0	41,1	0,0	0,0	18,8	0,0	76,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,7
Цінні папери, дохід за якими гарантовано КМУ	184061,1	228858,7	1736,9	1246,1	531,5	709,3	2839,3	2307,2	5320,1	7345,9	1281,5	355,5	32,4	15,1	0,0	0,0	128,0	259,5
Облігації підприємств, емітентами яких є резиденти України	512974,9	643332,3	964,7	1434,1	0,0	193,2	1363,7	780,8	0,0	0,0	143,1	177,6	6,1	12,2	0,0	0,0	1605,8	2416,0
Акції українських емітентів	247009,0	265026,2	30,0	42,1	225,9	522,9	33,9	143,9	7168,7	11037,6	124,2	114,5	28,0	24,9	0,0	0,0	1966,5	1502,0
Цінні папери, дохід за якими гарантовано урядами іноземних держав	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Цінні папери іноземних емітентів	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Іпотечні цінні папери	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Об'єкти нерухомості	45724,6	52238,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	908,8	947,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2958,3	4775,7
Банківські метали	16180,5	11481,7	0,0	0,0	0,0	58,0	0,0	0,0	1631,7	1681,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	92,9	1469,6
Дебіторська заборгованість	20617,4	30572,8	16,8	26,2	100,1	220,9	22,1	37,1	406,6	515,4	28,6	20,3	0,0	0,0	0,0	0,0	115,3	1148,2
Інші активи	11321,7	24450,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2285,1	2105,9
Загальна сума інвестицій НПФ	1583349,4	1982376,5	4441,2	5199,0	4858,6	13438,9	5744,7	6143,7	24602,4	35603,6	2645,2	1631,3	81,4	75,2	0,7	0,0	19104,7	26042,0
Кошти на поточному рахунку	3168,5	16382,5	5,6	4,9	52,1	88,6	12,1	87,4	383,2	929,6	206,9	441,1	7,6	4,1	0,1	5,4	4894,1	1366,6
Загальна вартість активів НПФ	1586518,0	1998758,9	4446,8	5203,9	4910,7	13527,6	5756,8	6231,1	24985,6	36533,2	2852,0	2072,4	89,1	79,3	0,8	5,4	23998,8	27408,6



Вказані показники були розраховані за звітними даними десяти найбільших НПФ, що функціонують на ринку недержавного пенсійного забезпечення (табл. 6.26). Як свідчать дані таблиці 6.26, на частку десяти найбільших НПФ припадає близько 86% від усіх надходжень НПФ, на частку 10 НПФ-лідерів, діяльність яких зосереджена переважно у м. Києві, припадає 87-90% здійснених пенсійних виплат. Близько 90% загальної суми активів НПФ сконцентровано в таких областях як Київська, Дніпропетровська та Донецька. Така ситуація позитивно впливає на розвиток ринку недержавного пенсійного забезпечення загалом, однак, слід звернути увагу на відсутність та потенційну обмеженість участі у НПФ учасників та вкладників з інших регіонів.

Таблиця 6.26

*Динаміка показників концентрації НПФ в Україні за основними параметрами діяльності у 2013 р.*

Показники концентрації	Параметри діяльності	2013 р.			
		I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Індекс концентрації (10 НПФ), %	Надходження	86	86,2	86,6	85,2
	Виплати	87,4	87,7	88,9	89,6
	Загальна сума активів	89,6	89,9	90,3	89,5
Індекс Херфіндаля- Хіршмана (ННІ)	Надходження	2804	2952	3100	3072
	Виплати	2293	2233	2250	2472
	Загальна сума активів	3929	4072	4233	4277

Ступінь монополізації та розвиток конкурентного середовища на ринку недержавного пенсійного забезпечення протягом 2013 р. за основними ключовими параметрами, мали наступні значення:

$$70\% \leq CR(5) \leq 100\%, \text{ а } 1800 < НН < 10000.$$

Розраховані показники свідчать, що в Україні представлений високо концентрований ринок послуг НПФ. У зв'язку з цим, іншим НПФ досить важко заволодіти домінуюче положення і наблизитися за основними ключовими параметрами діяльності до НПФ-лідерів. При цьому, слід звернути увагу на значний фінансовий потенціал інших регіонів в контексті можливого додаткового акумулювання фінансових ресурсів.

Виявлені регіональні особливості у формуванні та використанні фінансових ресурсів НПФ в Україні, що поглиблюються дисбалансом їх регіонального розвитку, потребують розробки заходів щодо регіональної політики вирівнювання диспропорцій розвитку НПФ, складовими якої мають стати: *активізація процесів створення НПФ в регіонах та їх розвитку; забезпечення інформаційної підтримки розвитку НПЗ в регіоні; формування регіональної інфраструктури НПФ; диверсифікація напрямів інвестування фінансових ресурсів НПФ в регіоні; фінансове стимулювання регіонального розвитку НПФ.*

#### **6.3.4. Добровільне медичне страхування**

Здоров'я людини є визначальним фактором розвитку будь-якого регіону та економічної безпеки країни. Здорова людина здатна генерувати нові ідеї, розвивати бізнес, ефективно виконувати свої функції, формувати нові конкурентні переваги країни тощо. Збереження здоров'я населення залежить від рівня фінансування та ефективної організації системи охорони здоров'я.

За умов постійного і тривалого недофінансування, неналежного технічного оснащення медичних закладів, неефективної системи управління усією галуззю та окремими інституціями, низької оплати праці та практично відсутнього соціального захисту медичних працівників, відбувся занепад галузі охорони здоров'я України та погіршення стану здоров'я населення. Понад 40% фінансових надходжень у галузь здійснюється безпосередньо від пацієнтів (тіньові платежі), що жодним чином не гарантує якісного лікування. Відбувається підвищення рівня захворюваності, зростання показників смертності від захворювань, які непорівнювано високі відносно таких же показників у країнах Європейського Союзу, знижується середня тривалість життя населення та рівень якості життя.

Разом з тим, в умовах виникнення епідемій, негативного екологічного становища, зростання вартості ліків і медичних послуг, посилення регіональної нерівності між громадянами у доступі до медичної допомоги, проблема лише загострюється. Тому, система організації та фінансування охорони здоров'я України потребує кардинальних змін.

Значні фінансові потоки можуть спрямовуватися на підвищення доступності й ефективності медицини завдяки системі медичного страхування, яке у багатьох розвинутих країнах світу відіграє ключову роль у фінансуванні охорони здоров'я.

В Україні Інститут медичного страхування де-юре зафіксовано, а де-факто – тільки починає розвиватися. У законодавстві визначено, що медичне є добровільним і обов'язковим видом страхування, хоча не визначено його суті та механізмів реалізації<sup>283</sup>. Реально на практиці сьогодні діє лише добровільне медичне страхування (ДМС), яке займає незначну частку у фінансуванні вітчизняної системи охорони здоров'я (лише 0,5%).

Однак частка медичного страхування у портфелях страховиків серед інших видів на страховому ринку є незначною. У структурі чистих страхових премій станом на 31.12.2013 р. його питома вага серед інших видів становила 6,5%. Тоді як у структурі чистих страхових виплат станом на 31.12.2013 р. на медичне припадає 22,9 %<sup>284</sup>, що може свідчити про збитковість цього виду страхування за умови незначних обсягів ринку.

<sup>283</sup>Про страхування. [Електронний ресурс]: Закон України [прийнято Верхов. Радою 07.03.1996 № 85/96-ВР]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>284</sup>Підсумки діяльності страхових компаній за 2013 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/>

Ринок медичного страхування – це сфера взаємодії певної кількості визначених суб'єктів, де встановлюються соціально-економічні відносини щодо захисту інтересів страхувальника (застрахованої особи) при зверненні за медичною допомогою на основі укладення угоди купівлі-продажу послуги медичного страхування. До головних суб'єктів ринку ДМС належать: страховики, страхувальники, заклади охорони здоров'я.

За нашими підрахунками станом на 29 липня 2014 року серед включених до реєстру комплексної інформаційної системи Нацкомфінпослуг діючу ліцензію на надання послуг медичного страхування (безперервне страхування здоров'я та/або страхування здоров'я на випадок хвороби) мало 184 страхові компанії.

Ринку добровільного медичного страхування України властива значна регіональна диспропорція (табл. 6.27).

Таблиця 6.27.

*Регіональна структура місця реєстрації страхових компаній, які функціонують на ринку ДМС України<sup>285</sup>*

№ п.п.	Місце реєстрації	Кі-сть страхових компаній	№ п.п.	Місце реєстрації	Кі-сть страхових компаній
1.	Київ	126	10.	Одеська обл.	5
2.	Київська обл.	2	11.	Запорізька обл.	5
3.	Чернігівська обл.	1	12.	Івано-Франківська обл.	1
4.	Черкаська обл.	2	13.	Львівська обл.	4
5.	Вінницька обл.	1	14.	Донецька обл.	7
6.	Полтавська обл.	3	15.	Луганська обл.	2
7.	Дніпропетровська обл.	12	16.	АР Крим	3
8.	Миколаївська обл.	1	17.	м. Севастополь	1
9.	Харківська обл.	8		-	-

Зі 184-ох страховиків лише 58 зареєстровано у регіонах, тоді як у 126-ти місце реєстрації – м. Київ. У Львівській (ПрАТ Акціонерна страхова компанія «Скарбниця»; ПрАТ «Страхова компанія ВОНА»; ПрАТ «Страхова компанія «ГРАВЕ Україна»; ПрАТ «Страхова компанія Еуропа. УА») та Івано-Франківській (ПрАТ страхова компанія «Галицька») областях зареєстровано лише 5 страхових компаній, які здійснюють ДМС. Жодна з цих компаній не входить до переліку лідерів на всеукраїнському ринку ДМС за обсягами страхових премій. Зібрані ними страхові премії на території всієї України у 2013 році відносно таких же показників лідера становили: ПрАТ АСК «Скарбниця» – 0,18% та ПрАТ «СК ГРАВЕ Україна» – 0,054%. Щодо решти трьох компаній інформація про зібрані премії відсутня. Аналізуючи офіційні сайти, варто відзначити, що медичне страхування не є пріоритетним видом діяльності цих компаній. Так, станом на 14.11.2014 р. на сайтах ПрАТ АСК

<sup>285</sup> Державний реєстр фінансових установ. [Електронний ресурс]: Комплексна інформаційна система Держфінпослуг. – Режим доступу: <http://www.kis.nfp.gov.ua/>

«Скарбниця», ПрАТ «СК ВОНА» та ПрАТ «СК Еуропа.УА» відсутня будь-яка інформація про послугу медичного страхування. Відповідно, діяльність зареєстрованих у регіоні страхових компаній не впливає на розвиток регіонального ринку ДМС.

Значна концентрація страховиків в одному центрі має суттєві недоліки та несе в собі низку загроз. Незважаючи на наявність структурних підрозділів та філій компаній у багатьох регіонах, відбувається концентрація податкових платежів у бюджеті м. Києва та значне зосередження страхових резервів для забезпечення страхових виплат, що жодним чином не сприяє розвитку економіки регіонів. Реагуючи на таку ситуацію, органи місцевого самоврядування повинні ініціювати створення компаній, реєстрацію усіх структурних підрозділів, представлених у регіоні, або самостійно створювати муніципальні страхові компанії як центри акумуляції фінансових ресурсів, що в подальшому можуть виступати джерелом додаткових до бюджетних надходжень у галузь охорони здоров'я.

Цікавим на сьогодні у напрямку розвитку регіонального ринку медичного страхування є досвід м. Вінниці. Вінницьким міськвиконкомом було придбано компанію «Місто», яка стала власністю територіальної громади. Це надає можливість максимально адаптувати страхові програми під потреби територіальної громади, а самі страхові резерви, які забезпечують страхові виплати, формуються і залишаються у м. Вінниці. Основною метою програм, представлених у компанії, є підвищення рівня та якості медичних послуг<sup>286</sup>.

Значна регіональна диспропорція впливає і на статистичну обробку показників діяльності ринку. Відсутність вимог до страхових компаній щодо оприлюднення інформації про їхню діяльність та значна кількість фактично діючих, але не зареєстрованих структурних підрозділів компаній у різних регіонах, зумовлює викривлення показників розвитку регіональних ринків ДМС. У той же час Нацкомфінпослуг у своїх оглядах страхового ринку не подає жодної інформації про ринок ДМС у регіональному розрізі. Проблему інформаційного вакууму доцільно вирішувати на рівні державного регулятора та регіональних управлінь статистики. Забезпечення довіри до ринку ДМС можливе за умови відкритості та прозорості діяльності його учасників. Вимоги щодо оприлюднення повної інформації страховими компаніями про їхню діяльність у зрозумілій формі дозволить страхувальникам уникати компаній, що створені не для здійснення страхової діяльності, а для реалізації схем відмивання коштів. Розширення переліку статистичних даних щодо функціонування ринку ДМС з їх відображенням у регіональному розрізі сприятиме визначенню найменш охоплених та

---

<sup>286</sup>Муніципальна страхова компанія «Місто» розпочала медичне страхування вінничан / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/muntsipalna\\_strahova\\_kompanya\\_msto\\_rozpochala\\_medichne\\_strahuvanny\\_a\\_vnnichchan\\_1023650](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/muntsipalna_strahova_kompanya_msto_rozpochala_medichne_strahuvanny_a_vnnichchan_1023650)

потенційно привабливих регіональних ринків для діяльності страховиків та слугуватиме фактором підвищення рівня страхової культури населення.

Виходячи з обмежених інформаційних даних, спробуємо визначити певні особливості ринку ДМС у регіональному розрізі на основі аналізу діяльності страховиків на рівні всієї країни.

Незважаючи на значну кількість компаній, фактично на ринку медичного страхування України основну частку валових страхових премій – 82,7% – акумулюють 30 страхових компаній (16,2% з усіх, які мають діючу ліцензію на здійснення послуг медичного страхування). Впродовж останніх 5-ти років обсяги зібраних страхових премій у всіх страхових компаніях суттєво коливалися, однак, протягом 2012-2013 рр. у ТОП-15 за обсягами зібраних премій з ДМС входили практично одні й ті ж компанії: Нафтагазстрах, Провідна, Інго Україна, Аска, Уніка, Дніпроінмед (2013 рік), Українська пожежно-страхова компанія, Альфа-страхування, Альянс Україна, Українська страхова група (2013 рік), ТАС СГ, АХА-страхування, Просто-страхування, СТ Іллічівське, ПЗУ Україна (табл. 6.28).

Таблиця 6.28.

*Концентрація страхових компаній за обсягами зібраних премій на ринку добровільного медичного страхування в Україні 2013 р.<sup>287 288</sup>*

Група	Назва компаній	Частка в загальному обсязі премій зібраних на ринку
ТОП-3	Нафтагазстрах (м. Київ), Провідна (м. Київ) та Інго Україна (м. Київ)	33,57%
ТОП-5	ТОП3 + Аска (Донецька обл.), Уніка (м. Київ)	44,55%
ТОП-10	ТОП5 + Дніпроінмед (Дніпропетровська обл.), Українська пожежно-страхова компанія (м. Київ), Альфа-страхування (м. Київ), Альянс Україна (м. Київ), Українська страхова група (м. Київ)	59,06%
ТОП-15	ТОП10 + ТАС СГ (м. Київ), АХА-страхування (м. Київ), Просто-страхування (м. Київ), СТ Іллічівське (м. Київ), ПЗУ Україна (м. Київ)	69,74%

Обсяги зібраних страхових премій третьою страховою компанією (Інго Україна) становлять 34,87% від того ж показника лідера ринку. Остання у переліку ТОП-15 страховиків компанія ПЗУ Україна зібрала у 2013 році лише 10,37% обсягу зібраних премій СК Нафтагазстрах.

За п'ять останніх років сумарні активи ТОП-15 компаній на ринку медичного страхування виросли на 3441622,1 тис. грн. (80,41%) і на сьогодні складають 11,63% усіх активів на страховому ринку. Загальний обсяг сплачених статутних капіталів зріс на 21196,2 тис. грн. (1,36%). Обсяг

<sup>287</sup> Рейтинги страхових компаній [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forinsurer.com/>

<sup>288</sup> Показники страхових компаній-членів ЛСОУ за рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uainsur.com/stats/non-life/>

сформованих страхових резервів у 2013 році на 1175172,5 тис. грн. (52,61%) перевищив показник 2009 року (табл. 6.29).

Таблиця 6.29.

*Основні показники діяльності TOP-15 страхових компаній  
на ринку ДМС України*

Показники	Період, роки				
	2009	2010	2011	2012	2013
Активи по балансу, тис. грн.	4279984,50	5110764,8	6007091,30	5955030,40	7721606,60
Абсолютний приріст, тис. грн.	*	830780,30	896326,50	-52060,90	1766576,20
Темп приросту, %	*	19,41	17,54	-0,87	29,67
Обсяг сплачених статутних капіталів, тис.грн.	1556492,80	1708997,50	1524789,30	1616979,60	1577689,00
Абсолютний приріст, тис. грн.	*	152504,70	-184208,20	92190,30	-39290,60
Темп приросту, %	*	9,80	-10,78	6,05	-2,43
Сформовані страхові резерви, тис. грн.	2233929,30	2716398,8	2779879,20	3518173,40	3409101,80
Абсолютний приріст, тис. грн.	*	482469,50	63480,40	738294,20	-109071,60
Темп приросту, %	*	21,60	2,34	26,56	-3,10

Найбільший абсолютний приріст активів у період з 2009 до 2013 року зафіксовано у компанії Інго Україна у розмірі 584084,70 тис. грн. Найактивніше за цей період нарощувала власні активи (на 514,17%) СК Нафтагазстрах, водночас у неї спостерігається різке зниження обсягів статутного капіталу у 2013 році. Це призвело до невиконання компанією законодавчих вимог щодо мінімального розміру статутного капіталу. У решти 14 компаній обсяг статутного капіталу перевищує встановлений ліміт. У СК Нафтагазстрах відбулося незначне зниження страхових резервів. Загалом за досліджуваний період у всіх, окрім СК Нафтагазстрах, СК Уніка, УПСК та СГ ТАС, спостерігалася позитивна динаміка страхових резервів.

Очевидно, що ці компанії є головними гравцями на ринку і задають правила гри. Тому в умовах відсутності загальної ринкової інформації аналіз діяльності цих компаній дозволяє визначити головні тенденції та напрямки розвитку ринку.

Таблиця 6.30.

Структура регіональної мережі TOP-5 страховиків на ринку ДМС Західного регіону<sup>289 290 291 292 293</sup>

№	Компанія	Назва структурного підрозділу	Адреса	Реєстрація
1	2	3	4	5
1	ТДВ СК Нафтогаз-страх	Не вказано	м. Львів, вул. Огієнка, 4	Немає інформації
2	ПрАТ СК Провідна	Філія	Івано-Франківськ, вул. Андрія Мельника, буд. 2	Включена до реєстру
		Центри обслуговування	Івано-Франківська обл.: міста - Калуш, Долина, Коломия, Косів, Богородчани, Тисмениця, Надвірна, Городенка	Немає інформації
		Філія	м. Львів, проспект Чорновола, буд. 67-Б	Включена до реєстру
		Центри обслуговування	Львівська обл.: міста - Дрогобич, Жовква, Самбір, Сколе, Кам'янка-Бузька, Мостиська, Стрий, Трускавець, Новояворівськ, Червоноград, Пустомити, Сокаль, Броди, Миколаїв, Золочів, Радехів, Буськ, Городок, Старий Самбір, Турка	Немає інформації
		Філія	м. Ужгород, пл. Шандора Петефі, буд. 19	Включена до реєстру
		Центри обслуговування	міста - Берегово, Воловець, Іршава, Міжгір'я, Мукачево, Перечин, Рахів, Свалява, Тячів, Хуст	Немає інформації
		Філія	м. Чернівці, Кордуби, буд. 25	Включена до реєстру
		Центри обслуговування	міста - Сторожинець, Глибока, Хотин, Берегомет, Новоселиця, Вижниця	Немає інформації
3	ПрАТ «АСК»ІНГО Україна"	Філія	м. Івано-Франківськ, вул. Незалежності, буд. 4	Включена до реєстру
		Філія	м. Львів, вул. А. Сахарова, 80а	Включена до реєстру
		Офіс по обслуговуванню клієнтів	м. Стрий	Немає інформації
		Філія	м. Чернівці, пр-т. Незалежності, 127	Включена до реєстру
		Філія	м. Ужгород, вул. Київська набережна, 3	Включена до реєстру

<sup>289</sup> Сайт страхової компанії «Уніка». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uniq.ua/home><sup>290</sup> Сайт страхової компанії «НАФТАГАЗСТРАХ». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ngs.biz.ua/><sup>291</sup> Сайт страхової компанії «ПРОВІДНА». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.providna.ua><sup>292</sup> Сайт страхової компанії «Інго-Україна». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ingo.ua/ua><sup>293</sup> Сайт страхової компанії «АСКА». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aska.com.ua>

№	Компанія	Назва структурного підрозділу	Адреса	Реєстрація
1	2	3	4	5
4	<b>ПрАТ "Українська акціонерна страхова компанія АСКА"</b>	Дирекція	м. Львів, вул. Княгині Ольги, буд. 5 а	Включена до реєстру
		Дирекція	м. Івано-Франківськ, Галицька, буд. 32/124	Включена до реєстру
		Закарпатська дирекція	м. Мукачево, площа Миру, буд. 28/2	Включена до реєстру
		Ужгородська дирекція	м. Ужгород, вул. Митна, буд. 23	Включена до реєстру
		Чернівецька дирекція	м. Чернівці, вул. Кафедральна, буд. 8/9	Включена до реєстру
5	<b>ПрАТ «СК «УНІКА»</b>	Івано-Франківська обласна дирекція	м. Івано-Франківськ, вул. Чорновола, буд. 7	Включена до реєстру
		Відділення	міста - Калуш, Коломия	Немає інформації
		Пункти продажів у Райффайзен Банк Аваль	міста - Долина, Надвірна, Коломия	Немає інформації
		Львівська обласна дирекція	м. Львів, вул. Героїв УПА, буд. 72, корп. 8	Включена до реєстру
		Генеральне представництво	м. Львів, вул. К. Левицького, 83	Немає інформації
		Відділення	Львівська обл.: міста - Стрий, Червоноград, Мостиська, Дрогобич, Самбір, Кам'янка-Бузька, Пустомити, Старий Самбір, Сколе	Немає інформації
		Точка продаж	м. Трускавець	Немає інформації
		Закарпатська обласна дирекція	м. Ужгород, вул. Толстого, буд. 8, оф. 1, 3, 4	Включена до реєстру
		Закарпатська дирекція	м. Мукачево, вул. вул. Недецеї, 6/1 (Управління продаж №1)	Немає інформації
		Відділення	міста - Тячів, Хуст.	Немає інформації
		Чернівецька обласна дирекція	м. Чернівці, вул. Головна, буд. 95	Включена до реєстру
		Центри продаж	міста - Кіцмань, Хотин	Немає інформації
		Точка продаж	с. Остриця, м. Новодністровськ, с. Шилівці	Немає інформації
		Пункти продажів у Райффайзен Банк Аваль	міста - Герца, Заставна, Сторожинець, Вижниця	Немає інформації



Регіональна структура організації діяльності TOP-15 страхових компаній на ринку ДМС в основному характеризується наявністю зареєстрованих у реєстрі Нацкомфінпослуг філій в обласних центрах України, решта структурних підрозділів під найрізноманітнішими назвами розташовуються у містах без відповідної реєстрації. Для прикладу, розглянемо структуру регіональної мережі TOP-5 страховиків ДМС в частині їхньої присутності в областях, що належать до Західного регіону (табл. 6.30). За результатами аналізу сайтів страховиків та державного реєстру страхових компаній можна зробити наступні висновки: 1) лідер ринку ДМС представлений лише в одній з чотирьох областей єдиним структурним підрозділом; 2) інші страхові компанії володіють зареєстрованими філіями або дирекціями у кожній області; 3) найрозгалуженіша регіональна мережа у СК «Провідна», яка представлена центрами обслуговування у 20 невеликих містах лише Львівської обл.; 4) найширший спектр структурних підрозділів представлено у СК «Уніка» під загальною назвою «пункти продажу».

Серед інших 10-ти страховиків, що входять у TOP-15, усі, окрім СК Дніпроінмед (відсутні представництва в областях Західної України) та СТ Іллічівське (підрозділи лише у Львівській та Закарпатській обл.), представлені хоча б одним структурним підрозділом у кожній з чотирьох областей Західного регіону України.

На жаль, особливості окремого регіону на сьогодні недостатньо враховуються страховими компаніями на ринку ДМС. Стандартні однакові механізми продажу полісів, застосовані у різних територіальних одиницях, можуть давати відчутно інший ефект. Єдиним важливим фактором, що залежить від регіону діяльності страховика є вартість страхового полісу, яка на пряму залежить від місця проживання страхувальника.

Запропонована на сайті СК «Інго Україна» можливість розраховувати вартість полісу ДМС свідчить, що існує суттєве коригування вартості полісу медичного страхування залежно від регіону його придбання (табл. 6.31). Так, для жителя м. Львова вартість програми Комфорт (програма включає: швидка та невідкладна допомога, екстрена стаціонарна допомога, планова стаціонарна допомога, амбулаторно-поліклінічна допомога, забезпечення лікарськими засобами), зі страховою сумою 135000 грн., становитиме близько 3462,75 грн. на рік. Тоді як, така ж програма з такими ж вихідними умовами для жителя Львівської обл. може коштувати 3280,50 грн.

Загалом, аналізуючи програми ДМС TOP-15 страхових компаній, можна виділити наступні характеристики та особливості:

1. У всіх компаніях представлено розподіл програм за критерієм для індивідуальних чи корпоративних клієнтів.
2. Вимоги до віку страхувальників у різних компаній різні: 3-69, 18-60, 1-59, 0-65, 1-70 років тощо.
3. Страхувальники також повинні відповідати певним вимогам неоднаковим для різних компаній (наприклад, не мати встановленої групи інвалідності, у корпоративному страхуванні – бути працівником

або членом його родини та ін.). Багато програм передбачають вузьке зосередження на певних категоріях страхувальників – водії, пасажери, велосипедисти, студенти, діти та ін. Для корпоративних клієнтів також часто висувається вимога щодо мінімальної кількості страхувальників.

4. Залежно від виду програми, страхова сума може коливатися від 1000 грн. до 250000 грн.

5. Страховий тариф чи платіж залежить від наповнення програми і може становити від 20 грн. до 16000 грн.

6. Найчастіше за програмами ДМС франшиза відсутня. Хоча деякі компанії пропонують встановлення франшизи у розмірі 5% або 20%.

7. Форма оплати за послугу медичного страхування може передбачати оплату страхового платежу одноразово або частинами (піврічну, квартальну, помісячну). **Можлива також солідарна сплата страхового платежу роботодавцем і працівником (30% на 70%, 40% на 60%, 50% на 50%).**

8. Наповнення програм дуже різноманітне, що робить більшість програм мало порівнюваними. Зазвичай, програми включають амбулаторно-поліклінічну допомогу, стаціонарну допомогу, невідкладну допомогу, стоматологічну допомогу, медикаментозне забезпечення, а також додаткові опції: консультування, діагностику, вітамінізацію, вакцинацію, оздоровлення, профілактичний медичний огляд, патронаж вагітної жінки і пологи, патронаж дитини до 1 року, вакцинацію дитини до 3 років та інше.

Таблиця 6.31.

*Вартість полісу добровільного медичного страхування у різних населених пунктах Західного регіону*

Регіон/населений пункт	Вартість полісу ДМС, грн.
м. Львів	3462,75
міста Львівської обл.	3280,50
м. Івано-Франківськ	3280,50
міста Івано-Франківської обл.	3280,50
м. Чернівці	3280,50
міста Чернівецької обл.	3280,50
м. Ужгород	3280,50
міста Закарпатської обл.	3280,50

Виходячи з вищезазначеного, одним з рушійних факторів активізації розвитку ринку ДМС може стати ефективна маркетингова діяльність страхової компанії. Позиціонування власних програм ДМС на основі детального роз'яснення механізму дії цього виду страхування сприяло б підвищенню поінформованості населення, зростанню довіри до компанії за рахунок її відкритості та дозволило б збільшити кількість страхувальників та застрахованих осіб.

Страхувальник, як суб'єкт ринку ДМС – це юридична або дієздатна фізична особа, яка уклала із страховиком договір медичного страхування. У чотирьох областях, які належать до Західного регіону, станом на 1 січня 2014 року проживає 2459900 осіб працездатного віку, які можуть бути потенційними страхувальниками. Сумарна загальна чисельність населення цих регіонів становить 6058900 осіб<sup>294 295 296 297</sup>. Аналіз вікової та статеві структури всього населення дає страховим компаніям можливість оцінити потенційний ринок страхувальників та застрахованих осіб. Точної кількості існуючих наявних страхувальників у цих регіонах дізнатися з офіційних джерел неможливо. Відштовхуючись від даних загалом по Україні, які свідчать, що за 2013 рік на ринку ДМС було укладено 8697137 договорів<sup>298</sup>, можна дійти висновку, що медичним страхуванням охоплено зовсім незначну частку населення. Це зумовлено відсутністю достатнього обсягу інформації серед населення щодо переваг медичного страхування та низьким рівнем страхової культури громадян.

На офіційних сайтах страхових компаній важко знайти інформацію про медичні заклади, центри та клініки, з якими вони співпрацюють у Львівській, Івано-Франківській, Закарпатській чи Чернівецькій областях. В основному страховики обмежуються інформацією при описі програми, де вказано, що обслуговування клієнтів здійснюватиметься у державних, відомчих, приватних або брендових комерційних клініках преміум класу. Зазвичай вибір медичного закладу залежить від класу програми. Відомо, що у Львівській області найактивнішою є співпраця страховиків з клінічними лікарнями Укрзалізниці, поліклініками СБУ та приватними клініками. Однак, у своїй більшості медичні заклади як одні з головних суб'єктів ринку не здатні забезпечити належний рівень якості послуг та обслуговування пацієнтів. Це пов'язано як з відсутністю достатнього обсягу автономії у прийнятті рішень закладами на місцях, так і з загальною тенденцією занепаду всієї медичної галузі. Вирішення цих проблем залежить від вдосконалення нормативного апарату щодо визначення шляхів розширення автономії медичних закладів та налагодження співпраці страхових компаній з цими закладами в контексті дофінансування їхньої безпосередньої діяльності. Це може стосуватися технічного оснащення сучасним обладнанням, оплати наданих послуг тощо.

Очевидно, що проблеми розвитку ринку ДМС на регіональному рівні пов'язані в основному з значною концентрацією страхових компаній у

<sup>294</sup>Статистична інформація: Населення Львівської області. Дані Головного управління статистики у Львівській області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lv.ukrstat.gov.ua>

<sup>295</sup>Статистична інформація: Населення Івано-Франківської області. Дані Головного управління статистики у Івано-Франківській області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifstat.gov.ua>

<sup>296</sup>Статистична інформація: Населення Закарпатської області. Дані Головного управління статистики у Закарпатській області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>

<sup>297</sup>Статистична інформація: Населення Чернівецької області. Дані Головного управління статистики у Чернівецькій області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

<sup>298</sup>Консолідовані звітні дані Нацкомфінпослуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/konsolidovani-zvitni-dani.html>

центральному регіоні (м. Київ); неналежним рівнем організації маркетингу послуг ДМС, недосконалістю механізму контролю за якістю наданих послуг; відсутністю доступної статистичної та звітної інформації щодо розвитку ринку ДМС у регіонах; значною затратністю розвитку цього виду страхування; неналежним рівнем розвитку інфраструктури охорони здоров'я; відсутністю важелів впливу на поліпшення якості обслуговування в державних і комунальних закладах охорони здоров'я; низьким рівнем страхової культури населення в Україні та ін. Невирішеною залишається проблема, пов'язана з практичною відсутністю страхових компаній, які працюють і здатні забезпечити якісну медичну допомогу клієнтам у невеликих містах та селах.

Отже, медичне страхування може бути ефективним інструментом концентрації і залучення до господарської діяльності значних фінансових ресурсів підприємств і приватних осіб, що послужить джерелом довготривалих інвестицій, а також забезпеченням страхового захисту населення. Розвиток регіонального ринку медичного страхування є корисним для регіональної економіки і, в першу чергу, потребує чіткого формулювання цілей. Серед таких можна визначити наступні: отримання довготривалого джерела інвестицій, захист здоров'я населення регіону, підвищення зацікавленості в страхуванні та ін. Необхідною умовою становлення регіонального ринку ДМС є збільшення обсягів страхових послуг, що реалізуються за рахунок освоєння нових сегментів страхового ринку, та комплексний підхід до його удосконалення. Узгодження заходів повинно проводитись між страховиками та владою в особі органів місцевого самоврядування та державних регулюючих органів.

## **Розділ 7.**

# **НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ КОНВЕРГЕНТНОЇ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

## **7.1. СТРАТЕГІЧНІ ІМПЕРАТИВИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ РЕГІОНУ**

Домінуючою тенденцією становлення національної економіки кінця ХХ – початку ХХІ століття є динамізація та збільшення масштабів регіоналізації, що, з одного боку, актуалізує питання перенесення ваги процесу прийняття рішень щодо розвитку соціально-економічної системи на регіональний рівень, а з іншого – покладає на регіони відповідальність за вироблення ефективної фінансової політики, спрямованої на формування достатньої ресурсної бази для їх реалізації. Об'єктивність процесів регіоналізації економіки в глобальному масштабі визначається поступовим перетворенням національних регіонів на самостійних гравців у міжрегіональному і світовому просторі, що суттєво активізує фінансово-кредитні відносини на регіональному рівні, підвищує вимоги до формування та використання фінансового потенціалу регіону, обумовлює необхідність вироблення стратегічних пріоритетів управління фінансами регіону загалом.

В таких умовах вкрай важливим є врахування загальносвітових та національних чинників розвитку фінансів регіону. Світовий досвід показує, що сучасна фінансова система не виконує регулюючих функцій стимулювання реальної економічної активності, фінансування інвестицій у реальний сектор і створення основи для економічного зростання і збільшення зайнятості. В результаті зростає поляризація країн за темпами їх соціально-економічного розвитку, посилюється боротьба за захоплення фінансових ринків, володіння сировинно-матеріальними і фінансовими ресурсами, зростають ризики збереження територіальної цілісності незалежних країн. Так, намагання Росії зберегти контроль над українською владою, фінансовою та економічною системами України, не допустити реалізацію євроінтеграційних прагнень України призвели до анексії Росією

Кримського півострова, розгортання військового конфлікту на Сході України, погіршення соціально-економічного становища держави.

Накопичені глобальні макроекономічні і макрофінансові дисбаланси вимагають реформування національної фінансової системи України. Втім слід визнати, що недовіра механізмів зовнішньої безпеки фінансової системи України посилюється наявністю ще вагоміших внутрішніх проблем, які на теперішній час, гальмують розвиток фінансових відносин в країні та знижують ефективність їх прояву. Серед них перманентне реформування економіки України та фінансового сектору зокрема, яке найчастіше носить характер «псевдореформ», нестабільність соціально-економічного середовища, безвідповідальність посадових осіб за прийняті рішення та їх практичну реалізацію, високий рівень корупції усіх гілок влади, загострення соціальних проблем в країні. Як наслідок, реформа системи державного управління та фінансів у напрямку децентралізації та передачі на місцевий рівень повноважень і фінансових ресурсів, яка декларується кожним новим урядом впродовж десятиліть, не знаходить практичного втілення. Більше того, на практиці має місце посилення централізованості як адміністративного, так і фінансового ресурсу.

Зазначене ставить перед науковцями та політиками завдання теоретичного осмислення закономірностей впливу інструментів та важелів фінансової політики на соціально-економічний розвиток регіонів, створення ефективної моделі управління фінансами регіону на основі гармонізації регіональних та загальнонаціональних інтересів у фінансовій сфері, а також доводить необхідність розроблення механізмів нарощення фінансової спроможності регіонів шляхом реалізації фінансового потенціалу. Різні аспекти дослідження цих науково-практичних проблем знайшли своє відображення у низці праць українських і зарубіжних вчених. Зокрема, теоретико-методологічні засади державної регіональної політики представлені у роботах М. Бандмана, І. Бистрякова, Є. Бойка, М. Бутка, З. Варналія, С. Вовканича, З. Герасимчук, А. Гранберга, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, В. Захарченка, В. Євдокименка, І. Кононова, В. Кравціва, Н. Мікули, А. Мокія, С. Пирожкова, С. Писаренко, С. Романюка, Д. Стеченка, В. Чужикова, М. Чумаченка, Л. Шевчук. Множина питань, пов'язаних з фінансовим забезпеченням регіонального розвитку, висвітлена у працях І. Алексеєва, В. Боронос, П. Буряка, В. Геєця, А. Даниленка, І. Вахович, В. Вишневського, Т. Єфименко, С. Зенченко, М. Карліна, О. Кириленко, В. Кудряшова, І. Луніної, О. Молдована, Д. Нехайчука, В. Пилипіва, А. Соколовської, Л. Тарангул, В. Федосова, С. Юрія та інших.

Водночас аналіз праць українських і закордонних дослідників крізь призму сучасних викликів регіонального розвитку в Україні дозволяє стверджувати про доцільність продовження і поглиблення досліджень в таких напрямках:

- обґрунтування теоретичних підходів до виокремлення такої категорії як «фінанси регіону» та визначення її цільового призначення в забезпеченні ефективного функціонування регіонів;
- визначення потенційних і реальних можливостей регіонів в забезпеченні їх соціально-економічного розвитку на базі раціонального використання власного фінансового ресурсу;
- критичного аналізу діючих на теперішній час механізмів управління фінансами регіонів та виявлення причин їх низької ефективності;
- обґрунтування нових напрямів забезпечення ефективного управління фінансами регіонів на основі врахування змін та можливостей, що створюються під впливом активізації інтеграційних процесів в Україні і в світовому економічному просторі.

Аналітичний огляд публікацій показав, що теоретична база управління фінансами регіонів в розвинутих країнах світу побудована на сучасних теоріях, які передбачають розширення повноважень місцевих органів влади у використанні фінансових ресурсів, створених в регіонах; забезпечення соціально-економічного розвитку територій в інтересах громад та збереження їхніх особливостей у формуванні соціально-культурних цінностей; поглиблення демократизації та відкритості при формуванні фінансових відносин на рівні держава-регіони, дотримуючись при цьому збалансованості фінансової політики між ними.

В сукупності ключових теорій, які формують підґрунтя досліджень, варто виокремити два блоки. До першого блоку слід віднести ті теорії, які стосуються побудови фінансових відносин «держава – регіони» та дозволяють сформулювати підходи до управління фінансами на регіональному рівні: теорію бюджетного федералізму (Р. Масгрейв, У. Оутс, Ч. Тібу), теорію суспільного вибору (Бреннан Дж., Б'юкенен Дж.), теорію конвергенції (Барро Р., Сала-і-Мартін Х., Шлітте Ф., Скаллі Дж.), теорію децентралізації (Р.Прюдомм, і В. Танзі). Вони спрямовані на розкриття внутрішніх можливостей забезпечення розвитку регіонів на основі підвищення самостійності регіональних та місцевих органів влади у формуванні та використанні фінансових ресурсів, створених суб'єктами господарювання, що знаходяться на їх території. Найбільшого визнання та практичного використання в європейських країнах набули: теорія бюджетного федералізму та теорія децентралізації. Дослідження також показали, що зазначені теорії не є ідеальними, тобто такими, що мають певні обмеження щодо ефективності їх використання. Зокрема, теорія бюджетного федералізму потребує стабільної фінансової ситуації не тільки в державі, а й в регіонах, наявності резервних фінансових фондів, здатних запобігати кризовим ситуаціям. Досвід європейських країн, які входять до складу ЄС і використовують в побудові фінансових відносин між ними теоретичні засади бюджетного федералізму, свідчить, що в умовах наростання кризових

ситуацій загострюються суперечності між державами, регіонами стосовно напрямів та механізмів використання створених ними фінансових ресурсів.

Другий блок теорій складають ті, що визначають напрямки реалізації фінансового потенціалу регіонів як основного чинника становлення їх конкурентного статусу в національному та глобальному економічному просторі, зокрема: концепція «нового регіоналізму» (М. Кіттінг), теорія полюсів зростання (Г. Мюрдаль, Г. Річардсон, Ф. Перру), теорія «центр-периферія» (Дж. Фрідман), теорія нерівномірного просторового розвитку (О. Амос), концепція глобальної регіоналістики (В. Чужиков), концепція регіональної конкуренції (М. Харб, С. Харді, Л. Албрехтс).

В Україні, як показали дослідження, теоретичні підходи до управління фінансами регіонів побудовані на основі врахування здобутків світової спільноти. Однак, до теперішнього часу не має загальновизнаних вимог до визначення термінології, пов'язаної з предметом дослідження, що не тільки ускладнює процес, а й може призводити до хибних результатів. Зазначимо, що у фінансовій науці використання поняття «фінансів регіону» на сьогоднішній момент не є усталеним: найчастіше вітчизняні науковці ототожнюють фінанси регіону із місцевими фінансами або фінансами органів місцевого самоврядування. Одним із перших монографічних видань, присвячених саме виокремленню та встановленню особливостей формування і використання фінансів на мезорівні, стала праця «Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика»<sup>299</sup>, видана у 2010 р. у співавторстві М. А. Козоріз, А. Я. Кузнецової, І. З. Сторонянської, Г. В. Возняк.

На нашу думку, *фінанси регіону* виступають складовою місцевих фінансів (відповідно до структури фінансової системи України) та являють собою систему економічних відносин з приводу формування, використання та розподілу фінансових ресурсів між суб'єктами економіки в межах окремого регіону з метою забезпечення його поточного функціонування та розвитку. Як системна величина фінанси регіону виступають підсистемою фінансів держави (тобто їх функціонування відбувається відповідно до нормативних засад, принципів та цільових імперативів фінансів держави) та надсистемою, тобто сукупністю структурних елементів, які визначаються відповідно до структури фінансової системи регіону. Теоретична і практична доцільність виокремлення і дослідження фінансів регіону обумовлена наступними чинниками внутрішньонаціонального та наднаціонального характеру.

Сьогодні в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації Урядом зроблено низку кроків щодо передачі ресурсів і повноважень на місцевий рівень – села, селища, міста. При цьому відбувається перенесення ваги управлінського процесу та, відповідно, концентрація фінансового ресурсу з рівня регіону на рівень територіальної громади і перетворення області на «статистичну одиницю». Це відповідає

---

<sup>299</sup> Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика : монографія / М. А. Козоріз, А. Я. Кузнецова, І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк. – К. : УБС НБУ, 2010. – 222 с.



європейським тенденціям реформування адміністративно-територіального устрою та принципам побудови громадянського суспільства, зокрема принципу субсидіарності. Не заперечуючи економічної та суспільної доцільності впровадження таких процесів, вважаємо за необхідне встановлення їх певних меж, адекватних українській практиці. Адже, сліпе копіювання світового досвіду без врахування вітчизняних реалій може нести низку ризиків і загроз для України загалом. Так, надмірне послаблення регіонального рівня та оголення його фінансової бази може обумовити:

- поглиблення соціально-економічної диференціації регіонів держави за ВРП, власними доходами місцевих бюджетів, доходами населення тощо (за цими показниками Україна вже сьогодні суттєво перевищує європейські країни);
- посилення концентрації економічного простору та розширення ареалів депресивності, що пов'язано з концентруванням фінансових ресурсів у центрах розвитку (зокрема великих містах) та їх «перелив» через банківську систему із менш заможних регіонів до більш заможних;
- підвищення рівня внутрішньорегіональної диференціації. Йдеться, насамперед, про посилення розриву між міськими та сільськими територіями, що призводить до збільшення кількості дотаційних сільських та селищних територіальних громад;
- дезінтеграція національного економічного простору та неефективність функціонування внутрішнього ринку країни, обумовлена зазначеними процесами, що, в свою чергу, несе прямі загрози цілісності держави.

Недопущення та подолання окреслених загроз вимагає посилення ролі інструментів фінансового регулювання територіального розвитку, які реалізуються на регіональному рівні, та їх активного включення у формування конвергентної моделі розвитку регіонів України.

Особливістю авторського методологічного підходу до вивчення фінансів регіону є закладення в їх основу та надання пріоритету фінансовому потенціалу регіону над сформованими фінансовими ресурсами. Це дозволяє розширити горизонти дослідження фінансів регіону за рахунок, по-перше, включення до їх структури поряд з наявними фінансовими ресурсами потенційної складової, по-друге, включення поряд з бюджетним потенціалом регіону фінансового потенціалу, який формується у секторах фінансових та нефінансових корпорацій, домогосподарств. Окрім цього, такий підхід є основою для *модернізації парадигми управління на мезорівні – відмови від простого розподілу обмежених бюджетних ресурсів регіону та переходу до запровадження ефективних методів стимулювання раціонального (за ринковими критеріями) формування, використання та нарощення фінансового потенціалу регіону в усіх секторах економіки.*

Грунтовні дослідження теоретичних, методологічних та практичних аспектів формування та використання фінансового потенціалу регіону здійснено фахівцями Інституту регіональних досліджень НАН України. Це

дозволило розробити концепцію ефективного управління фінансовим потенціалом регіону та механізми її практичної імплементації<sup>300</sup>. На переконання авторів, фінансовий потенціал регіону визначає здатність фінансової системи регіону забезпечити зростання і розвиток у коротко- та довгостроковій перспективі за рахунок максимальної акумуляції та ефективного використання доступних фінансових ресурсів, а також умов, що створюються органами влади, бізнесом, домашніми господарствами регіону для досягнення визначених фінансових результатів, забезпечення розширеного відтворення та соціального розвитку. При цьому критеріальними умовами досягнення поставлених цілей є опора на власні джерела фінансування поточних потреб регіону; здатність залучення у необхідних обсягах та на прийнятних умовах зовнішніх ресурсів; формування ресурсної бази при допустимому рівні ризику; наявність інститутів, забезпечуючих ефективність управління фінансами регіону.

Враховуючи особливості реформування вітчизняної економіки та складність ситуації, в якій опинилась держава в результаті наростання суперечностей глобального міжнародного масштабу, питання, пов'язані з оцінкою власних фінансових можливостей в забезпеченні розвитку країни та її регіонів, набувають надзвичайної актуальності та потребують внесення кардинальних змін в методологію формування державної політики регіонального розвитку на основі врахування ресурсних, економічних, соціальних, екологічних, територіально-географічних і інших особливостей кожного регіону. Основні з них такі:

- рівень децентралізації бюджетних коштів держави при формуванні міжбюджетних відносин має визначатись здатністю регіонів до саморозвитку. Це зумовлює необхідність оцінювання фінансових можливостей кожного конкретного регіону, ув'язуючи їх одночасно із тактичними і стратегічними цілями їх соціально-економічного розвитку;
- правомірною слід вважати постановку питання про необхідність оцінки фінансової спроможності до саморозвитку кожного регіону, що може стати основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо вибору напрямів розвитку регіонів, визначення потреб в трансфертах з державного бюджету, залученні іноземних інвестицій;
- як невід'ємна складова просторово-територіального устрою держави, регіони України мають досить складну систему фінансової підпорядкованості різним фінансовим інститутам держави, які здійснюють розподільчі і перерозподільчі функції фінансових ресурсів. Це потребує встановлення на правовій основі чітких повноважень кожного з учасників розподільчих відносин при дотриманні загального принципу

---

<sup>300</sup> Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Інститут регіональних досліджень; за наук.ред. д.е.н., проф. М. А. Козоріз. – Львів, 2012. – 307 с. (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).

соціальної справедливості при використанні ресурсного потенціалу держави.

Інтегральним показником, на базі якого має формуватись каркас фінансових відносин між державою і регіонами, пропонується визнати величину фінансового потенціалу останніх. Сукупність фінансових потенціалів всіх регіонів країни формує фінансовий потенціал держави. Однак, в межах окремих регіонів існують суттєві розбіжності між обсягами створеного і використаного фінансового потенціалу. Більшість регіонів України, як відомо, забезпечують потреби у фінансових ресурсах для забезпечення соціально-економічного розвитку не тільки за рахунок власних ресурсів, а й дотацій з Державного бюджету. При цьому існуюча схема розподілу і перерозподілу державного бюджету між регіонами враховує лише їх потреби і не враховує можливості нагромадження власних фінансових ресурсів, а також ефективність діяльності управлінської системи регіону.

Відсутність взаємозв'язків між потребами регіонів у фінансових ресурсах і можливостями їх нагромадження для реалізації поставлених завдань є однією з ключових причин не тільки дотаційності більшості вітчизняних регіонів, а й пасивності органів місцевого самоврядування в пошуку нових джерел їх створення і ефективного використання.

Розв'язання окресленої сукупності проблем фінансів регіону вимагає першочергового подолання суперечностей методологічного характеру, наявність яких не дозволяє розв'язувати виявлені проблеми. До таких суперечностей слід віднести:

- неузгодженість між державною політикою регіонального розвитку, яка побудована на принципах теорії бюджетного федералізму, що передбачає розширення прав і повноважень місцевих органів влади у використанні фінансів регіону і механізмів їх реалізації, які побудовані на принципах адміністративно-командної економіки. Останні надають перевагу застосуванню методів вертикальної інтеграції фінансових ресурсів знизу вгору, тобто від джерел їх створення в регіонах до державного рівня з наступним їх розподілом і перерозподілом між регіонами, державою, іншими суб'єктами економіки;

- відсутність обґрунтованих критеріїв і нормативів розподілу фінансів, створених в регіонах, між державними і місцевими бюджетами;

- відсутність ефективних механізмів впливу місцевих органів влади на управління фінансовими ресурсами недержавних підприємств, суб'єктів фінансового ринку з метою активізації їх інтересів в забезпеченні розвитку регіонів.

Отже, виходячи із вищевикладеного, вважаємо неправомірним використання тотального підходу до реалізації державної регіональної політики. На нашу думку, імперативом фінансового забезпечення розвитку регіонів України має стати застосування у регіональній політиці індивідуального (селективного) підходу до визначення ресурсного (зокрема

фінансового) потенціалу кожного конкретного регіону та оцінювання реальних можливостей його використання на визначений період часу. Доцільність використання такого підходу підтверджується також наступними позиціями:

1. За територіальною ознакою більшість регіонів України є більшими від багатьох європейських держав, але суттєво відрізняються від них за показниками, що характеризують ступінь їх самостійності у формуванні і виборі напрямів соціально-економічного розвитку. Підвищення самостійності вітчизняних регіонів у виборі напрямів соціально-економічного розвитку теоретично визнається чинним законодавством України, але суперечить принципам адміністративно-командного розподілу повноважень між управлінськими структурами щодо використання ресурсів регіонів, які впродовж останніх десятиліть використовуються в державі.

2. Кожен регіон України є унікальний за своїми природними ресурсами, географічно-кліматичними умовами, складом виробничо-господарських структур, станом їх використання та темпами розвитку. Особливості історичного розвитку різних регіонів України зумовлюють необхідність врахування поряд з показниками економічного характеру соціальних, духовних і культурних цінностей населення, яке там проживає.

Суть селективного управління регіональним розвитком полягає у вибірковості впливу на розвиток регіонів, зокрема у сегментах, де ринкові регулятори виявляються неспроможними. Саме селективна політика покликана протистояти надмірному зростанню асиметричності розвитку регіонів у соціальній та економічній сферах шляхом застосування компенсаційних (для регіонів з низьким рівнем фінансово-економічного потенціалу) чи конкурентних (для регіонів з високим рівнем фінансово-економічного потенціалу) механізмів.

Особливості регіонального розвитку в Україні доводять недоцільність як відмови від політики компенсаційного характеру, так і протистояння їй задач з конкурентною політикою державного регулювання. Компенсаційна регіональна політика спрямована на підтримку регіонів-реципієнтів шляхом використання міжбюджетних трансфертів, а заходи конкурентної – на інтенсифікацію підприємницької активності та інноваційних процесів у регіонах, формування конкурентоспроможних у національному і глобальному просторі міжрегіональних економічних систем шляхом спрямування державних інвестицій, реалізації інвестиційних програм. Такий підхід дозволяє досягати зниження міжрегіональної асиметричності шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями.

Однак, за умови переходу до селективного типу державної регіональної політики, це вимагатиме вироблення певної типології регіонів (для віднесення їх до тієї чи іншої групи) за чітко визначеними критеріями та показниками. В іншому випадку індивідуальний підхід до вибору інструментарію фінансового забезпечення розвитку регіонів може стати ще

одним майданчиком для лобіювання інтересів певних регіонів та поглиблення корумпованості при розподілі фінансових ресурсів (подібна проблема притаманна сьогодні Державному фонду регіонального розвитку, що перетворила його із визнаного світовою практикою прогресивного інструменту підтримки регіонів на фонд фінансування пролобійованих регіонів).

Регіони України мають реальні можливості підвищити свій фінансовий потенціал за рахунок вдосконалення управління власними фінансовими ресурсами. Однак, їх реалізація потребує внесення суттєвих змін не тільки в методологію формування державної політики регіонального розвитку, а й в систему управління власним фінансовим потенціалом регіонів.

Як вже зазначалось, одним із імперативів розвитку системи державних фінансів в Україні є її децентралізація як визначальний чинник забезпечення ефективності управління фінансами регіону. Однак, не зважаючи на широкий потік публікацій з приводу пошуку механізмів її реалізації, досі не визначеним залишається питання її оптимальних масштабів: яка частка фінансових ресурсів повинна залишатись на місцях, а яка потрібна державі для ефективного виконання покладених функцій? Економічною наукою доведено (теорія бюджетного федералізму (Ч. Тібу<sup>301</sup>, Р. Масгрейв<sup>302</sup>), теорія суспільного вибору (Бреннан Дж., Б'юкенен Дж.<sup>303</sup>), теорія децентралізації (Р.Прюдомм<sup>304</sup>, і В. Танзі<sup>305</sup>) наявність прямої залежності між рівнем міжрегіональної соціально-економічної диференціації в країні та оптимальним рівнем централізації. Тобто, чим вищим є рівень міжрегіональної економічної диференціації, тим більша частка доходів централізуватиметься задля забезпечення справедливого розподілу доходів в масштабах національної економіки. Централізація податково-бюджетних повноважень вважається виправданою до такого рівня, який дозволяє підвищувати значення функції суспільного добробуту у всіх регіонах шляхом перерозподілу доходів в межах країни.

Використання методу ймовірнісного моделювання для оцінки наслідків податково-бюджетної децентралізації, яка ґрунтується на оцінці та порівнянні рівнів суспільної корисності жителів регіонів, дозволила встановити невідповідність сучасного рівня централізації фінансових ресурсів та покладених повноважень на регіональні органи влади в економіці України. Навіть за умови збереження існуючого рівня міжрегіональної диференціації за ВРП в розрахунку на 1 мешканця, власними

<sup>301</sup>Tiebout Ch. A pure theory of local expenditures / Tiebout Ch. // Journal of Political Economy, 1956, Vol.64, №3. – p.416-424.

<sup>302</sup>Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. — М.: Бизнес Атлас, 2009. — 716 с.

<sup>303</sup>Brennan G. The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution / Brennan G., Buchanan J. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1980.

<sup>304</sup>Prudhomme R. The dangers of decentralization / Prudhomme R. // The World Bank research observer. – 1995, Vol.10, №2. – p.201-221

<sup>305</sup>Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects / Tanzi V. // The World Bank research observer. – 1995, Vol.10, №2. – p.295-317.

доходами місцевих бюджетів та доходами населення різних регіонів оптимальний рівень централізації бюджетних ресурсів в Україні повинен знаходитись в межах 36-40%.<sup>306</sup> Можемо стверджувати, що рівень вилучення регіонального бюджетного ресурсу до держбюджету впродовж 2006-2013 рр. вдвічі перевищував його оптимальне значення (рис. 7.1). Досягнення розрахованого рівня централізації вимагає не просто часткових змін у бюджетній та податковій політиці України, а системних реформ та їх перебудови на нових парадигмальних засадах. При цьому, наповнення місцевих бюджетів не може бути здійснене лише за рахунок місцевих податків та податків на нерухомість, вирішення цього питання лежить в площині передачі на місцевий рівень значної частини загальнонаціональних податків. А також, за сучасних умов в Україні навряд чи можливе одночасне вирішення завдань підвищення доходів місцевих бюджетів та зменшення ставок головних податків.



Рис. 7.1. Динаміка показників централізації системи державних фінансів України, 2006-2013 рр.\*

\*Розраховано на основі Звітів про виконання Державного бюджету України за відповідні роки

В міру скорочення рівня міжрегіональної економічної диференціації можливості для використання переваг децентралізації стають значно ширшими. З огляду на це, державна стратегія соціально-економічного розвитку повинна передбачати перегляд розподілу податково-бюджетних повноважень між рівнями управління за умови скорочення міжрегіональної економічної диференціації.

<sup>306</sup> Докладно моделювання оптимальних масштабів податково-бюджетної децентралізації в умовах міжрегіональної диференціації та результати моделювання висвітлено у монографії: Сторонянська І. З. Регіональний розвиток України: проблеми інтеграції та конвергенції / Ірина Сторонянська. – Львів: ІРД НАН України, 2010. – С.210-227. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

В умовах активного розвитку процесів глобалізації світової економіки розвиток регіонів не може відбуватись лише під впливом політики національного уряду чи місцевих громад. На формування соціально-економічного статусу українських регіонів мають безумовний вплив такі чинники, як їх участь у світогосподарських процесах та міжнародна конкурентоспроможність регіонів. Водночас зазначимо, що саме наявність капіталу та його націленість на подолання меж регіону є рушійною силою та передумовою залучення регіону до конкурентних та інтеграційних взаємодій у світогосподарській системі. З іншого боку саме глобалізація розширює доступ регіону та його економічних суб'єктів до різноманітних фінансових інструментів і до великих обсягів вільного капіталу, що слід визнати основною перевагою фінансової глобалізації для України на сьогодні.

Однак, як показує світовий досвід, далеко не усі регіони, які володіють значним фінансово-економічним потенціалом, спроможні використати глобалізаційний потенціал: лише деякі з них стають конкурентоспроможними у світовому просторі, а решту – перетворюються на глобальну периферію. Причини цього, на нашу думку, лежать у площині ефективності використання власного потенціалу та здатності регіону прийняти вчасне рішення щодо його спрямування у конкурентоспроможні сектори економіки, консолідації зусиль на формуванні і розвитку внутрішньорегіонального ринку, реалізації стратегії підтримки національного виробника.

Фінанси регіону мають концентруватись на розвитку галузей нової економіки, базованої на знаннях. Саме вони (а не матеріально-речові чи енергетичні засоби виробництва) здатні забезпечити високий конкурентний статус у геоeкономічному просторі в довгостроковій перспективі. Визначальною умовою стає здатність до інновацій як перманентний процес продукування нових знань і їх ефективної реалізації у практичній діяльності. Отже, інноваційне середовище регіону є двигуном його ендогенного розвитку. Більше того, як стверджують автори теорії регіональної інноваційної системи<sup>307</sup>, саме в регіонах фокусується процес створення нових знань та існує адекватна інфраструктура їх акумуляції і подальшого поширення. Передача знань є ефективнішою в процесі безпосереднього спілкування («face-to-face»), ніж у разі застосування довгих каналів зв'язку, що перетворює регіони на ключові економічні суб'єкти глобальної економіки. Тобто, інноваційне регіональне середовище визначає рівень міжнародної конкурентоспроможності країн. Так, за оцінками Всесвітнього економічного форуму, ключовим інноватором упродовж останніх 10 років є США, хоча в цій державі половина НДДКР здійснюється в шести з п'ятдесяти штатів, а на двадцять штатів припадає лише 5% усіх наукових

---

<sup>307</sup>Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises / [Asheim B., Isaksen A., Nauwelaers C., Todtling F.]. – Edward Elgar Publishing, 2003. – 264 p.

досліджень і розробок<sup>308</sup>. Це вимагає першочергового спрямування фінансових ресурсів на формування регіональної інноваційної системи, ядром якої стануть інноваційні центри, інжинірингові центри, технопарки, а також стимулювання створення економічних кластерів.

Зазначене дозволяє стверджувати, що пріоритетом соціально-економічного розвитку регіонів на сучасному етапі становлення української держави має стати підвищення фінансового самозабезпечення та посилення власних конкурентних переваг, а прийняття найважливіших управлінських рішень і побудова фінансового механізму на рівні регіонів не може базуватися на простому підрахунку обсягу наявних фінансових ресурсів, а вимагає мобілізації та ефективного використання усього фінансового потенціалу регіону. При цьому засадничими принципами проведення системних перетворень політики регіонального розвитку в Україні має стати врахування фінансових можливостей різних регіонів, повноцінний аналіз ефективності регіональних фінансів, досягнення фінансової самодостатності територіальних громад та зміцнення фінансової спроможності регіонів. Саме фінансова спроможність є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів.

*Проведені дослідження доводять необхідність сформування імперативів управління фінансами регіону, які визначають напрямки модернізації фінансової політики на регіональному рівні:*

1. Фінанси регіону мають відігравати визначальну роль у побудові конвергентної моделі розвитку регіонів як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівнях.

2. Перехід від простого розподілу бюджетних ресурсів, які є у розпорядженні регіону, до імплементації механізмів управління фінансовим потенціалом регіону, що передбачає стимулювання та активне залучення фінансів суб'єктів господарювання та населення регіону, а також зовнішніх інвесторів задля соціально-економічного розвитку регіональної системи.

3. Відмова від тотального підходу до реалізації регіональної політики та її побудова на засадах індивідуального, селективного підходу до забезпечення розвитку регіонів, що обумовлено значною диференціацією регіонів України за рівнем фінансово-економічного потенціалу і сукупністю інших об'єктивних чинників.

4. Величина фінансового потенціалу регіону має стати інтегральним показником, на базі якого повинен формуватись каркас фінансових відносин між державою і регіонами, що сприятиме підвищенню відповідальності місцевих органів влади за раціональне формування, використання та нарощення ендогенного фінансового потенціалу.

---

<sup>308</sup> Антоюк Л. Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн : теорія та механізм реалізації / Л. Л. Антоюк. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 207.



5. Практична реалізація податково-бюджетної децентралізації системи державних фінансів в Україні до обґрунтованого рівня за рахунок передачі на місцевий рівень поряд з місцевими податками та податками на нерухомість значної частини загальнонаціональних податків, що дозволить забезпечити фінансову спроможність регіонів та окремих територіальних громад, а також «запустити» процеси їх розвитку на основі стимулювання ефективного використання власного фінансового потенціалу.

6. Концентрація фінансового потенціалу регіону на розвитку галузей нової економіки, формування регіональної інноваційної системи, економічних кластерів, які здатні забезпечити високий конкурентний статус регіону у геоекономічному просторі в довгостроковій перспективі.

## **7.2. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

В сучасних умовах одним з першочергових завдань реформування системи державних фінансів та адміністративно-територіального устрою України визначено формування ефективних механізмів фінансового забезпечення функціонування територіальних громад з метою їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає зміну у поглядах на економічний розвиток окремих територій, характеру фінансових взаємозв'язків села, громади, органів влади та обумовлює необхідність нарощення фінансової бази місцевого самоврядування і, як наслідок, зростання його самодостатності та фінансової незалежності.

Зазначене доводить необхідність зміни пріоритетів у фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад – відмови від патерналістської моделі їх фінансування та переходу до ефективного використання їх власного соціально-економічного та фінансового потенціалу. Досягнення реальної фінансової спроможності територіальних громад дозволить забезпечити належне виконання покладених на них функцій та перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Дослідженню проблем фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та окремих територій, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування присвятили свої праці

такі вчені-економісти: О. Василик, І. Вахович, В. Пилипів, С. Попов, М. Козоріз, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Л. Тичковська, І. Радіонова, С. Юрій. Проблемами зміни адміністративно-територіального устрою в Україні як вихідної умови набуття нових функціональних та фінансових якостей територіальної громади займалися: Р. Безсмертний, М. Долішній, П. Жук, В. Кравців, М. Карлін, В. Князева, В. Малиновський, Н. Нижник, С. Шульц та ін. Водночас аналіз праць українських і закордонних дослідників в світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку Української держави дозволяє стверджувати про необхідність поглибленого вивчення методологічних та практичних аспектів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в частині вироблення пропозицій щодо забезпечення їх фінансової спроможності на засадах імплементації принципів бюджетного федералізму та субсидіарності. Зазначений напрям дослідження володіє значущим нерозкритим потенціалом в умовах децентралізації системи державних фінансів та реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Необхідною умовою формування громадянського суспільства в Україні є активізація реформ у системі місцевого самоврядування у напрямку зростання ролі територіальних громад як основного суб'єкта соціально-економічного прогресу відповідної території. Закономірності становлення світогосподарської системи показують, що ефективність виконання територіальною громадою покладених на неї функцій та досягнення стратегічних пріоритетів вимагає належного фінансового забезпечення як поточного функціонування, так і цілей розвитку. Фактично має місце перенесення ваги процесів соціально-економічного розвитку на місцевий рівень. В цих умовах територіальна громада повинна виступати одночасно і як носій соціально-економічного розвитку територій, і як рушійна сила досягнення стратегічних цілей територіального утворення.

Водночас сукупність системних проблем в економіці України, пов'язаних із недосконалістю управління процесами формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні, практично унеможливорює досягнення означених завдань територіальної громади. До основних перешкод досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено наступні:

- невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності;
- відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій;
- суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості;
- неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість;

- мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій;

- недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Дослідження структури доходів місцевих бюджетів Львівської області за 2001-2013 рр. доводить посилення їх залежності від трансфертів з державного бюджету – надання дотацій за аналізований період зросло в 15,60 рази, а субвенцій (при порівнянні 2004 та 2013 рр.) – у 10,15 разів. При цьому рівень дотаційності 381 сільської територіальної громади (із 666) у 2013 р. становив більше 50%. Така ситуація не відповідає потребам зміцнення місцевого самоврядування, оскільки перетворює більшість територіальних громад у фінансово неспроможні. Зазначене у значній мірі обумовлено процесами посилення централізації системи державних фінансів в Україні, що дестимулює органи місцевого самоврядування щодо ефективного використання фінансового потенціалу підвідомчих територій. Так, частка бюджетних ресурсів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у структурі місцевих бюджетів районів Львівської області становила лише 4% у 2013 р. Окрім цього, патерналістські очікування на місцевому рівні обумовлені застосуванням принципу «за потребами» при спрямуванні державних трансфертів на фінансування існуючої мережі бюджетних установ без оцінки доцільності та суспільної ефективності її функціонування, а також відсутністю реального впливу органів місцевого самоврядування на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, які визначають на центральному рівні.

Вагомою проблемою, яка властива для бюджетів територіальних громад, є значна диференціація доходів та видатків в розрахунку на 1 мешканця. Так, розмах варіації за показником власних доходів бюджету між Кам'янка-Бузьким (максимальне значення – 1192,42 грн. на 1 особу) і Дрогобицьким (мінімальне значення – 322,61 грн. на 1 особу) складає 3,30 рази. За допомогою офіційних трансфертів ситуація дещо виправилась, однак розмах асиметрії за видатками на 1 особу між Турківським (5199 грн.) і Пустомитівським (3015 грн.) районами складає – 1,72 рази. Проблема асиметричності фінансового забезпечення розвитку територій суттєво поглиблюється при порівнянні міських та сільських громад, що обумовлено об'єктивними чинниками концентрації економічної діяльності у містах. Отже, питання внутрішньорегіональної диференціації бюджетної забезпеченості не може бути вирішене лише на основі дофінансування видатків бюджетів сільських територіальних громад, а потребує використання інструментарію регулювання територіального розвитку.

Забезпечення ефективності управління бюджетними ресурсами Львівської області суттєво ускладнене наявністю проблем у самій структурі місцевих бюджетів, а також їх вертикальною та горизонтальною розбалансованістю. Система місцевих бюджетів Львівської області включає в

себе 666 бюджетів селищних (34 одиниці) та сільських (632 одиниці) рад. При цьому 381 територіальна громада в області нараховує менше 1000 мешканців.

Надмірна соціальна спрямованість бюджетів Львівської області (85,4% зведеного бюджету забезпечує фінансування соціальних видатків) спричиняє недофінансування видатків розвитку територій. Так, частка спецфонду у структурі доходів місцевих бюджетів районів Львівської області у 2013 р. становила 15,45%, а фонду розвитку – лише 1,62%. Крім цього, практика засвідчує переважне спрямування коштів спецфонду не на цілі розвитку територіальних громад, а на дофінансування поточних витрат. Аналіз частки капітальних видатків в структурі місцевих бюджетів районів області показав, що найнижчий показник – у Перемишлянському районі – 1,32%, найвищий – у Пустомитівському районі – 6,11%. Наднизькі обсяги капітальних видатків бюджетів сільських територіальних громад (близько 133 грн. в розрахунку на 1 мешканця) практично унеможлиблює їх вплив на соціально-економічний розвиток.

Фінансування видатків розвитку ускладнене на місцевому рівні ще двома причинами. По-перше, має місце щорічне поступове зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, що змушує органи місцевого самоврядування відволікати все більшу частку власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо). Так, якщо 2009-2010 рр. делеговані повноваження забезпечувалися на 89–86% від реальної потреби, то в 2012 р. – лише на 80%. Тенденція недофінансування делегованих повноважень зберігається і у Держбюджеті на 2014 р. По-друге, низька ефективність капітальних видатків місцевих бюджетів спричинена зростанням кредиторської заборгованості за спеціальним фондом. Станом на 1.01.2014 р. кредиторська заборгованість за спецфондом зведеного бюджету Львівської області складала 20,8%. При цьому основна частка кредиторської заборгованості (близько 75%) припадала саме на капітальні видатки.

Означена сукупність існуючих проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління фінансовими ресурсами як на рівні держави, так і регіонів, територіальних громад, перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення існуючої моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального та стимулюючого ефектів і відповідності як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості окремих територій, зниження напруги у міжбюджетних відносинах.

У реалізації задекларованих завдань вагома роль належить чіткому окресленню пріоритетів та формуванню концепції фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, яка спрямована на забезпечення фінансової спроможності та самодостатності територіальних громад за рахунок активізації як бюджетних, так і небюджетних методів фінансового забезпечення місцевого розвитку. Критеріальними умовами досягнення фінансової спроможності сільських територіальних громад в сучасних умовах є реформування системи державних фінансів в напрямку її децентралізації, а також зміна системи адміністративно-територіального устрою України. До засадничих положень **концепції забезпечення фінансової спроможності територіальних громад**, на нашу думку, слід віднести наступні:

1) *зміцнення фінансової незалежності територіальних громад та регіонів, місцевих бюджетів шляхом:*

- одночасної передачі органам місцевого самоврядування переважної більшості повноважень місцевого характеру і коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини. При цьому, доцільним буде диференціацію бюджетного ресурсу здійснити за рівнями бюджетної системи (міські, селищні і сільські бюджети). В той же час, районні та обласні бюджети мали б забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень, джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансферти;

- унезалежнення бюджетного процесу на місцевому рівні від прийняття державного бюджету, що дозволить відмовитись від формування місцевих бюджетів за принципом «зверху-вниз» та забезпечить виконання норм Конституції України;

- можливість переходу на банківську форму розрахунково-касового обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів;

2) *відмова від патерналістської моделі відносин між регіонами та центром і стимулювання ефективного використання власного фінансового потенціалу територіальних громад через:*

- розширення переліку місцевих податків і зборів та надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень в частині регулювання їх ставок;

- відміна пільг на справляння податку на нерухоме майно та віднесення плати за землю до категорії «місцеві податки та збори»;

- збільшення частки обсягу національних податків, які б закріплювались за місцевими бюджетами та не враховувалась при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Перш за все, йдеться про закріплення за місцевими бюджетами частини надходжень від *податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності*, що дозволить підвищити зацікавленість місцевих органів влади у стимулюванні економічної активності в межах підвідомчої території;

-удосконалення механізму *перерозподілу податку з доходів фізичних осіб* шляхом відмови від його спрямування за місцем реєстрації платника податків, який є податковим агентом з нарахування та сплати податку, та зарахування даного податку за місцем фактичного територіального розташування платника податку. Це дозволить відмовитись від практики акумулювання більшої частини цього податку діловими центрами України та забезпечить соціальну справедливість розподілу фіскального ресурсу між територіями;

- скасування механізму вилучення коштів до державного бюджету;

- відмова від поділу місцевих бюджетів на кошики і формування єдиного кошика доходів;

3) *забезпечення ефективності міжбюджетних відносин* на основі:

- налагодження прямих міжбюджетних відносин державного бюджету із громадами з кількістю жителів більше 5000 осіб, що стимулюватиме територіальні громади до об'єднання;

- активізації використання інструментів горизонтального вирівнювання, що дозволить без втручання держави перерозподіляти кошти між місцевими бюджетами відповідно до спільних потреб територіальних громад;

- повне забезпечення з державного бюджету виконання органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень та надання чіткості категорії «делеговані повноваження», що унеможливить віднесення до них різних повноважень держави у різні бюджетні роки. Це дозволить уникнути дестабілізації ситуації із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів;

- передача повноважень на виконання державних функцій та фінансових ресурсів від Міністерства фінансів України до галузевих міністерств (Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки), що посилить їх відповідальність за розвиток галузей. При цьому на Міністерства покладається реалізація державної політики у відповідних галузях, а функція закупівлі товарів, робіт і послуг переноситься на рівень розпорядників коштів місцевих бюджетів та відповідних установ;

4) *наращення обсягів бюджетних видатків інвестиційного характеру* шляхом:

-удосконалення механізму функціонування Державного фонду регіонального розвитку в частині формування чітких принципів та критеріїв розподілу фінансових ресурсів між окремими територіями та забезпечення виконання законодавства щодо наповнення даного Фонду не менше 1% від ВВП;

- формування системи надання допомоги депресивним і слаборозвиненим територіям на основі критерію «забезпеченість громадян стандартами соціальних послуг»;

- стимулювання використання органами місцевого самоврядування небюджетних механізмів регіонального розвитку, зокрема державно-приватного партнерства, залучення зовнішніх та внутрішніх кредитних ресурсів, грантових коштів;

- зняття законодавчого обмеження щодо мінімальної чисельності мешканців міста (300 тисяч) для здійснення місцевих запозичень.

Реалізація запропонованих заходів з децентралізації державних фінансів має за мету забезпечити перехід від патерналістської моделі міжбюджетних відносин до внутрішньоорієнтованої моделі соціально-економічного розвитку територіальних громад, ефективного використання їх власного фінансового потенціалу.

Зауважимо, що впродовж останніх місяців Урядом України запропоновано низку кроків щодо зміни податкової системи та міжбюджетних відносин, спрямованих на децентралізацію державних фінансів. Йдеться, насамперед, про Проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" (щодо бюджетної децентралізації), внесений на розгляд Верховної Ради України 8.08 2014 р. Як зазначають його розробники, прийняття даного Закону забезпечить<sup>309</sup>:

– стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетом;

– розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом: передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%; закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 20%) та податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки (обласні бюджети – 10%); запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 2% вартості реалізованого товару; розширення з 2015 р. бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна;

– децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері;

– запровадження нових видів трансфертів та встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками;

---

<sup>309</sup>Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо бюджетної децентралізації) від 8.08.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51901](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901)

– надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів місцевих бюджетів.

Варто відзначити, що це чи не перші реальні кроки в напрямку передачі регіонам та територіальним громадам певних повноважень та фінансових ресурсів для їх реалізації впродовж останніх років. Однак, спробуємо проаналізувати, чи спроможні вони досягнути задекларованої мети і забезпечити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування.

Звичайно ідея стимулювання територіальних громад до об'єднання економічними методами є теоретично позитивною і найбільш оптимальною. Наділення об'єднаних громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, та позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, може стати вагомим аргументом на користь активізації укрупнення громад. Останнім часом з вуст політиків та економістів все частіше звучить думка про недоцільність і неможливість адміністративного втручання в процеси об'єднання територіальних громад (щоб «уникнути помилок адміністративної реформи Р.Безсмертного»). Однак, вивчення світового досвіду і українських реалій ставить під сумнів можливість практичного втілення цієї ідеї. І, навіть якщо практика об'єднання громад набуде поширення, на скільки років затягнеться цей процес без активного регулювання?

Оцінка пропозицій щодо передачі частини фінансових ресурсів держави на місцевий рівень дозволяє констатувати наступне. По-перше, якщо передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки можна назвати певною мірою децентралізацією, то запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів – це лише розширення бази оподаткування і перекладання місцевих проблем на плечі бізнесу. По-друге, доходи від податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб фактично залишатимуться на обласному рівні, а не доходитимуть до місцевих бюджетів сіл, селищ та міст районного значення, які на сьогодні є найбільш дотаційними. По-третє, не заперечуючи прогресивність передачі на місцевий рівень 10% доходу від податку на прибуток підприємств приватного сектора, вважаємо, що така частка є надто малою, щоб мати реальний стимулюючий вплив для формування сприятливого бізнес клімату на місцевому рівні та конкуренції між територіями за інвестора. Для прикладу, у Львівській області це дозволить збільшити податкові доходи зведеного бюджету не більше, ніж на 2%. На нашу думку, у місцевих бюджетах має залишатись не менше 30% податку на прибуток підприємств.



По-четверте, вкрай дискусійною є передача єдиного податку до загального фонду місцевих бюджетів, оскільки цим самим практично «оголюється» бюджет розвитку (на сьогоднішній день саме єдиний податок формує його левову частку), тобто відбувається збільшення видатків споживання за рахунок видатків розвитку територій. І, насамкінець, у грошовому вимірі реалізація запропонованих нововведень, навіть за оптимістичними розрахунками Міністерства фінансів, дозволить збільшити доходи бюджетів територіальних громад базового рівня у 2015 р. на 10 млрд. грн. (податок з обороту 3,2 млрд. грн., податок на комерційну нерухомість 2,7 млрд. грн., екологічний податок 2,1 млрд. грн., митні платежі 0,5 млрд. грн., плата за адміністративні послуги 1,8 млрд. грн.<sup>310</sup>), тобто на 4% в порівнянні з запланованими показниками доходів місцевих бюджетів на 2014 р.

Поряд з передачею фінансового ресурсу відбуватиметься і передача ряду повноважень з державного на регіональний та місцевий рівень. Причому, якщо визначений у законопроекті перелік заходів, що стосується фінансування житлово-комунального господарства, екологічних проектів, певних соціально-культурних закладів відповідає принципам субсидіарності та об'єктивно передається на рівень територіальної громади, то деякі із переданих повноважень вимагають перегляду. Для прикладу, пропонується до обов'язків місцевої влади віднести фінансування спеціалізованих медико-санітарних установ, лабораторних центрів Держсанепідемслужби, видатків, що пов'язані із соціальною, трудовою та професійною реабілітацією інвалідів та соціальним захистом чорнобильців (в частині курортного оздоровлення і харчування дітей, що постраждали) тощо.

Що ж до надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів місцевих бюджетів, то згідно з Проектом Закону йдеться лише про кошти, які акумулюються у фонді розвитку, частка якого складає лише 4-5% у структурі фінансового ресурсу місцевих бюджетів. Тобто лише ці кошти можуть обслуговуватись в банківських установах, вимоги до яких теж чітко регламентовані.

Зазначене створює підґрунтя для побоювання, що замість реальної децентралізації влади відбудеться «скидування» на місцевий рівень невласних для органів місцевого самоврядування функцій, а передана ресурсна база піде на їх фінансування. Таким чином, може бути втрачена основна ідея децентралізації – формування фінансово спроможних територіальних громад.

Отже, зазначені реформи можна вважати лише першим кроком до практичної імплементації децентралізації влади та державних фінансів, яка потребує системних реформ в усіх сферах суспільного життя. Для прикладу, неефективним залишається механізм розподілу фінансових ресурсів

<sup>310</sup> Концепція реформування податкової системи України. Арсеній Яценюк розповів про урядову концепцію фінансової децентралізації // Урядовий портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247504310&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247504310&cat_id=246711250)

Державного фонду регіонального розвитку, який є однією з основних інституцій, що забезпечує фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку.

В сучасних умовах, коли бюджетні механізми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад характеризуються низькою ефективністю, існує необхідність у поступовому розширенні джерел та нарощенні обсягів небюджетних фінансових ресурсів, що впливають на підвищення інвестиційної активності територіальної громади. Маємо на увазі як внутрішні для громади позабюджетні джерела (прибуток від діяльності комунальних підприємств, дохід від продажу, здачі в оренду нерухомого майна та земельних ділянок, відсотки, нараховані на депозитні кошти сільської територіальної громади), так і зовнішні (залучення фінансових ресурсів на платній основі банківські кредити, цільові інвестиційні кредити – та безоплатній – безоплатна цільова допомога державних та комерційних установ. Окрім цього, фінансова спроможність громади визначається її здатністю створювати власні фонди за рахунок благодійних чи інвестиційних внесків мешканців самої громади. Такий підхід до активізації використання не бюджетних джерел для фінансування розвитку територіальної громади, з одного боку, сприятиме формуванню інвестиційної бази для диверсифікації економічної діяльності на місцевому рівні, з іншого, – спонукатиме членів територіальної громади до активізації громадського контролю за ефективністю використання таких коштів.

Вирішення проблеми досягнення фінансової спроможності територіальних громад є неможливим без перетворення територіальних громад на реальних власників їх комунального майна, зокрема, лісів і земель. Тобто розглянуті рекомендації набувають ваги виключно за умов практичної реалізації норм Конституції України, зокрема ст.142, якою передбачено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад»<sup>311</sup>. Аналогічно відповідно до норм Земельного кодексу і Лісового кодексу, громада мала стати власником лісів і землі. Проте, починаючи з 1996 р., до сьогоднішнього дня норми основних Законів держави не виконані. Спочатку землі сіл та селищ України за межами населеного пункту за «невтручання» жителів самих громад перейшли у розпорядження районних державних адміністрацій (відповідно до ч. 12 Перехідних положень Земельного кодексу), а з 1.01.2013 р. в силу прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної та комунальної власності» всі ці землі стали власністю держави. Таке обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише

---

<sup>311</sup> Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

межами населених пунктів невиправдано ускладнило розвиток населених пунктів, зменшило матеріальну та фінансову основу розвитку територіальних громад. Сьогодні маємо ситуацію, коли органи місцевого самоврядування, з одного боку, зацікавлені у встановленні найкращої ціни оренди земельних ділянок, адже платня за неї спрямовується до місцевого бюджету, а з іншого – вони позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо передачі землі в оренду.

Тому вважаємо одним із першочергових завдань Парламенту – прийняття рішення про визнання на законодавчому рівні права комунальної власності на переважну більшість земель, розташованих в межах територій сільських, селищних, міських рад за межами населених пунктів. Передача із державної до комунальної власності значного обсягу земель суттєво зміцнить фінансову спроможність територіальних громад, створить підґрунтя до більш якісного і обґрунтованого планування розвитку територій.

Отже, досягнення основної цілі реформи місцевого самоврядування в Україні – створення економічно- та фінансово спроможних територіальних громад – вимагає здійснення глибоких системних змін у більшості сфер суспільного буття, серед яких і адміністративно-територіальний устрій держави, і державні фінанси, і освіта, і охорона здоров'я, і земельні відносини, і судочинство, і ще багато інших. Це завдання можна віднести до одного з найскладніших для соціально-економічної системи України. Однак, на сьогодні, це необхідна умова сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад та єдиний шлях до побудови громадянського суспільства в українській незалежній державі.

### **7.3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ КОНВЕРГЕНТНОГО РОЗВИТКУ**

У вітчизняній регіональній політиці з метою забезпечення конвергентного розвитку переважають пріоритети компенсаційного характеру, а не стимулювання розвитку окремих територій, що спроможні ефективно використовувати свої ресурси. Обмеженість державних та регіональних фінансових ресурсів вимагає зміни таких підходів та побудови політики формування конвергентної моделі розвитку з акцентами на стимулюючі фактори. До основних напрямків вдосконалення механізмів

реального сектора економіки, які б забезпечували стимулюючий розвиток територій та змогли б в найближчій перспективі усунути значні регіональні асиметрії, на наш погляд, доцільно віднести наступні:

- стимулювання регіональних «точок зростання» економіки;
- використання механізмів державно-приватного партнерства;
- стимулювання інноваційного розвитку депресивних територій.

### ***Стимулювання регіональних «точок зростання» економіки***

Найбільш сприятливою територіальною точкою зростання регіонів в сучасних умовах вітчизняні науковці та практики вважають індустріальні парки. Поглиблене вивчення зарубіжного досвіду, зокрема фінансових інструментів стимулювання індустріальних парків постсоціалістичних країн та порівняння їх з вітчизняними реаліями, дозволило з'ясувати наявність більш сприятливого режиму оподаткування в сусідніх державах (табл 7.1).

Так, у всіх аналізованих країнах застосовується пільги щодо податку на землю: в Росії – це звільнення від оподаткування на 5-10 років з моменту виникнення права власності на кожен земельну ділянку, у Молдові – це понижуючий коефіцієнт до 0,3 тарифу річної плати за оренду землі, яка знаходиться в публічній власності. У Росії для різних індустріальних парків застосовується різна пільга щодо оподаткування прибутку, зокрема в Татарстані це 13,5% до 01.01.2016 р., в Тольятті – 0% у період 2012-2018 рр.; 3% – 2019-2020 рр.; 7% – 2021-2022 рр.; 10% – 2023-2024 рр., 13,5% з 2025 р. У індустріальному парку Білорусі податок на прибуток становить 50% від діючої ставки через 10 календарних років з дня реєстрації резидента. Також характерними є пільги з ПДВ: в Росії це звільнення від ПДВ при імпорті; також звільнені від сплати ПДВ підприємства індустріальних парків Румунії<sup>312</sup>.

В Україні, по-суті, відсутні пільгові умови оподаткування підприємств індустріальних парків та єдиними преференціями є нульова ставка мита на обладнання та комплектуючі до нього, які не виробляються в Україні, та державна підтримка розвитку інфраструктури населених пунктів, на території яких створено індустріальний парк.

На наш погляд, вирішення проблем формування та розвитку індустріальних парків України з врахуванням зарубіжного досвіду повинне включати ряд заходів, направлених на зменшення затрат інвесторів для залучення їх в економіку регіону. З метою забезпечення конвергентного розвитку важливо створювати індустріальні парки на депресивних територіях, а це неможливо зробити без підтримки з боку держави. Тому потрібно віддати перевагу муніципальним паркам та закріпити право ініціювання створення індустріальних парків за місцевими органами влади.

<sup>312</sup>Єгорова О. О. «Щодо заходів стимулювання створення та функціонування індустріальних парків в Україні» / О. О. Єгорова. Аналітична записка // <http://www.niss.gov.ua/articles/1340/>

Таблиця 7.1.

*Порівняльна характеристика фінансових інструментів стимулювання розвитку індустриальних парків України та постсоціалістичних країн*

<b>Основні фінансові інструменти</b>	<b>Росія</b>	<b>Молдова</b>	<b>Республіка Білорусь (Китайсько-Білоруський ІП)</b>	<b>Румунія</b>	<b>Україна</b>
<i>Спеціальний митний режим</i>	-	-	режим вільної митної зони, звільнення від сплати ввізного мита і ПДВ при імпорті	звільнення від сплати ввізного мита, ПДВ та інших митних зборів	0» ставка мита на обладнання і комплектуючі до нього, які не виробляються в Україні, та ввозяться для облаштування індустриального парку;
<i>Податок на землю</i>	звільнено на 5- 10 років з моменту виникнення права власності на кожну земельну ділянку	- понижуючий коефіцієнт до 0,3 до тарифу річної плати за оренду землі, яка знаходиться в публічній власності	- звільнено до 01.01.2013. для спільної компанії; - звільнено на 10 календарних років для резидентів з дня їх реєстрації; - -50% від діючої ставки через 10 календарних років з дня реєстрації резидента	звільнено від податку на землю, податку на будівлі, податку на вивід землі з агропромислового користування, платежів при продажі землі під індустриальний парк	-
<i>Транспортний податок</i>	Звільнено на 5-10 років з моменту постановки транспортного засобу на облік	-	-	-	-
<i>Податок на прибуток</i>	Зниження ставки податку на прибуток; - до 13,5% до 01.01.2016р. (в Татарстані) - до 13,5% на 5-7 років з моменту отримання прибутку (Ліпецк); - В Тольяті 0% - 2012-2018рр.; 3% - 2019-	-	50% від діючої ставки через 10 календарних років з дня реєстрації резидента; нульова ставка на 5 календарних років для іноземних організацій по дивідендам, нарахованим спільною компанією ІП своїм засновникам.		-

Основні фінансові інструменти	Росія	Молдова	Республіка Білорусь (Китайсько-Білоруський ІП)	Румунія	Україна
	2020рр.; 7% 2021-2022рр.; 10% в 2023-2024рр., 13,5% з 2025 р.				
<i>ПДВ</i>	Звільнення від ПДВ при імпорті	-	Звільнені від ПДВ при безоплатній передачі капітальних будівель у власність керуючої компанії та резидентів	Звільнення від сплати ПДВ	-
<i>Податок на нерухомість, за оренду майна</i>	Звільнення від сплати податку на майно на 10 років	Понижуючий коефіцієнт 0,3 до тарифу річної плати за оренду майна	До 01.01.2013р. для спільної компанії; 10 календарних років для резидентів з дня їх реєстрації	-	-
<i>Бюджетне фінансування</i>	-	Створення виробничо-технічної інфраструктури за рахунок держбюджету та Національного фонду регіонального розвитку	-	-	державна підтримка облаштування (підведення інженерно-транспортної інфраструктури) індустріального парку;
<i>Інфраструктура</i>	-	безоплатне відчуження чи користування, об'єктів публічної власності керуючій компанії для створення і розвитку ІП, право приватизації земельної ділянки	-	оренда землі на 25 років з можливістю викупу землі за умови вкладання всього обсягу інвестицій	звільнення від пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів, на території яких створено індустріальний парк

Основними напрямками стимулювання розвитку індустріальних парків повинні бути наступні:

1. *Систему стимулювання індустріальних парків* потрібно будувати за рівнем їх статусу з найбільшими преференціями для індустріальних парків зі статусом національного проекту. При побудові такої системи необхідно враховувати, що важливо стимулювати не лише притік нових інвестицій, бюджетних надходжень, але і створення нових робочих місць.

2. *З метою забезпечення конвергентного розвитку* важливо на рівні державних та місцевих органів влади підтримувати індустріальні парки депресивних регіонів. Тобто, чим бідніша територія, тим більший обсяг державної допомоги має бути наданий учасникам парку. З огляду на це, цікавою є пропозиція О. Молдавана, який пропонує ув'язати розмір державної допомоги ІП до показника ВВП: обсяг державної допомоги має бути обернено пропорційним до відношення показника ВВП на душу населення в регіоні розміщення індустріального парку до середнього значення ВВП на душу населення в Україні<sup>313</sup>.

3. *Забезпечити притік значного обсягу інвестицій* необхідно через систему пільг з оподаткування. Набір преференцій та терміни їх дії повинні варіювати залежно від вартості інвестиційних проектів. Так, наприклад, якщо обсяг інвестицій по проекту за три роки перевищує 50 млн. грн. доцільно ввести понижуючий коефіцієнт до оподаткування прибутку. Це забезпечить притік нових інвестицій у значних розмірах та дозволить залучити крупних інвесторів зі світовими брендами. З метою залучення нових інвесторів важливо розробити прогресивне оподаткування податку на прибуток та земельного податку, залежно від часу реєстрації суб'єктів господарювання, так як це реалізується в Росії.

4. *З метою дотримання галузевої спеціалізації ІП*, що особливо актуально для покращення галузевої структури реального сектора економіки регіону, потрібно забезпечити цільову підтримку резидентів. Так, якщо ІП заявляє про галузеву специфіку (агроіндустріальний парк, фармацевтичний парк і т.д.), то доступ до державаної підтримки отримують лише профільні резиденти. Іншим напрямком забезпечення спеціалізації парку є фінансування спеціалізованої інфраструктури, необхідної для підприємств однієї галузі.

5. *З метою усунення нецільового використання*, ввезеного без сплати ввізного мита устаткування, обладнання та комплектуючих до них, матеріалів, з боку учасників та керуючих компаній індустріальних парків, потрібно у Митному кодексі передбачити за це штрафні санкції.

6. *З метою посилення контролю громадськості* за діяльністю індустріальних парків, зобов'язати учасників муніципальних ІП представляти інформацію щодо економічних, фінансових показників

---

<sup>313</sup> Молдаван О. О. Доцільність запровадження індустріальних парків в Україні / О. О. Молдаван // <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/36177>

діяльності, отриманої допомоги, пільг на сайтах обласних адміністрацій. Для цього важливо було б уніфікувати систему звітності для учасників індустріальних парків.

**Використання механізмів державно-приватного партнерства (ДПП)** зумовлено тим, що державний та місцеві бюджети не мають достатнього обсягу коштів, який забезпечував би відтворення у галузях, що завжди перебували у державній власності, тобто інфраструктурних галузях – електроенергетиці, комунальному господарстві, транспорті. Підтвердженням того, що залучення приватного бізнесу у інфраструктурні галузі є об'єктивною необхідністю, є те, що, зокрема, за період 2006-2013 рр. частка видатків місцевих бюджетів у ЖКГ у Тернопільській області знизилась з 2,59% до 1,65%, Івано-Франківській з 2,7% до 1,2%, Чернівецькій з 4,8% до 1,5%. Також спостерігається чітка тенденція до зниження частки фінансування таких галузей як транспорт, дорожнє господарство і зв'язок, будівництво та зростання частки соціальних видатків бюджетів. Тому державно-приватне партнерство є, з однієї сторони, методом розв'язання проблем належного функціонування інфраструктурних галузей, а з іншої – ефективного управління інвестиціями.

За даними Світового банку, в Україні протягом 1992-2011 рр. було реалізовано 25 проектів ДПП, в які інвестовано 12 млрд. дол. США, з яких основна частка, близько 11,5 млрд. дол. США – в сфері телекомунікацій (рис. 7.2)<sup>314</sup>.

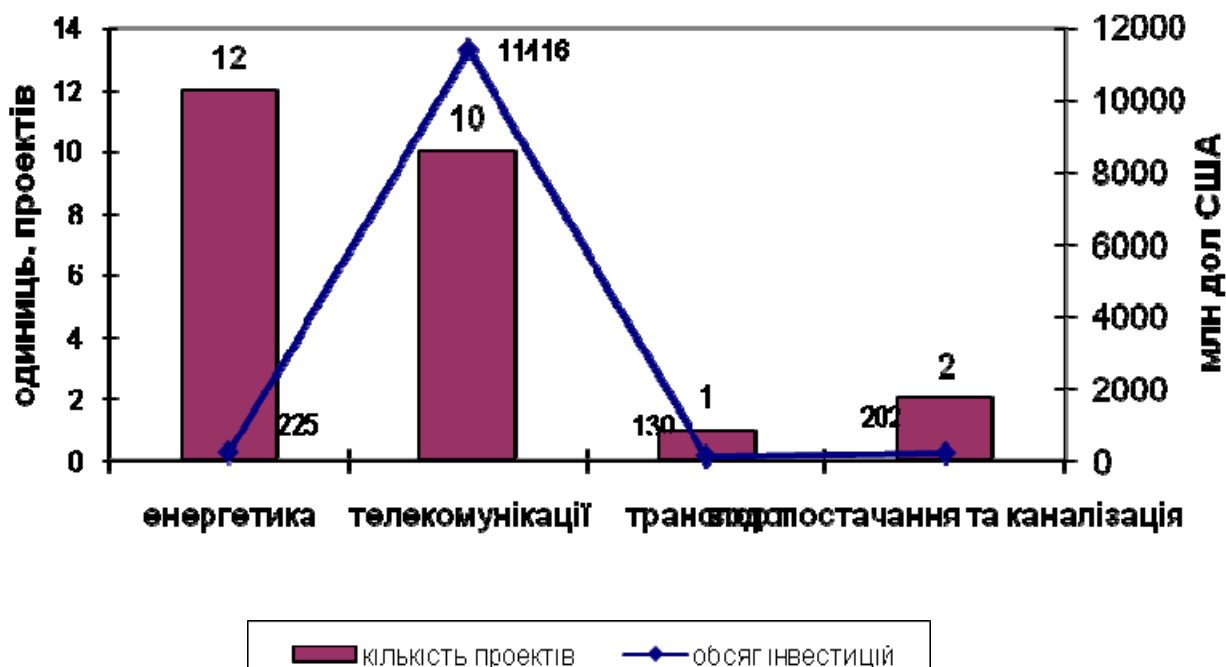


Рис. 7.2. Структура угод ДПП в Україні за 1992-2011 рр.

<sup>314</sup>Павлюк А, Ляпін Д. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>



Як свідчать дані рис.7.2 найбільшу кількість угод було укладено у сфері енергетики – 12, однак з найменшою середньою вартістю одного проекту 18,75 млн. дол. США. Найвищою середня вартість проекту була у сфері телекомунікацій – 1141,6 млн. дол. США. Усі проекти у сфері енергетики реалізовані у формі відчуження (приватизації). У галузі транспорту та телекомунікацій практична більшість проектів – це проекти «з нуля», у галузі водопостачання та водовідведення одна угода реалізована у формі концесії, інша – у формі контрактів з менеджменту та лізингу.

Найбільш відпрацьованим напрямком державно-приватного партнерства в Україні є концесії на будівництво та утримання доріг. Зокрема, характеристика основних концесійних договорів у Львівській області представлена в табл. 7.2. Основною причиною їх низької ефективності була неспроможність приватного партнера виконувати свої концесійні зобов'язання.

Таблиця 7.2.

*Характеристика деяких концесійних договорів ДПП У Львівській області*

Договір	Галузь	Обсяги фінансування	Виконання договору
Договір концесії на будівництво автомобільної дороги: Львів-Краковець між Автодор та консорціумом «Концесійні транспортні магістралі», 1999 р., термін концесії 45 років	Будівництво та експлуатація автомобільних доріг	Кошторисна вартість близько 1,635 млрд. грн.. Фінансування: 60% за рахунок концесіонера, 40% – за рахунок концесіодавця (Укравтодору),	З початку реалізації проекту станом на листопад 2008 р. вартість виконаних робіт становила 37 млн. грн., з них кошти концесіонера – 7,3 млн. грн., кошти Укравтодору – 29,6 млн. грн. Тобто приватний партнер не виконував взяті на себе інвестиційні зобов'язання.
Договір концесії на будівництво автомобільної дороги: Львів-Броди між Укравтодором та ВАТ «Виробничо-наукова компанія «Розточчя СТ», 2002	Будівництво та експлуатація автомобільних доріг	Загальна кошторисна вартість 2,7 млрд.грн. фінансування будівництва мало здійснюватись спільно: 79 % – за рахунок концесіонера, 21 % – за рахунок Укравтодору	Станом на листопад 2008 р. концесіонером було погоджено місце розташування зазначеної автомобільної дороги та виконано проектних робіт на суму 2,4 млн. грн. Договір був розірваний в судовому порядку у 2012 р. по причині: невідповідності умов концесійного договору умовам національного законодавства та неспроможності приватного партнера виконати свої концесійні зобов'язання

Новим поштовхом активізації співпраці між державою та приватним бізнесом стало проведення Євро-2012 на території України та Польщі. На думку незалежних експертів, для цього було інвестовано 38 млрд. євро (40% припадає на Україну). Під час підготовки до Євро-2012 передбачалась, реконструкція та будівництво доріг, залізничних вокзалів, аеропортів,

стадіонів. В основному тут використовувався механізм концесії, незважаючи на те, що такий термін часто відсутній у нормативній документації<sup>315</sup>.

Згідно міської цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу у м. Львові основним джерелом фінансування були державні кошти, зокрема кошти державного бюджету – 47,5%, кошти міського бюджету м. Львова – 15,6% (табл. 7.3).

Таблиця 7.3.

*Джерела та обсяги фінансування фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу у м. Львові*

Джерела фінансування	Загальний обсяг фінансування, млн. грн.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Державний бюджет	5475,51	32,21	163,48	2495,31	2741,43	43,08
Міський бюджет м. Львова	1804,30	48,64	149,29	362,26	1166,43	77,68
Інші джерела	4248,95	59,98	508,16	1356,40	2264,91	59,50
Всього за програмою	11528,76	140,83	820,93	4213,97	6172,77	180,

Проведення Євро-2012 дозволило підвищити інвестиційну привабливість, розвиток туристичної галузі, сфери послуг регіонів, що залучені до цього, але і одночасно породило нові проблеми – високої вартості обслуговування введених в експлуатацію нових об'єктів.

Таким чином, проведені дослідження вказують на низькі обсяги розвитку державно-приватного партнерства, що пов'язані з рядом причин, серед яких: *організаційні* – неузгодженість нормативно-правової бази в цій сфері; складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проектів за участю приватних партнерів; складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації ДПП, недосконалість державної політики у сфері ДПП; *фінансові* – дефіцит бюджетних коштів, відсутність щорічного фінансування довгострокових проектів ДПП, обмеження можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів тощо.

Основні акценти вдосконалення ДПП за рахунок використання фінансових інструментів регулювання, на наш погляд, необхідно зосереджувати на таких напрямках:

1. Посилити відповідальність (фінансову та управлінську) органів влади за реалізацію проектів ДПП, зокрема, при виборі приватних партнерів, шляхом застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості при виборі інвесторів та оцінюванні їх потенційних можливостей.

<sup>315</sup>Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика. [монографія] ІРД НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.

2. Оскільки причиною невиконаних концесій ДПП дуже часто виступає неспроможність приватних партнерів виконувати свої обов'язки, тому необхідно розробити механізм захисту приватних інвесторів, в рамках якого необхідно:

- розробити механізм компенсації державним партнером приватному різниці між затвердженими та економічно обґрунтованими тарифами, цінами, а також в результаті непередбаченого збільшення тарифів надавати пільги приватним партнерам<sup>316</sup>;
- розробити механізми справедливої компенсації у разі дострокового припинення договору ДПП з ініціативи державного партнера для обґрунтування збитків приватного партнера;
- здійснення фінансового сприяння через певні стимули власникам приватного капіталу, що залучені до ДПП на довгострокову перспективу, адже довготривалі інвестиції є високо ризикованими, тому держава, щоб залучити приватний бізнес вкладати кошти в розбудову інфраструктурних об'єктів, як показує світова практика, повинна запровадити певні пільгові умови. В умовах дефіциту бюджетних коштів участь приватного партнера у співфінансуванні проектів може більшою мірою заохочуватись за рахунок отримання державних гарантій, що забезпечують одержання позикових коштів приватним інвесторам за мінімальною ціною<sup>317</sup>.

3. Оскільки найпоширенішою формою ДПП в Україні є концесія, то потребують врегулювання такі питання, як: методика розрахунку концесійних платежів, термін концесії, розрахунок тарифів та послуг, методики оцінки ризиків та впровадження реальних механізмів їх розподілу, усунення бюрократичних перепон при отриманні необхідних дозволів тощо.

**Стимулювання інноваційного розвитку депресивних територій** є важливим напрямком конвергентного розвитку регіонів, адже забезпечити випереджаючий розвиток регіони можуть лише через використання інноваційних чинників. Тому держава, регулюючи доходи окремих регіонів повинна враховувати рівень їх інноваційного розвитку.

В контексті необхідності забезпечення процесів децентралізації влади в умовах адміністративно-територіальної реформи потрібно вдосконалити бюджетне регулювання через передачу частини державних функцій місцевим органам влади та закріпити за місцевими бюджетами необхідні доходи, адже на сьогоднішній день основною проблемою місцевих бюджетів є низька частка власних джерел доходів та дуже висока залежність від трансфертів центрального уряду.

Передаючи частину доходів на місцевий рівень, важливо враховувати можливості інноваційного розвитку регіонів. Так, спрямовуючи частину

<sup>316</sup> Павлюк А. П. ДПП як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А. П. Павлюк, Д. В. Ляпін // Стратегічні пріоритети. – 2012. - №3. – С.38-45.

<sup>317</sup> Федулова Л. І. Фінансові аспекти державно-приватного партнерства / Л.Федулова // Фінанси України. – 2012. - №12. – с. 79-93.

податку з прибутку підприємств до доходів місцевих бюджетів, доцільно було б диференціювати ставки відрахувань в залежності від рівня інноваційного розвитку регіону та залишати, наприклад, 5% податку з прибутку, що надходить до місцевих бюджетів, для регіонів з високим рівнем інноваційного розвитку, 10% – для регіонів з середнім рівнем інноваційного розвитку, 15% – для регіонів з низьким рівнем інноваційного розвитку. Для цього важливо розробити систему показників для оцінювання рівня інноваційного розвитку регіонів. Отримані за рахунок цього кошти місцевих бюджетів повинні мати цільове призначення та використовуватись як джерело фінансування програм інноваційного розвитку регіонів. Такий підхід дозволив би забезпечити підвищення інноваційної активності в депресивних регіонах.

Важливим інструментом регулювання регіонального розвитку є державний фонд регіонального розвитку, який згідно статті 24 Бюджетного кодексу України, має бути сформований в обсязі не менше 1% прогнозованого обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України. Одним з напрямків використання коштів фонду є фінансування угод регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» передбачено видатки Державного фонду регіонального розвитку, близько 1 млрд. гривень, що становить лише 0,3% (а не 1%) від доходів загального фонду держбюджету. Однак, у зв'язку з складною економічною та політичною ситуацією в країні та пошуком шляхів оптимізації видатків державного бюджету, повстало питання про ліквідацію фонду і у 2014 р. було повністю скасовано фінансування фонду регіонального розвитку. Це, в свою чергу, може призвести до того, що регіони повністю втратять можливість розвиватися, ремонтувати дороги, щось будувати. Однак, реалізація інноваційно-інвестиційних програм регіонів потребує збільшення ресурсів фонду: за підрахунками спеціалістів ця цифра повинна бути втричі вищою.

У перспективі в умовах стабілізації політичної та економічної ситуації в державі пропонується для вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в Україні збільшити до 3% частку Державного фонду регіонального розвитку у прогнозованому обсязі доходів загального фонду проекту державного бюджету України. Такий крок має фінансове обґрунтування, адже загальна сума доходів та видатків державного та місцевих бюджетів не зміниться, лише відбудеться перерозподіл Державного бюджету в бік збільшення обсягів фінансування державного фонду регіонального розвитку.

Отже, побудова політики формування конвергентної моделі розвитку вимагає пошуку нових механізмів, які б забезпечували прискорений розвиток депресивних регіонів, найдієвішими з яких є стимулювання розвитку регіональних «точок зростання», надання преференцій інноваційному розвитку депресивним територіям та використання

державно-приватного партнерства, яке дозволило б розвинути інфраструктурні галузі та вирішувати проблеми фінансування довгострокових інвестиційних проектів.

#### **7.4. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ КРЕДИТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

В нинішніх економічних межах, в яких перебуває фінансово-кредитна система України, існує значна диспропорція в обсягах залучення та можливостях використання акумульованих фінансово-кредитними установами ресурсів. Це створює так званий ефект перетікання ефективності, коли залучаючи ресурси в одних регіонах, акумулятори вкладають їх у інші, обслуговуючи потреби економіки лише деяких регіонів. При цьому капітали концентруються в найбільш капіталізованих регіонах, активи «стікаються» в ті регіони, де їх вартість є максимальною. Території, де рівень капіталізації є незначним, неспроможні утримувати капітал, відчувають значний відтік ресурсів і, як наслідок, не є спроможними забезпечувати ефективний розвиток своєї економіки. Це, в свою чергу, може спричинювати подальше, а часом і незворотне, поглиблення асиметрій регіонального розвитку. Однак, на нашу думку, метою держави не має бути намагання будь-якими засобами досягати конвергенції регіонів за усіма напрямками функціонування їх економіки, необхідним є пошук таких механізмів її модернізації у пріоритетних для конкретного регіону точках розвитку, реалізація яких дозволила б забезпечити підвищення капіталізації регіону загалом. Саме це дозволить активізувати процеси згладжування розбіжностей в регіональному розвитку.

З огляду на існуючі на нинішній день дисбаланси та регіональні особливості функціонування банківської системи, слід звернути увагу на так звану модель «вулкану» Х. Гірша<sup>318</sup>, зміст якої полягає в ототожненні генерування інновацій у промислово розвинутому регіоні з виверженням вулкану, магла якого (інновації) розпливаються по усьому регіону, дістаючи периферії та відсталіх територій, і забезпечує тим самим підвищення рівня їх розвитку. При цьому, акцент робиться і на затуханні з часом «вулкану», зникненні інноваційного центру та перетворенні колись потужного

---

<sup>318</sup> Giesch H. Aspects of Growth Structural Change and Employment – A. Schumpeterian Perspective // Weltwirtschaftliches Archiv. – 1979, Band 115. Hef. 4.

виробничого осередку в депресивні старопромислові райони<sup>319</sup>. Незважаючи на те, що автори теорії апробовували її щодо інноваційного розвитку, на нашу думку, її постулати в повній мірі можна застосовувати і щодо розвитку регіональних осередків банківської системи України на даному етапі її розвитку. Мається на увазі, що в умовах значної диференціації регіонів України практично за усіма основними показниками їх розвитку та чіткий поділ на промислово-розвинуті регіони-лідери та регіони-аутсайтери говорити про можливість виникнення у короткостроковій перспективі однозначних ознак конвергентного розвитку, на нашу думку, недоречно. Вважаємо, що в банківському секторі економіки України і надалі буде спостерігатись так звана конвергентно-дивергентна модель розвитку, тобто відсутність стійкої тенденції до зближення чи віддалення регіонів за розвитком регіональних банківських систем з поглибленням ролі та значення декількох потужних фінансових центрів – генераторів банківських ресурсів (так званих «вулканів» згідно теорії Х. Гірша). Їх функціонування, проте, в повній мірі зможе задовольняти доступність та потреби реального сектора економіки та населення в банківських продуктах та послугах (т.зв. «магмі») через подальшу оптимізацію банківської інфраструктури та введення в практику новітніх, переважно дистанційних форм роботи із клієнтами.

Однак, слід звернути увагу на те, що ефективний розвиток та функціонування регіону в нинішніх умовах неможливий без побудови сучасних та ефективних міжрегіональних відносин. Особливої актуалізації це набуває в контексті побудови саме фінансово-кредитних відносин – значна частка кредитних ресурсів, створених на територіях регіонів в процесі відтворення, залишає регіон їх створення і повертається в нього лише частково у вигляді перерозподілених кредитних ресурсів. А, отже, можна зробити висновок, що кредитна система сама по собі здатна формувати та регулювати ефекти своєї діяльності, забезпечувати внутрішню та зовнішню інтегрованість щодо регіону, взаємодіяти з іншими суб'єктами господарювання.

З огляду на це, вважаємо, що розв'язання проблем, пов'язаних із можливостями забезпечення конвергентного розвитку регіонів, лежить в площині формування взаємодії та взаємовпливу суб'єктів банківської системи та інших суб'єктів економіки:

- на внутрірегіональному рівні – через дію механізмів інтегрування банківського сектора в економіку регіону; налагодження співпраці банківського та реального секторів економіки, підвищення ефективності використання кредитного потенціалу регіону з метою забезпечення зростання його фінансового потенціалу та, як наслідок –

---

<sup>319</sup>Вахович І. М., Ропотан І. В. Регіональна конвергенція фінансового забезпечення сталого розвитку України: Монографія/ І. М.Вахович, І. В.Ропотан. – Луцьк : Волиньполіграфтм, 2014. – 219 с. – С. 10

підвищення капіталізації регіону й досягнення кінцевої мети – забезпечення його сталого соціально-економічного розвитку;

- на міжрегіональному рівні – через процеси перетікання банківських капіталів та, як наслідок, формування центрів концентрації фінансових ресурсів, дію механізмів банківського кредитування, що виникають на підставі вищезазначеного;

- на національному рівні, що обумовлене участю держави як регулятора грошово-кредитної та фіскальної політики. Відповідно, досягнення регіонального розвитку, як передумови конвергентного розвитку регіонів країни, в тому числі, є наслідком реалізації на державному рівні ефективної економічної, фінансово-кредитної та регіональної політики.

Специфіка проблеми полягає в тому, що вплив зазначених механізмів є взаємозалежним та взаємодоповнюючим за усіма рівнями взаємодії, що визначається самою природою банківської діяльності. Проте, кожному із забезпечуючих рівнів притаманні і власні особливості.

Кредитні ресурси, створені в регіоні, є похідними від результативності виробничо-господарської та фінансової діяльності суб'єктів економіки регіону. І навпаки, ефективність функціонування суб'єктів економіки регіону є індикатором ефективності фінансово-кредитної політики регіону. Незважаючи на загальний висхідний тренд фізичного обсягу залучених від суб'єктів господарювання депозитів та спрямованих в економіку кредитних ресурсів, вплив механізмів банківського кредитування на економічний розвиток залишається доволі незначним та нестабільним. Прослідковується ситуація, при якій структура банківських кредитів за галузями та термінами не відповідає потребам модернізаційних процесів – переважна частка кредитів (понад 70 %) спрямована у поточну діяльність, і за останні три роки структура інвестицій практично не змінилась: протягом 2008-2013 рр. найбільший обсяг кредитів надходив до харчової промисловості, що становить 26,7% усіх кредитів у переробну промисловість у середньому за період, металургії (12,4%), хімічної та нафтохімічної промисловості (8,9%), машинобудування (6,4%), виробництва неметалевої мінеральної продукції (4,9%). Частка кредитів, спрямованих у сільське господарство, мисливство та лісове господарство в середньому протягом останніх років не перевищувала 6,8% загального обсягу наданих суб'єктам господарювання кредитів. Водночас, переважна більшість кредитів у економіку є короткостроковими (до одного року – 47%), а частка довгострокових кредитів залишається низькою (понад 5 років – 4,3%). Наслідком стало погіршення основних макроекономічних показників України за збереження відносної стабільності фінансової сфери, що супроводжувалося наростанням дисбалансів, які містили потенціал макроекономічної дестабілізації.

В цьому ключі важливим, на нашу думку, є формування такої моделі співпраці між державою – регіонами – банківськими установами, при

реалізації якої забезпечувалась б підтримка на кожному із зазначених рівнів в наступних напрямках: переході від підтримки цілих галузей до підтримки конкретних технологій та виробництв; формуванні тісної взаємодії між банківськими установами – регіональною владою та суб'єктами економіки при прийнятті рішень щодо кредитної підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, налагодженні співпраці щодо діагностики та пошуку розв'язання проблемних моментів розвитку, акцентуванні на формуванні взаємовигідних для усіх суб'єктів взаємодії стосунках із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства.

На внутрірегіональному рівні досягнення поставлених завдань має забезпечуватись через дію механізмів впливу фінансово-кредитного сектора регіону на його економіку, внутрішню узгодженість суб'єктів фінансово-кредитної системи регіону, взаємовпливу суб'єктів фінансово-кредитної системи регіону та регуляторів, взаємодію реального та фінансово-кредитного секторів економіки регіону та започаткування ефективних механізмів взаємодії місцевих органів влади та фінансових установ, зокрема, банків, у кредитуванні пріоритетних для регіону проектів, визначених стратегіями регіонального розвитку (рис. 7.3). Ефект синергії, який виникає при організації такої співпраці, спонукає досягненню ефективності функціонування системи управління регіоном та може сприяти забезпеченню конвергентного розвитку регіонів країни загалом.

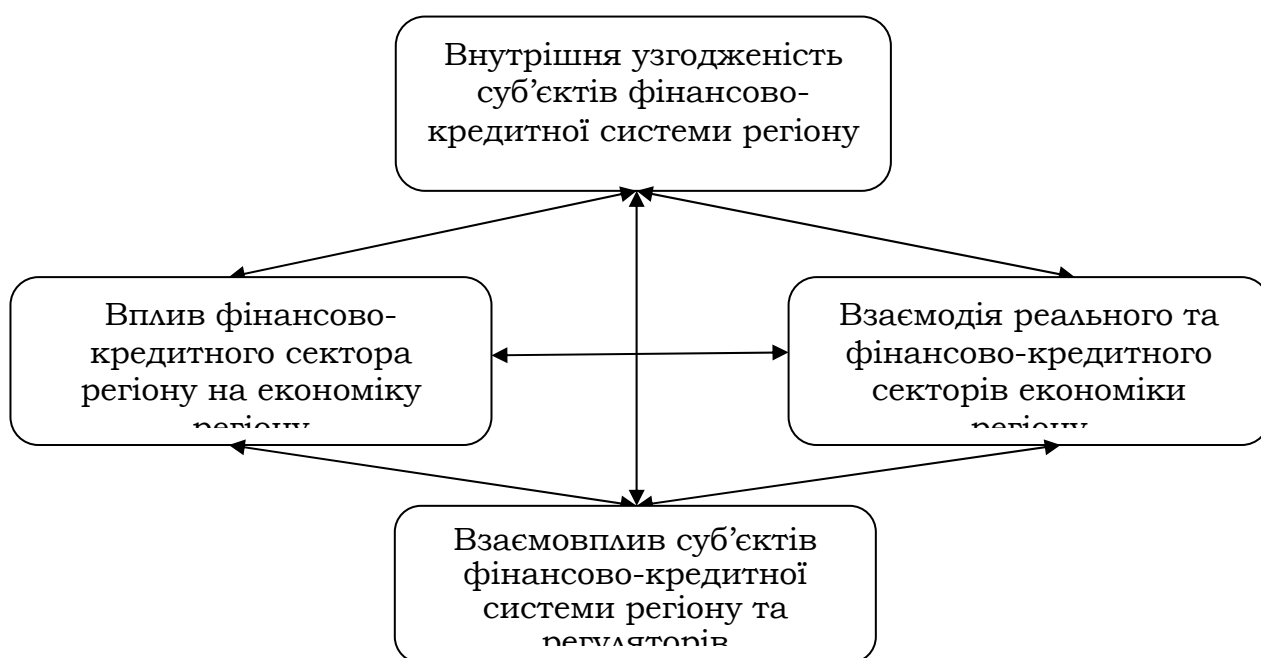


Рис. 7.3. Основні напрями взаємодії суб'єктів банківської системи та інших суб'єктів економіки регіону у внутрірегіональній площині

В зв'язку із цим, на нашу думку, для банківської системи регіону необхідним є вибір такої моделі взаємодії з регіональною економічною системою та державою, застосування якої дозволить досягти максимально необхідного рівня соціально-економічного розвитку регіону та зростання



рівня його капіталізації, що, в кінцевому результаті, дозволить забезпечити конвергентний розвиток регіонів країни.

Слід відзначити, що взаємодія між регіональними акумуляторами кредитних ресурсів та реальним сектором економіки відбувається через кредитування, інвестиції, інвестиції в банківські цінні папери та цінні папери небанківських фінансових посередників, афільовану участь в капіталах, інвестиції в корпоративні цінні папери, кредитування під заставу цінних паперів та через інші форми взаємодії. Банківська система через дію механізмів кредитного забезпечення регіонального розвитку взаємодіє із реальним сектором економіки регіону у фінансуванні та забезпеченні його кредитними ресурсами (рис. 7.4).

Однак, заслуговує на увагу той факт, що в останні роки банки проводять консервативну кредитну політику, внаслідок чого доступ до довгострокового кредитування одержують лише деякі підприємства, що оперують значними грошовими потоками, мають добру кредитну історію й досить ліквідне забезпечення. Недостатність фінансування й недоступність кредитування – це основні тенденції, що характеризують економічні умови функціонування промислового виробництва в Україні. Проблеми поглиблюються ще й тим, що кредитна діяльність банків є високо ризиковою діяльністю. З іншого боку, саме вона створює основну частку доходів комерційних банків. Тому, формування ресурсної бази банківських установ виступає в якості одного із головних чинників впливу на можливість активізації кредитних процесів не лише з позицій забезпечення регіонального розвитку, а і на державному рівні. Наступним напрямом має стати створення в регіонах стимулів економічного характеру. Це має стосуватись як інвесторів, так і операторів ринку капіталу. Розвиток пріоритетних галузей економіки регіону, забезпечення його конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості, формування позитивного інвестиційного іміджу регіону, розвиток сфери послуг, туризму, інфраструктури сприятимуть покращенню економічного становища регіону. Визначення пріоритетів розвитку регіону та їх ефективна реалізація дадуть можливість залучення додаткових кредитних та інвестиційних ресурсів, що, безсумнівно, сприятиме покращенню економічного позиціонування регіону.

На нашу думку, досягнення синергетичної ефективності взаємодії реального та кредитного секторів економіки регіону є обумовленим участю держави як регулятора грошово-кредитної та фіскальної політики. Окрім того, досягнення синергетичної ефективності може бути забезпечена через: проектне фінансування, синдикативне кредитування великих регіональних проектів та програм, андеррайтинг корпоративних емісій, підтримку вторинного ринку цінних паперів суб'єктів господарювання регіонального рівня, кредитування малого та середнього бізнесу регіону, споживче кредитування, мікрокредитування бізнес-проектів регіонального рівня тощо.

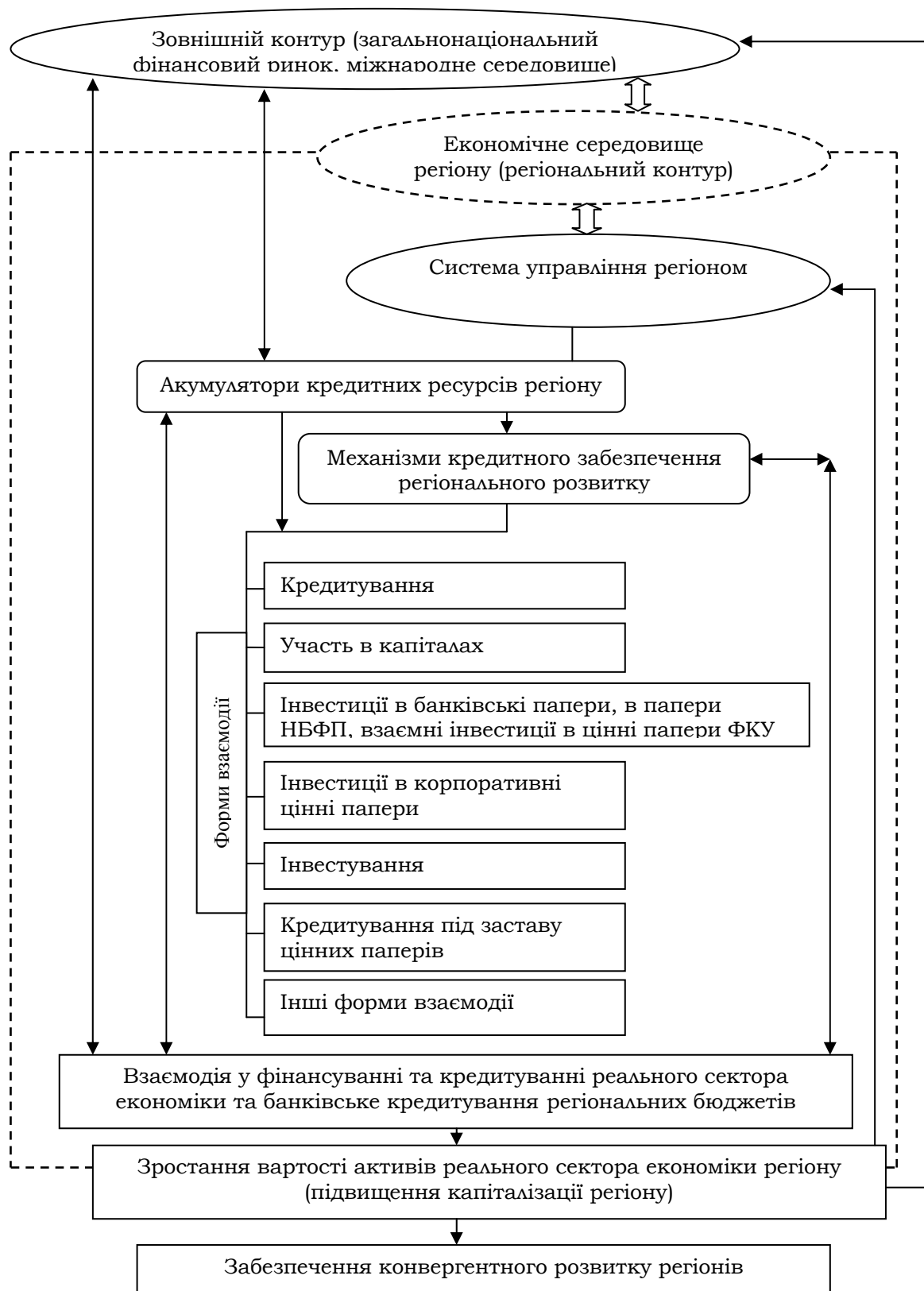


Рис. 7.4. Вплив банківського кредитування на регіональний розвиток

Необхідним вбачається вдосконалення інституційного середовища регіону. Метою цього є забезпечення доступності фінансових послуг (зокрема, кредитних ресурсів) споживачам: як суб'єктам господарювання, так і населенню. В межах організації співпраці з регіональною та місцевою

владою доцільним є створення в регіонах банків із обов'язковою афільованою участю в його капіталі регіональних органів влади. Створення такого роду фінансово-кредитної установи, у випадку забезпечення належних умов її функціонування та ефективної діяльності, могло б стати гарантом доступності кредитних ресурсів для найбільш нагальних сфер їх застосування на регіональному рівні. Досвід існування таких установ набув широкого розповсюдження в Західних країнах.

Отже, розв'язання проблем, пов'язаних із кредитуванням суб'єктів господарювання в Україні лежить у трьох площинах.

*По-перше*, це проблеми, розв'язання яких лежить в компетенції держави та може проявлятися через формування законодавства, запровадження якого сприятиме стимулюванню кредитування, особливо це має стосуватись суб'єктів малого та середнього рівня, розробка дієвого механізму для реалізації цього положення; забезпечення державної фінансової підтримки для зниження рівня ризику для банківських установ; коригування рівня резервних вимог; застосування практики довгострокового рефінансування під кредитування банками суб'єктів підприємництва тощо.

*По-друге*, це ціла низка проблем, пов'язаних із розширенням джерел формування ресурсів. Їх розв'язання лежить в площині удосконалення механізмів пільгового кредитування через забезпечення механізму державних гарантій на отримання кредитних ресурсів у довгострокові проекти, активізації іпотечного кредитування, мікрокредитування; залучення кредитних коштів на програмних засадах для модернізації підприємств, розроблення механізмів кредитної підтримки суб'єктів господарювання сектора із залученням ресурсів міжнародних фінансових організацій тощо.

*По-третє*, проблеми, розв'язання яких лежить в компетенції банківських інституцій. До них слід віднести, зокрема, зростання капіталізації банківських установ, зміну в ресурсній політиці банків, запровадження нових видів банківських продуктів з метою залучення додаткових фінансових ресурсів; синдикативне кредитування; налагодження співпраці із місцевими органами влади з метою співкредитування перспективних для регіонів інвестиційних проектів тощо.

## **7.5. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В РЕГІОНІ**

Деструктивні процеси у сфері соціального страхування України, зумовлені впливом кризових явищ в економіці країни, спричинили зменшення доходів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та необґрунтоване зростання їх видатків. З огляду на це, метою запропонованої концепції є забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування в Україні таким чином, щоб збалансувати бюджети фондів соціального страхування, з однієї сторони, та підвищити рівень матеріального захисту застрахованих осіб у зв'язку із безробіттям, тимчасовою втратою працездатності, нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням, набуттям пенсійного віку, з іншої.

Зважаючи на необхідність ефективного формування та використання фінансових ресурсів Фондів соціального страхування за відповідного нормативно-правового, організаційного та інформаційного забезпечення (рис. 7.4), вважаємо за доцільне обґрунтувати такі концептуальні напрями:

- ✓ гармонізацію законодавчих норм у сфері соціального страхування в Кодексі соціального страхування;
- ✓ визначення організаційно-правового статусу органів управління у сфері соціального страхування та їх структуризація;
- ✓ підвищення рівня інформаційної відкритості Фондів соціального страхування;
- ✓ забезпечення соціально-економічної ефективності фінансового механізму соціального страхування в Україні в частині впливу на формування, використання та резервування фінансових ресурсів;
- ✓ забезпечення належного матеріального захисту застрахованих осіб у системі соціального страхування.

Обґрунтування зазначених завдань передбачає здійснення комплексу заходів щодо забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування у таких концептуальних напрямках.

## Концепція забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування в Україні

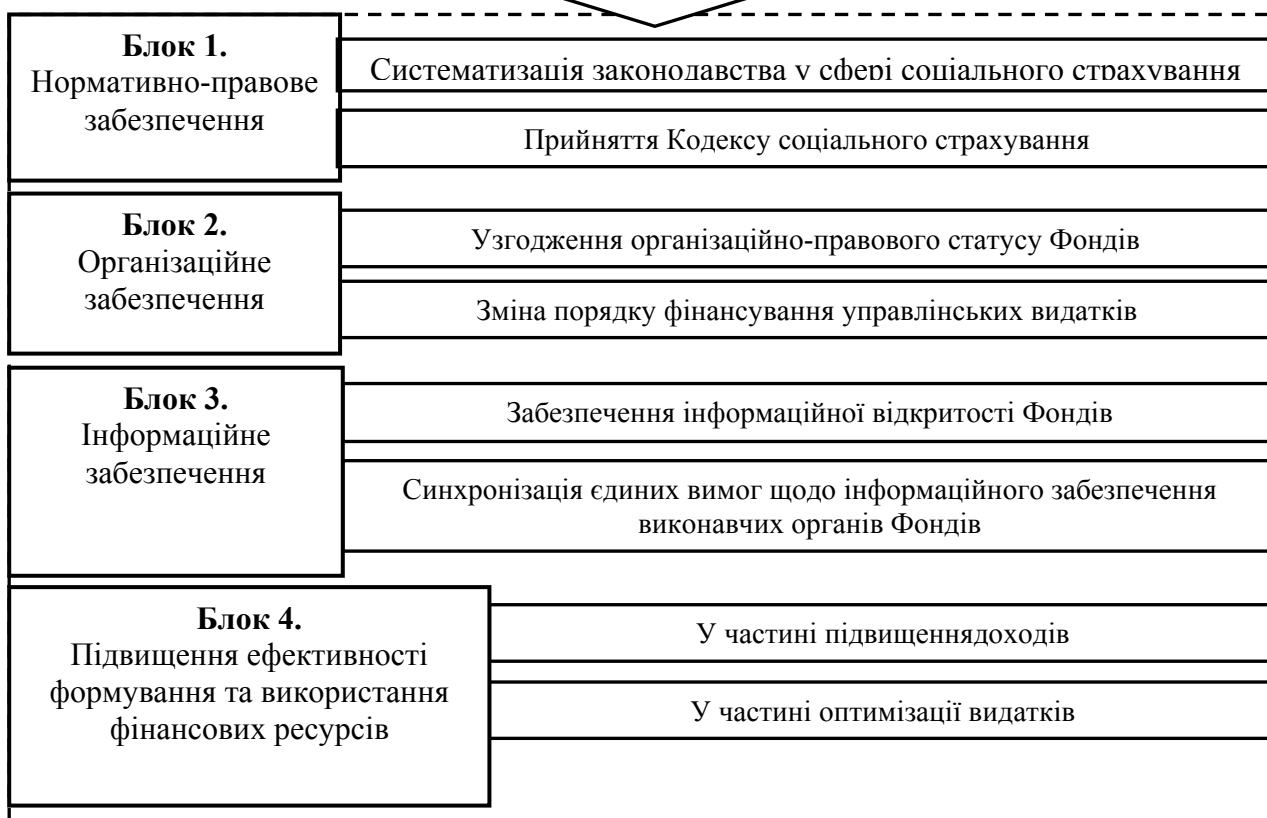
### Принципи



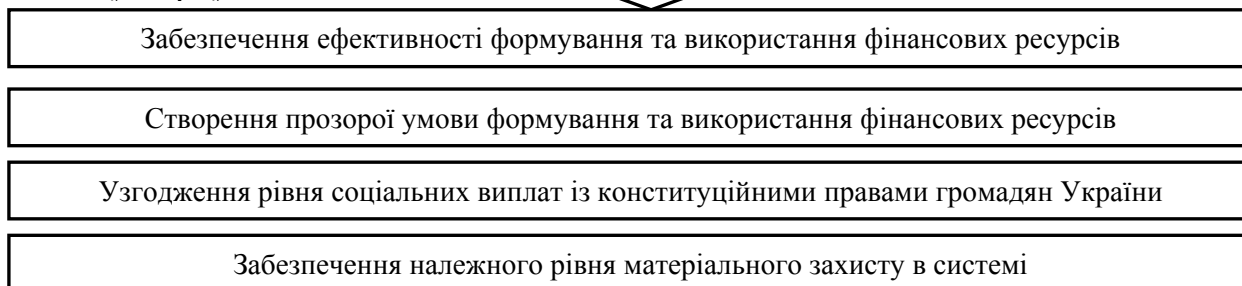
### Основна мета

Ефективне формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування, підвищення рівня матеріального захисту застрахованих осіб у випадку тимчасової втрати працездатності, безробіття, нещасних випадків та професійного захворювання, у старості

### Напрями вдосконалення



### Очікувані результати



**Рис. 7.4. Концептуальні засади забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування \***

\* авторська розробка

### 1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення.

Базовою основою концепції забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування в Україні є впорядкування чинного законодавства в єдину цілісну систему з метою визначення організаційно-правового статусу Фондів соціального страхування, структуризації органів правління, удосконалення системи управління задля досягнення головної мети забезпечення належного життєвого рівня захисту кожної людини при настанні соціального ризику.

Євроінтеграційний курс зумовлює необхідність гармонізації законодавства України відповідно до стандартів Європейського Союзу. Зарубіжний досвід свідчить, що у більшості країн урегулювання норм соціального страхування, здійснюється за допомогою єдиного кодифікованого нормативно-правового акту (табл. 7.5).

Таблиця 7.5.

#### *Зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання соціального страхування\**

№ п/п	Країна	Нормативно-правовий акт
1.	Німеччина	Соціальний кодекс
2.	Болгарія	Кодекс соціального страхування
3.	Франція	Кодекс соціального страхування
4.	Угорщина	Акт про соціальний захист
5.	Ірландія	Акт соціального добробуту
6.	Португалія	Основний акт про соціальний захист
7.	Іспанія	Основний акт про соціальний захист

\*джерело [94, 95].

Отже, враховуючи досвід зарубіжних країн у сфері законодавчого регулювання соціального страхування, удосконалення нормативно-правового забезпечення соціального страхування в Україні передбачає здійснення систематизації існуючого законодавства з питань функціонування фондів соціального страхування в єдиному кодексі – Кодексі соціального страхування.

Кодифікація законодавства у сфері соціального страхування дасть змогу:

- гармонізувати законодавство про соціальне страхування відповідно до міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих Україною;
- уніфікувати термінологію у сфері соціального страхування;
- узгодити організаційно-правові статуси Фондів соціального страхування;
- побудувати уніфіковану систему управління фінансовими, інструктивними та інформаційними потоками в системі соціального страхування;

– створити єдину для всіх фондів соціального страхування інформаційну базу персоніфікованого обліку страхових внесків та здійснення страхових виплат.

## 2. Удосконалення організаційного забезпечення.

При обґрунтуванні концептуальних напрямів забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування важливим компонентом є організаційне забезпечення, основною метою якого є організація взаємозв'язків між окремими елементами органів управління із забезпеченням кадровими, фінансовими, інформаційними, матеріальними, технічними ресурсами задля підтримки ефективного функціонування системи соціального страхування.

Згідно із профільними законами про соціальне страхування, органами управління кожного з Фондів є правління та виконавча дирекція. Варто зауважити, що організаційно-правовий статус як Фонду ССзТВП, так і його виконавчої дирекції узгоджені із Законом України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (рис. 7.6).

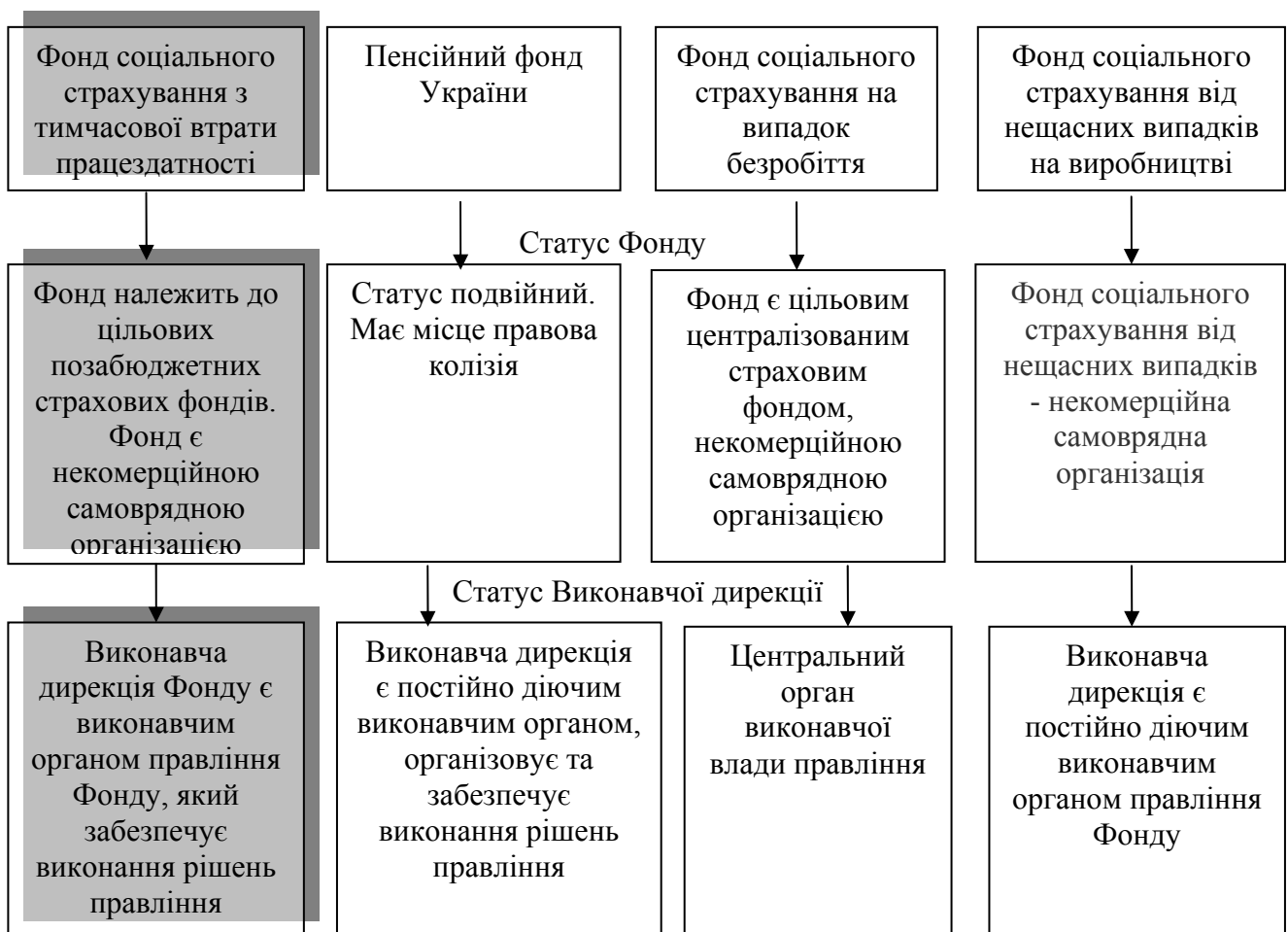


Рис. 7.6. Порівняння організаційно-правового статусу органів управління Фондів соціального страхування \*

\*побудовано на основі [96-99, 100]

Для прикладу, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є цільовим позабюджетним страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією, а Виконавча дирекція Фонду є виконавчим органом правління Фонду, що забезпечує виконання рішень правління. Відмітимо й те, що на відміну від ПФУ інші фонди соціального страхування є некомерційними самоврядними організаціями.

Відповідно до Положення про Пенсійний фонд України, він є центральним органом виконавчої влади, що здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Прикінцевими положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено, що ПФУ функціонує тимчасово, його правонаступником є Пенсійний фонд, який створюватиметься як неприбуткова самоврядна організація, виключним видом якої є пенсійне страхування.

Правовий аналіз норм цивільного законодавства дає змогу вважати Фонди соціального страхування юридичними особами публічного права, оскільки, згідно із Цивільним Кодексом України, вони створені відповідно до базових (профільних) законів. З огляду на це, а також враховуючи функціональні особливості Фондів, зокрема здійснення нестрахових виплат, вважаємо за доцільне закріпити статус кожного з них як органу виконавчої влади.

У контексті організаційного забезпечення соціального страхування важливість закріплення юридичного статусу Фондів соціального страхування як виконавчих органів, полягає у зміні порядку здійснення видатків на адміністративно-управлінські цілі, дає підставу для фінансування зазначених видатків із Державного бюджету. Отже, узгодження організаційно-правового статусу Фондів соціального страхування сприятиме цільовому використанню страхових ресурсів Фонду.

### *3. Удосконалення інформаційного забезпечення.*

Виявлені найбільш типові порушення вимог оприлюднення офіційної інформації свідчать про наявність недоліків не тільки інформаційного забезпечення, а й проблем організаційного та правового характеру, а в окремих випадках, це свідчить про порушення законодавчо встановлених умов формування та використання фінансових ресурсів Фондів соціального страхування. З огляду на це, нами розроблені загальні рекомендації щодо поліпшення висвітлення та способу розміщення інформації на офіційних веб-сайтах управлінь Фондів соціального страхування (рис. 7.7).



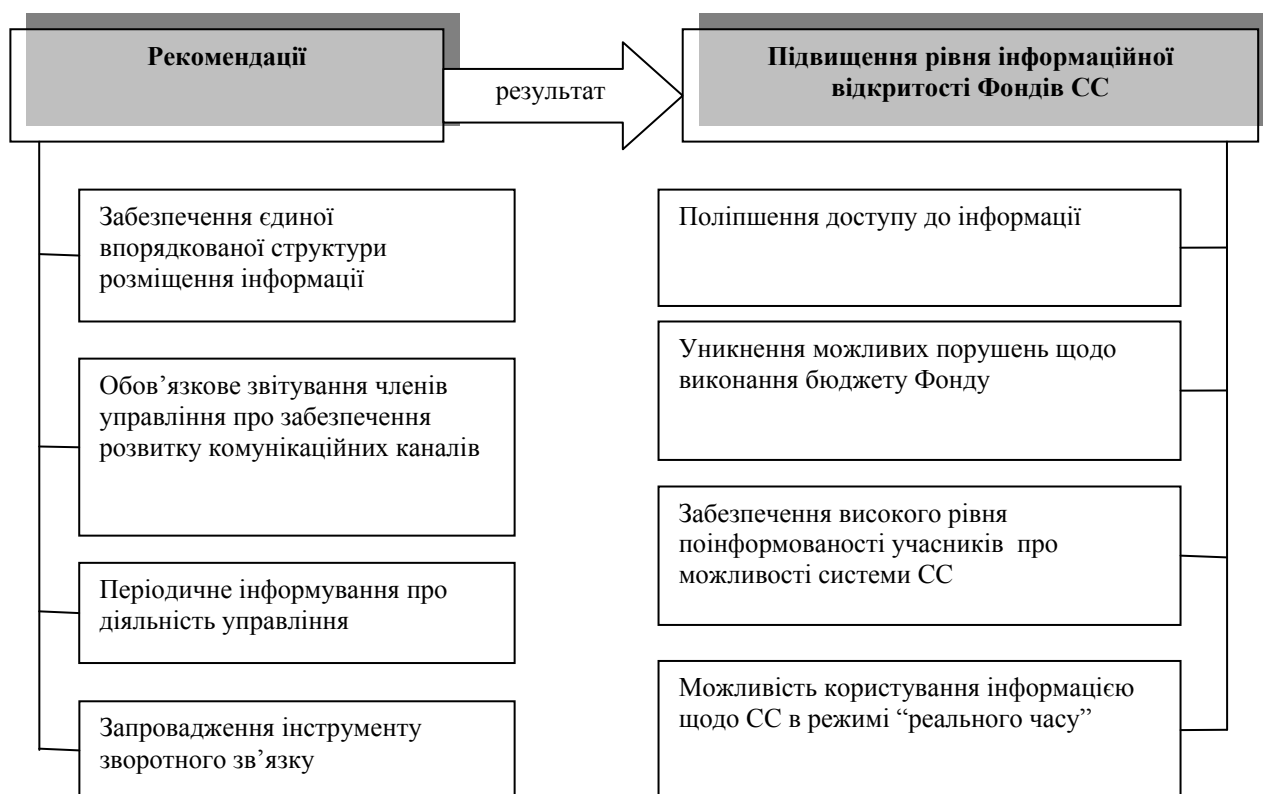


Рис. 7.7. Рекомендації для забезпечення інформаційної відкритості Фондів соціального страхування в Україні \*

\*авторська розробка

Важливість проведеного моніторингу інформаційної відкритості полягає в оцінці широкого спектра питань – забезпечення доступу безпосереднього користувача до публічної інформації, доступності адміністративних послуг, відображення результатів регуляторної політики, оприлюднення нормативно-правових актів, прозорість бюджетного процесу. Крім того, вимірювання фокусується на оцінці та порівнянні окремих управлінь Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Отже, синхронізація для всіх управлінь єдиних вимог до інформаційного забезпечення у галузі соціального страхування дозволить забезпечити прозорість фінансових потоків, підвищити платіжну та звітну дисципліну, цільове використання фінансових ресурсів, своєчасне та належне надання якісних послуг та здійснення соціальних виплат.

Проведений аналіз та оцінка конвергентно-дивергентних процесів формування і використання фінансових ресурсів ПФУ в Україні загалом та Львівській області зокрема, дають змогу зробити висновок про відсутність єдиної узгодженої політики регіонального розвитку пенсійного страхування в Україні. В контексті виявлених регіональних особливостей в сфері пенсійного страхування слід звернути увагу на відсутність рівних умов щодо формування та використання фінансових ресурсів регіональними управліннями. Варто також зауважити, що значна частина фінансових проблем пенсійного страхування в регіонах залежить від соціально-економічного розвитку країни загалом, та регіонів, зокрема. З огляду на це, вважаємо за необхідне обґрунтувати можливі напрями забезпечення

ефективності формування та використання фінансових ресурсів ПФУ з позицій регіонального розвитку (табл. 7.5).

Таблиця 7.5.

*Напрями забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів ЗДПС в регіоні*

Напрямок	Комплекс заходів
У частині ефективного формування фінансових ресурсів	Децентралізація фінансових ресурсів пенсійного страхування
	Оптимізація надходжень власних фінансових ресурсів пенсійного страхування в регіоні шляхом легалізації заробітної плати
	Підвищення ефективності формування власних фінансових ресурсів пенсійного страхування в регіоні.
	Забезпечення еквівалентності розміру пенсійних виплат із розмірами страхових внесків
	Популяризація добровільної участі в системі ЗДПС
	Зниження заборгованості зі сплати ЄСВ
У частині ефективного використання фінансових ресурсів	Врегулювання пенсійних виплат за рахунок власних надходжень
	Припинення фінансування пільгових пенсій за рахунок власних фінансових ресурсів
	Оптимізація видатків за рахунок фінансових ресурсів ФССБ та ФССНВ
	Економія адміністративно-управлінських видатків

1. *Децентралізація фінансових ресурсів пенсійного страхування.* Податковий характер формування фінансових ресурсів ПФУ призвів до їх централізації у складі Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Така ситуація негативно вплинула на прозорість бюджетного процесу ПФУ, наслідком чого стало руйнування системи пенсійного страхування, побудованої на страхових засадах. Встановлення перерозподілу ЄСВ на центральному рівні та незабезпечення економії управлінських видатків фондів соціального страхування, дають змогу зробити висновок, що основної мети централізації страхових платежів у складі ЄСВ не досягнуто.

З огляду на це, вважаємо за необхідне повернення до сплати страхових внесків за видами соціального страхування, що сприятиме цільовому використанню фінансових ресурсів та посилить відповідальність регіональних управлінь ПФУ за формування власних фінансових ресурсів.

2. *Оптимізація надходжень власних фінансових ресурсів пенсійного страхування в регіоні шляхом легалізації заробітної плати.* Однією із форм легалізації заробітної плати в регіоні та країні загалом є встановлення пропорційної відповідальності між роботодавцем і працівником щодо сплати ЄСВ. В контексті можливого збільшення власних надходжень до бюджету ПФУ особливої уваги потребує перегляд норм відрахувань ЄСВ, які збільшують податкове навантаження на роботодавців, що не сприяє зацікавленості у їх сплаті через високі тарифи та посилює негативні

тенденції, пов'язані із виплатою «тіньової» заробітної плати. Крім того, втрачаються страхові основи пенсії, оскільки відповідальність за її формування в основному забезпечується роботодавцем.

Позитивним в цьому плані є досвід країн-членів Європейського Союзу, в яких в ході проведення пенсійної реформи було встановлено пропорційну відповідальність між працівником та роботодавцем щодо сплати пенсійних внесків. Пропоновані нами новації стосовно тарифів відрахувань до ПФУ передбачають перерозподіл відповідальності між роботодавцем і працівником за формування майбутньої пенсії останнього до встановлення паритетності у сплаті пенсійних внесків.

Діючим урядом запропоновано зменшити розмір Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, проте, аналіз соціально-економічного розвитку Львівської області свідчить про зменшення чисельності господарюючих суб'єктів, порушення ними строків сплати пенсійних внесків, зменшення чисельності зайнятого населення працездатного віку, що зумовило додаткове фінансове навантаження на бюджет ПФУ у Львівській області.

В сучасних умовах, як один із варіантів вирішення цього питання вбачаємо у можливості зменшення норми відрахувань для роботодавців в розмірі, що буде відповідати збільшенню цієї норми для працівника. Таким чином, буде забезпечено перерозподіл відповідальності роботодавця та працівника за формування майбутньої пенсії останнім.

*3. Підвищення ефективності формування власних фінансових ресурсів пенсійного страхування в регіоні.* Традиційна приналежність західних регіонів України, в тому числі і Львівської області, до праценадлишкових регіонів та проведений аналіз надходження власних фінансових ресурсів до бюджету ПФУ у Львівській області, вказують на їх дефіцит та свідчать про необхідність забезпечення ефективної зайнятості та проведення реформи оплати праці в регіоні.

Значний рівень варіації в оплаті праці в розрізі районів Львівської області підтверджує те, що формування фінансових ресурсів регіональних управлінь ПФУ лежить в площині політичних рішень та ефективної співпраці між роботодавцями і працівниками. Відтак, підвищення мінімальної оплати праці, а також налагодження соціального діалогу між роботодавцями та працівниками в частині підвищення рівня оплати праці останніх сприятиме додатковому акумулюванню власних фінансових ресурсів ПФУ в регіоні. В контексті вказаних проблем важливим є забезпечення дотримання роботодавцями соціальних гарантій населення в частині виплати заробітної плати не нижче законодавчо встановленого мінімального рівня шляхом дієвого контролю представниками відповідних відомств.

Важливим завданням збільшення чисельності платників Єдиного внеску загальнообов'язкове державне соціальне страхування є підвищення рівня та забезпечення ефективної зайнятості в регіоні.

*4. Забезпечення еквівалентності розміру пенсійних виплат із розмірами*

*страхових внесків.* В умовах зростаючої фінансової залежності бюджету головного управління ПФУ у Львівській області від зовнішніх джерел, особливої уваги потребує оптимізація власних надходжень шляхом встановлення для окремих застрахованих осіб підвищеного тарифу Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Враховуючи той факт, що окремі населені пункти Львівської області мають статус гірських, а це, в свою чергу, зумовлює підвищений розмір пенсійного забезпечення їх жителів 20% надбавкою до пенсії за віком, порушуються єдині умови пенсійного забезпечення для застрахованих осіб у солідарній системі, ставить їх у нерівне становище з іншими пенсіонерами. З огляду на це, встановлення підвищеного розміру відрахувань Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне страхування для страхувальників населених пунктів, що мають статус гірських, є одним із заходів дотримання базових принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

*5. Популяризація добровільної участі в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.* Встановлення на законодавчому рівні залежності пенсії від страхового стажу (та необхідність здобуття мінімально необхідного страхового стажу) посилюють особисту відповідальність кожної працюючої особи за формування власної майбутньої пенсії та зумовлюють необхідність офіційного працевлаштування. Разом з тим, організація самозайнятості (в тому числі в особистих селянських господарствах) та міграційна мобільність працездатного населення в п'яти прикордонних районах Львівської області здійснюють негативний вплив на надходження власних фінансових ресурсів ПФУ у Львівській області та рівень пенсійного забезпечення цієї категорії осіб в майбутньому.

Таким чином, попри вирішення проблем зайнятості в прикордонних районах Львівської області, необхідно акцентувати увагу на питаннях пенсійного забезпечення. Одним із дієвих заходів є добровільна участь в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування. Залучення самозайнятих осіб та мігрантів до загальнообов'язкового державного соціального страхування на добровільних засадах сприятиме збільшенню власних надходжень до бюджету ПФУ у Львівській області, а також формуванню пенсії з урахуванням страхових засад.

*6. Зниження заборгованості зі сплати Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.* Забезпечення ПФУ власними фінансовими ресурсами в регіоні окрім параметрів, що визначають безпосередньо розмір та величину надходжень, залежить від їх повноти та своєчасності. З огляду на це, потребує посилення контролю відповідних відомств за своєчасним надходженням ЄСВ та погашенням уже діючої заборгованості по сплаті ЄСВ. З урахуванням специфіки діяльності підприємств в регіоні, комплекс заходів щодо цього питання повинен включати: проведення щомісячного моніторингу заборгованості із заробітної плати та ЄСВ; розстрочення заборгованості при встановленні

суттєвих умов, що унеможливляють сплату ЄСВ; налагодження діалогу між підприємствами-боржниками та виконавчими органами ПФУ в регіоні, знаходження компромісного варіанту дотримання термінів сплати ЄСВ та погашення заборгованості; координація дій органів контролюючих органів відповідних відомств щодо впливу на підприємства-боржники.

В частині підвищення ефективності використання фінансових ресурсів ПФУ:

1. *Врегулювання пенсійних виплат за рахунок власних надходжень.* В сучасних умовах досягнуто відповідності мінімальних пенсійних виплат основному соціальному нормативу – прожитковому мінімуму для непрацездатних громадян. Разом з тим, є категорія пенсіонерів, що не набула права на отримання пенсії на загальних підставах, оскільки такі пенсіонери не накопичили необхідного страхового стажу, а пенсійні внески, сплачені ними, не забезпечують можливості отримання мінімальної пенсії. З огляду на це, доплату до прожиткового мінімуму необхідно виплачувати за рахунок державного бюджету у формі соціальної допомоги, а не за рахунок фінансових ресурсів ПФУ.

2. *Припинення фінансування пільгових пенсій за рахунок власних фінансових ресурсів ПФУ.* Подібного майже немає в країнах ЄС, однак, мова не йде про скасування пільгових пенсій взагалі, а лише про механізм їх фінансування. Нині працівники загальних професій, як і ті, хто має право на отримання пільгової пенсії, зобов'язані сплачувати пенсійні внески за однаковою ставкою. Проте, пільговики отримують вищі пенсії за досягнення молодшого пенсійного віку, ніж працівники, котрі мають право на отримання звичайних пенсій за віком. Складається нерівноправне становище, оскільки однаковий розмір пенсійних внесків має надавати право на отримання однакової пенсії.

Вказана проблема поглиблюється з огляду на зростання заборгованості підприємств-роботодавців по відшкодуванню пільгових пенсій, що не дозволяє стабілізувати діяльність та уникнути заборгованості в майбутньому. Зазначені тенденції характерні і для підприємств вугільної галузі Львівській області. З огляду на недосконалий порядок покриття підприємствами витрат на фінансування пільгових пенсій, вважаємо за необхідне звільнити ПФУ від фінансування дострокових пенсій та перевести фінансування пільгових пенсій до професійних недержавних пенсійних фондів.

3. *Формування механізму допустимого перерахунку пенсій в межах наявних фінансових ресурсів.* Відсутність системності у проведенні пенсійної реформи та випереджаюче зростання розмірів пенсій у порівнянні із зростанням фонду оплати праці, значною мірою зумовлені необґрунтованими заходами із підвищення пенсій. Суттєві підвищення пенсій в Україні були здійснені у зв'язку: із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: із встановленням відповідності мінімальної пенсії прожитковому мінімуму для

непрацездатних осіб; із зміною оцінки року страхового стажу. Впровадження Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зумовило необхідність встановлення доплати до пенсій, розміри яких не досягали прожиткового мінімуму. Проте такі підвищення не були підкріплені наявними фінансовими ресурсами, крім того, проведення перерахунків здійснювалось в «ручному режимі», що призвело до розбалансування бюджету Пенсійного фонду у наступних роках.

Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми є дотримання норм чинного законодавства при подальшому перерахунку пенсії, при цьому, підвищення пенсій має здійснюватись за наявності фінансових ресурсів чи їх резерву. Невиправдано великі пенсійні виплати зумовляють не тільки розбалансування бюджету ПФУ, а й посилять недовіру до функціонування усіх фінансових установ цього виду.

#### *4. Врегулювання пенсійних виплат за рахунок коштів ДБУ.*

Невідкладним завданням підвищення ефективності фінансового механізму функціонування ПФУ є врегулювання пільгових пенсійних виплат та виплат пенсій громадянам соціально-статусних професій (державні службовці, народні депутати, прокурори, судді, наукові працівники, журналісти). Це сприятиме вирішенню питання рівноправності громадян щодо отримуваних пенсій; зменшенню фінансового навантаження на бюджет ПФУ.

Сучасні пенсіонери соціально-статусних професій отримують пенсію, що становить 80-90% середнього заробітку. Максимальний розмір пенсії для цих категорій осіб обмежується щорічно прийнятим Законом України «Про державний бюджет» на відповідний рік. Варто зазначити, що якщо врахувати обмеження, яке діяло раніше на рівні 12 прожиткових мінімумів для непрацездатних громадян, то зростання максимальної пенсійної виплати для цієї категорії отримувачів в абсолютному вираженні характеризується непропорційним зростанням у порівнянні з мінімальною пенсією.

Тому, обмеження максимального розміру пенсії потребує перегляду підходів до його визначення та законодавчого закріплення у пенсійному законодавстві. З метою вирішення цієї проблеми постає необхідність встановлення фіксованого максимального розміру пенсійних виплат та перегляд його, виходячи із рівня зростання споживчих цін та рівня зростання заробітної плати.

*3. Оптимізація видатків за рахунок фінансових ресурсів ФССБ та ФССНВ* шляхом внесення змін до законодавства в частині зміни порядку виплати пенсій, які є достроковими по відношенню до встановленого пенсійного віку у зв'язку із ліквідацією підприємств або через скорочення штату працівників. Такі пенсії необхідно виплачувати у період до досягнення загальноновстановленого пенсійного віку лише непрацюючим пенсіонерам.

#### ***Соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності***

Здійснений аналіз регіональних особливостей тенденцій формування та використання фінансових ресурсів Фонду ССЗТВП в Чернівецькій області, а

також оцінка впливу факторів на цей процес підтверджують відсутність єдиної узгодженої політики регіонального розвитку в сфері соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, що актуалізує розроблення стратегічних напрямів підвищення його ефективності з метою забезпечення належного рівня матеріального захисту застрахованих осіб незалежно від місця проживання та соціально-економічного розвитку регіону (табл. 7.6).

Таблиця 7.6.

*Напрями підвищення ефективності фінансового механізму соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в Україні*

Напрямок	Комплекс заходів
У частині фінансового регулювання надходжень	регіональна диференціація страхових тарифів з тимчасової втрати працездатності;
	встановлення знижок та надбавок залежно від умови праці застрахованих осіб;
	встановлення пропорційної відповідальності між роботодавцем та працівником щодо здійснення страхових внесків;
	збільшення порогу граничної оподатковуваної суми заробітної плати для нарахування страхових внесків;
	забезпечення взаємозаліку страхових внесків із сумами страхових виплат;
	нормативно-правове врегулювання питань щодо нарахування ЄСВ на суму допомоги по тимчасовій непрацездатності та допомоги по вагітності і пологах
У частині фінансового регулювання видатків	залежність розміру допомоги з тимчасової непрацездатності від індивідуального коефіцієнта страхового стажу;
	удосконалення тендерних процедур надання послуг санаторно-курортного обслуговування;
	позбавлення Фонду з ТВП виплат нестрахового характеру;
	зменшення часових розривів між нарахуванням допомоги та її виплатою;
	встановлення розподілу доходів і видатків Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та оприлюднення його в ЗМІ;
У частині фінансового резервування	надання можливості інвестування тимчасово вільних фінансових ресурсів

*Регіональна диференціація страхових тарифів.* Серед першої групи напрямів у частині фінансового регулювання надходжень особливої уваги потребує визначення диференційованих тарифів відрахувань на соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності залежно від регіону України.

При цьому, виникнення такого страхового ризику, як тимчасова непрацездатність, прямо залежить від регіону, в якому здійснюється професійна діяльність. Таку ж позицію відстоюють і російські вчені-економісти, зокрема С. Г. Митін та К. В. Хвостова, які пропонують аналізувати «ступінь регіональної неоднорідності щодо можливості настання основних соціальних ризиків – тимчасової непрацездатності та материнства»<sup>320</sup>. При цьому автори не наводять методичні підходи до визначення регіональних страхових тарифів на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності.

Аналогічна ситуація регіональної неоднорідності тимчасової втрати працездатності спостерігається і в Україні. За даними Державної служби статистики України щодо стану умов праці найманих працівників у 2013 р., більше 25% зайнятих робітників працювали в умовах із неналежними санітарно-гігієнічними нормами<sup>321</sup>. З огляду на це, доцільно здійснити регіональну диференціацію тарифів залежно від впливу шкідливих факторів та підвищеного ризику тимчасової непрацездатності. Відтак, пропонуємо визначити можливість підвищеного розміру тарифу в регіонах, де спостерігається найвищий рівень впливу шкідливих факторів на тимчасову непрацездатність.

Для цього проведемо групування регіонів України за питомою вагою працівників, які зазнавали впливу шкідливих факторів, у відсотках до облікової чисельності штатних працівників. Оскільки розподіл носить рівномірний характер, а також враховуючи необхідність визначення диференційованої шкали тарифу (зменшення, без зміни та збільшення тарифу), потрібна кількість груп – три. Величину інтервалу визначаємо за формулою:

$$h = \frac{X_{\max} - X_{\min}}{n},$$

де  $X_{\max}$  – найбільше значення варіативної ознаки;  $X_{\min}$  – найменше значення варіативної ознаки;  $n$  – кількість груп.

Визначено такі інтервали: [10–22,9], [22,9–35,8], [35,8–49,7]. Результати проведеного групування (рис. 7.8) свідчать про необхідність встановлення підвищеного розміру тарифу в Дніпропетровській, Донецькій та Луганській областях. При цьому передбачається можливість зменшення тарифу в Закарпатській, Чернівецькій, Херсонській, Чернігівській, Одеській, Тернопільській, Миколаївській, Київській, Вінницькій, Кіровоградській, Житомирській, Харківській областях та в місті Києві.

<sup>320</sup> Митин С. Г. К вопросу о необходимости региональной дифференциации тарифов по социальному страхованию рисков временной нетрудоспособности в России [Электронный ресурс] / С. Г. Митин, К. В. Хвостова // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 5. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/pdf/2012/5/241.pdf>. – Название с экрана.

<sup>321</sup> Статистичний бюлетень “Стан умов праці найманих працівників у 2013 році” [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : [http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm). – Назва з екрана.



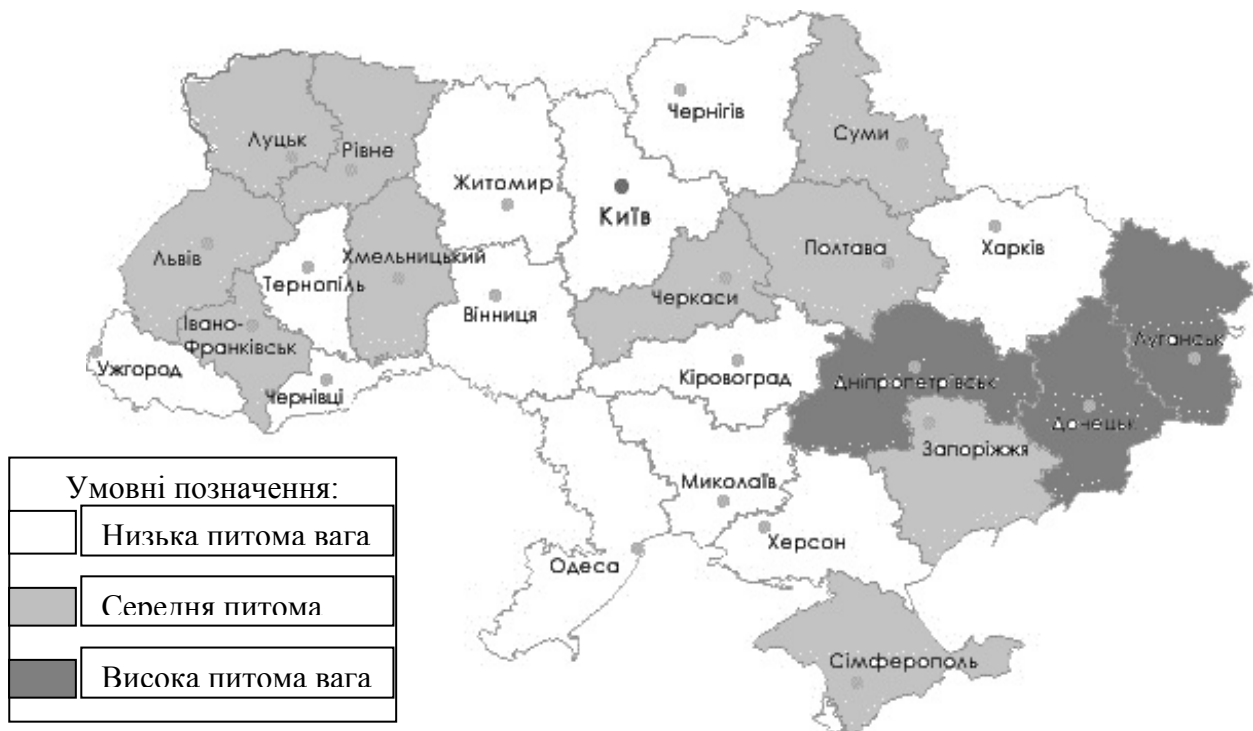


Рис. 7.8. Групування областей за питомою вагою працівників, які зазнавали впливу шкідливих факторів

На нашу думку, встановлення підвищеного або зменшеного тарифу страхового внеску нівелює вплив географічного фактору розподілу підприємств, на яких працівники зайняті в умовах із неналежними санітарно-гігієнічними нормами за регіонами, та забезпечить можливість підвищення рівня забезпеченості окремих регіонів власними надходженнями.

*Система знижок і надбавок до страхового тарифу.* Наступним напрямком фінансового регулювання надходжень і видатків Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є встановлення системи знижок та надбавок залежно від рівня захворюваності на підприємстві. Це зумовлено впливом умови праці не лише на рівень травматизму, а й на тимчасову непрацездатність унаслідок загального захворювання застрахованої особи.

Слід зауважити, що російським законодавством передбачена можливість диференціації страхових тарифів з урахуванням настання страхових ризиків та необхідності виконання страхових зобов'язань, в українській практиці така можливість щодо страхування з тимчасової втрати працездатності внаслідок захворювання відсутня.

Чинне законодавство України не передбачає відповідальності працедавця за зростання рівня захворюваності на підприємстві, з огляду на відсутність методів стимулювання, превентивна функція соціального страхування в цьому випадку також не виконується, а відтак ним не вживаються заходи щодо зниження рівня захворюваності.

Враховуючи вищевикладені обставини, пропонуємо визначити систему знижок та надбавок до страхового тарифу залежно від рівня захворюваності та особливостей умови праці на підприємстві, а також залежно від заходів зниження цього виду соціального ризику. Практика використання механізму знижок чи надбавок передбачає можливість зменшення або збільшення розміру єдиного соціального внеску для страхувальника.

У табл. 7.7 наведені показники для розрахунку можливих знижок (надбавок) до страхового тарифу на соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності для страхувальника з урахуванням аналогічних підходів у соціальному страхуванні від нещасних випадків на виробництві.

При цьому знижка (надбавка) встановлюється страхувальнику, якщо його розрахункові показники витрат, інтенсивності та тяжкості менші або більші для знижки та надбавки відповідно до середнього показника підприємств, що належать до певного виду економічної діяльності (до якого належить і основний вид діяльності страхувальника-роботодавця).

Розмір надбавки (Н) розраховується за формулою:

$$H = \left\{ \left( \frac{B_{стр}}{B_{вед}} + \frac{I_{стр}}{I_{вед}} + \frac{T_{стр}}{T_{вед}} \right) / 2 - 1 \right\} \times (1 - K_{мо}) \times 100, \%$$

де  $B_{стр}$  та  $B_{вед}$  – коефіцієнт витрат страхувальника та середній показник витрат для підприємств певного виду економічної діяльності;  $I_{стр}$  та  $I_{вед}$  – коефіцієнт інтенсивності страхувальника та середній показник інтенсивності для підприємств певного виду економічної діяльності;  $T_{стр}$  та  $T_{вед}$  – коефіцієнт тяжкості страхувальника та середній показник тяжкості для підприємств певного виду економічної діяльності;  $K_{мо}$  – коефіцієнт проведення медичних оглядів у страхувальника.

Розмір знижки (З) розраховується за формулою:

$$Z = \left\{ 1 - \left( \frac{B_{стр}}{B_{вед}} + \frac{I_{стр}}{I_{вед}} + \frac{T_{стр}}{T_{вед}} \right) / 2 \right\} \times K_{мо} \times 100, \%$$

Варто зауважити, що необхідно передбачити кілька обов'язкових умов щодо діяльності роботодавця-страхувальника, який має на меті отримати знижку до страхового тарифу. Серед них:

- тривалість фінансово-господарської діяльності – не менше 2-х років від моменту державної реєстрації до року, в якому розраховується знижка;
- відсутність заборгованості зі сплати єдиного соціального внеску.

Таблиця 7.7.

Показники для визначення системи знижок (надбавок) до страхового тарифу на підприємстві<sup>322 323</sup>

Показник	Пояснення показника
Коефіцієнт витрат	Співвідношення витрат на допомогу по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання, не пов'язаного із травмою, за два поточні роки, що передують розрахунковому, до суми нарахованих страхових внесків за два роки, що передують розрахунковому.
Коефіцієнт інтенсивності	Співвідношення кількості страхових випадків тимчасової непрацездатності за два роки, що передують розрахунковому, до середньооблікової чисельності працюючих за два роки, що передують розрахунковому (осіб)
Коефіцієнт тяжкості	Співвідношення кількості днів тимчасової непрацездатності у зв'язку із захворюванням, не пов'язаним із травмою, за два роки, що передують розрахунковому, до кількості страхових випадків тимчасової непрацездатності за два роки, що передують розрахунковому
Коефіцієнт МО (проведення медичних оглядів)	Співвідношення кількості працівників, що пройшли МО на 1 січня поточного року, до чисельності всіх працівників, які підлягають МО у страховальника

Практика використання зазначеного механізму дозволить оптимізувати надходження та видатки Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, а також посилити превентивну функцію соціального страхування, направлену на запобігання чи мінімізацію негативного впливу соціального ризику.

*Врахування індивідуального коефіцієнта страхового стажу.* Серед групи заходів фінансового регулювання видатків особливої уваги потребує визначення розміру допомоги по тимчасовій непрацездатності та врахування страхового стажу при цьому. Слід відмітити, що існує нежорстка залежність від розміру допомоги з тимчасової непрацездатності страхового стажу. Згідно із законодавством України, розмір цієї допомоги диференціюється по групах: до 5 років – 60 %; від 5 до 8 років – 80 %; понад 8 років – 100 %.

<sup>322</sup> Встановлення страховальникам знижок і надбавок. Офіційний сайт Фонду соціального страхування РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://r12.fss.ru/archive/94212.shtml>. – Назва з екрана.

<sup>323</sup> Петрова О. Знижки та надбавки до страхових тарифів за внесками «на травматизм» [Електронний ресурс] / О. Петрова // Податковий облік для бухгалтера. – Режим доступу: <http://alls.in.ua/40203-znizhki-ta-nadbavki-do-strahovih-tarifiv-za-vneskami-na-travmatizm.html>. – Назва з екрана.

Дані табл. 7.8. свідчать про відсутність врахування принципу еквівалентної залежності розміру допомоги з тимчасової непрацездатності від сплачених страхових внесків, оскільки сума накопичених страхових внесків працюючою особою дозволяє отримувати рівень страхового захисту значно вищим, починаючи з третього року сплати страхових внесків.

З огляду на це, пропонуємо для визначення допомоги по тимчасовій непрацездатності враховувати індивідуальний коефіцієнт страхового стажу, розрахунок якого, на нашу думку, слід проводити за формулою:

$$K_{cc} = \frac{\sum K_{mc}}{12 \times 100 \%}$$

де  $K_{cc}$  – індивідуальний коефіцієнт страхового стажу застрахованої особи;  $K_{mc}$  – кількість місяців страхового стажу.

Таблиця 7.8.

*Врахування страхового стажу при виплаті допомоги по тимчасовій непрацездатності\**

№ п/п	Сума накопичених страхових внесків нарастаючим підсумком з початку року	Мінімальний щоденний розмір допомоги з ТВП	
		діюча система соціального страхування з ТВП	система соціального страхування з ТВП з урахуванням $K_{cc}$
1.	350,78	34,8	12,18
2.	701,57	34,8	24,36
3.	1052,35	34,8	36,54
4.	1403,14	34,8	48,72
5.	1753,92	46,4	60,90
6.	2104,70	46,4	73,08
7.	2455,49	46,4	85,26
8.	2806,27	46,4	97,44
9.	3157,06	58,0	109,62
10.	3507,84	58,0	121,80

\* розраховано автором.

З урахуванням індивідуального коефіцієнта страхового стажу формула розрахунку допомоги по тимчасовій непрацездатності матиме такий вигляд:

$$D = 3п \times \frac{\sum K_{mc}}{12 \times 100 \%}$$

де  $D$  – середньоденний розмір допомоги з тимчасової непрацездатності з

урахуванням індивідуального Ксс; Зп – середньоденний розмір заробітної плати застрахованої особи, визначений згідно з чинним законодавством.

Отже, використання інструменту індивідуального страхового стажу відповідає необхідності визначення еквівалентності виплати допомоги в системі соціального страхування залежно від набутого страхового стажу.

*Санаторно-курортне обслуговування.* Основні проблеми фінансового регулювання видатків у частині санаторно-курортного лікування застрахованих осіб з використанням коштів соціального страхування з тимчасової втрати працездатності пов'язані з:

- довготривалим процесом здійснення процедури закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування, як наслідок – невиконання планових показників оздоровлення застрахованих осіб;
- відсутністю моніторингу якісних показників, що оцінюють послуги мережі оздоровчих закладів та їх матеріальної бази;
- неврахуванням сезонності надання послуг закладами санаторно-курортного обслуговування при визначенні фіксованої ставки часткової сплати за путівки санаторно-курортного лікування;
- відсутністю прозорості тендерних процедур закупівель путівок на санаторно-курортне лікування.

*Усунення нестрахових виплат.* За рахунок коштів Фонду ССЗТВП, окрім цільових видатків, передбачених статутною діяльністю, здійснюється фінансування виплат, які не мають ознак страхового характеру. До них належать:

- позашкільне обслуговування, у тому числі придбання дитячих новорічних подарунків;
- часткове фінансування санаторіїв-профілакторіїв, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, дитячих оздоровчих закладів;
- допомога на поховання.

Чинне законодавство України, зокрема Бюджетний кодекс України, передбачає:

- фінансування витрат, пов'язаних з утриманням загальнодержавних спеціалізованих санаторіїв для дітей та підлітків із Державного бюджету України;
- фінансування витрат, пов'язаних із реалізацією державних програм позашкільного обслуговування дітей та утриманням дитячо-юнацьких спортивних шкіл із місцевих бюджетів.

Правова неврегульованість у частині передачі функцій фінансування Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності невласливих йому виплат, передусім, зумовлює зменшення інших виплат, передбачених метою створення зазначеного Фонду. До того ж здійснення вищевказаних виплат, зазвичай, здійснюється за залишковим принципом, що зменшує їх соціальну ефективність.

З огляду на це, необхідно позбавити Фонд соціального страхування з

тимчасової втрати працездатності здійснення нестрахових виплат. Отже, запропоновані заходи в частині фінансового регулювання надходжень, видатків та резервування, на нашу думку, сприятимуть підвищенню ефективності фінансового механізму соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в Україні, що в кінцевому результаті позначиться на зростанні рівня матеріального достатку застрахованих осіб.

### ***Недержавне пенсійне забезпечення***

Значна диференціація в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів України актуалізує питання вирішення проблем регіональних фінансів, зумовлених не тільки формуванням нових підходів до управління територіями, але й неможливістю вироблення для цих цілей в сучасних умовах якоїсь універсальної моделі. З огляду на це, величезне значення для розвитку економіки регіону відіграє процес залучення фінансових ресурсів недержавними пенсійними фондами (НПФ), розподіл капіталовкладень в регіоні та забезпечення додаткового матеріального захисту пенсіонерів регіону.

Важливим напрямком залучення додаткових фінансових ресурсів до НПФ є інформування їх потенційних учасників та вкладників про переваги участі в системі НПЗ. Недостатній рівень мотивації населення щодо участі у НПФ слід вважати наслідком дії наступних чинників.

1. Неналежна поінформованість населення щодо основ функціонування інституту НПФ. Результати соціологічного дослідження «Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010»<sup>324</sup> засвідчили, що лише 20% респондентів поінформовані про можливості потенційної участі у НПФ, при цьому такий вид заощаджень з метою ефективного інвестування для забезпечення майбутньої пенсії планують використати лише 1% опитаних.

2. Низький рівень довіри населення до НПФ. Дослідження показало, що рівень довіри до інституту НПФ в Україні вкрай низький, при чому, громадяни більшою мірою довіряють державним фінансовим установам у порівнянні з приватними.

3. Неналежна поінформованість та низький рівень довіри населення до фінансової системи. Опитування засвідчило, що переважними напрямками заощаджень громадян України є готівкові заощадження в гривнях та іноземній валюті (відповідно, 97% та 87%), відповідно, поінформованість щодо цих видів фінансової діяльності є найвищою. Натомість, про банківські депозити (строкові вклади) знають 74%, але вважають привабливими лише 20%, планують використати 8%, а використовують зараз лише 7%. Інші способи заощадження та інвестування користуються ще меншою популярністю.

---

<sup>324</sup>Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pension.kiev.ua/files/pension\\_survey\\_22jul2010\\_ua.pdf](http://www.pension.kiev.ua/files/pension_survey_22jul2010_ua.pdf)

На нашу думку, такі результати опитування є наслідком неналежної обізнаності населення із перевагами участі у системи недержавного пенсійного забезпечення загалом, та засадами функціонування НПФ, зокрема. Як наслідок, неналежна поінформованість зумовлює недовіру до такого роду фінансових установ.

З огляду на це, необхідно забезпечити інформаційну підтримку розвитку НПФ на основі державної програми підвищення пенсійної грамотності населення: розширити соціальну рекламу в засобах масової інформації, забезпечити випуск тематичних теле- і радіопрограм, газет і журналів, розробку навчальних програм; збільшити інформування населення про можливості недержавного пенсійного забезпечення. Важливим осередком поширення інформації щодо функціонування інституту НПФ може стати створення інформаційно-консультаційних центрів у регіонах України з питань недержавного пенсійного забезпечення (рис. 7.9).

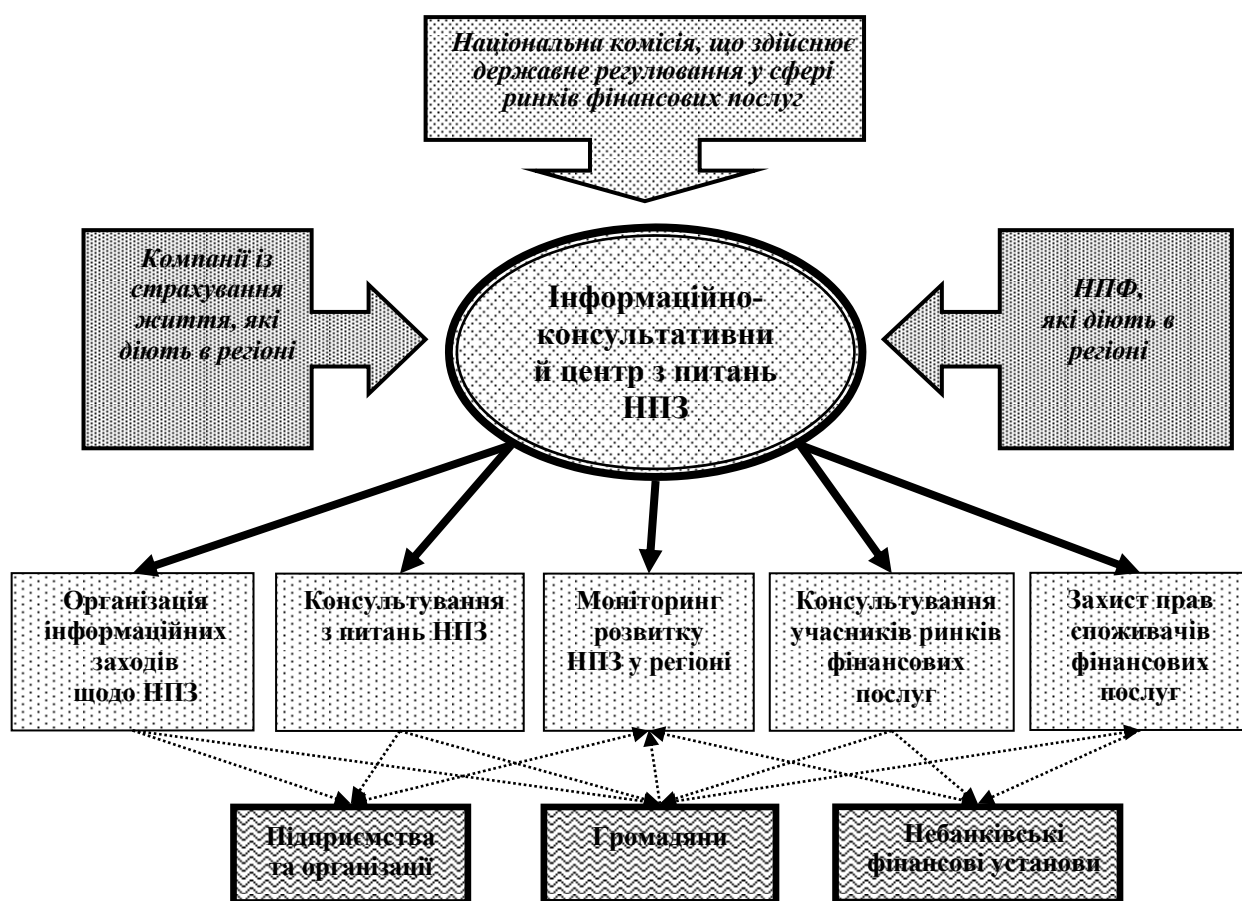


Рис. 7.9. Регіональний інформаційно-консультаційний центр з питань недержавного пенсійного забезпечення

Для забезпечення належного інформування та подолання недовіри населення до фінансових інститутів, налагодження стабільних комунікацій із споживачами фінансових послуг, необхідне об'єднання зусиль держави та

учасників системи НПЗ (влади та бізнесу) на принципах публічно-приватного партнерства. Центр має стати тим місцем, де громадяни зможуть отримати вичерпну та фахову інформацію про особливості недержавного пенсійного забезпечення, форми участі у ньому, порядок оформлення накопичувальних договорів та пенсійних контрактів, роз'яснення щодо законодавчих та нормативних актів у цій сфері.

До основних завдань таких центрів входили б:

- ✓ проведення інформаційних заходів щодо можливостей недержавного пенсійного страхування (організація семінарів, круглих столів, зустрічей на підприємствах та в організаціях, висвітлення цих питань у ЗМІ, підготовка та поширення друкованих видань);

- ✓ забезпечення консультування громадян з питань недержавного пенсійного забезпечення представниками НПФ та страхових компаній, які діють у регіоні;

- ✓ моніторинг розвитку недержавного пенсійного забезпечення у регіоні для потреб Нацфінпослуг;

- ✓ консультування учасників ринків фінансових послуг та моніторинг захисту прав споживачів фінансових послуг у регіоні представником Нацфінпослуг.

Для підвищення ефективності роботи такого центру доцільно передбачити також створення веб-сторінки центру з функціями контакт-центру, де була б розміщена інформація щодо НПЗ, учасників системи НПЗ, які діють в регіоні, а споживачі могли б отримати відповідні консультації, і також надіслати запити та звернення щодо захисту справ споживачів фінансових послуг.

Організацію та фінансування діяльності таких центрів можна було б забезпечити спільними зусиллями Нацфінпослуг, а також НПФ і СК «Life», які діють у даному регіоні. Розміщення таких центрів доцільно здійснити на базі тих державних фінансових інститутів, які мають розвинуту регіональну інфраструктуру, наприклад Пенсійного фонду чи Національного банку України.

Досвід країн Європейського Союзу засвідчив, що саме пенсійні активи є пріоритетним джерелом формування фінансових ресурсів, як окремих регіонів, так і держав загалом. Основна особливість фінансової складової інвестування в регіоні полягає в тому, що на сьогодні багато регіонів є дотаційними, їх фінансові ресурси та фінансовий стан значною мірою залежать від зовнішньої фінансової підтримки. Саме пошук нових джерел залучення коштів до пенсійних активів є одним із пріоритетних напрямів діяльності НПФ.

У цьому плані вартим уваги є досвід *створення НПФ для працівників бюджетних установ (регіональних НПФ)*. Ефект від створення регіональних НПФ полягає в розширенні інфраструктури на рівні окремого регіону та додатковому акумулюванні пенсійних внесків їх учасників, крім того до НПФ можуть долучитися й інші роботодавці на рівні регіону.



Змоделюємо процес створення НПФ для працівників бюджетних установ за рахунок коштів місцевого бюджету:

1. НПФ створюється як неприбуткове товариство, основною метою якого є недержавне пенсійне забезпечення працівників бюджетних установ. Вид НПФ – корпоративний.

2. Вкладники:

- юридичні особи, які фінансуються із місцевого бюджету (головні розпорядники бюджетних коштів);
- учасники, на користь яких здійснюються пенсійні внески. В статуті НПФ зазначається можливість приєднання підприємств-платників до створеного НПФ.

3. Учасники: працівники бюджетних установ та працівники підприємств, які приєдналися до НПФ.

Контроль за поточною діяльністю НПФ здійснює Рада фонду, яка від його імені укладає договори з адміністрування, управління та зберігання пенсійних внесків з компанією-адміністратором, компанією з управління активами та банком-зберігачем відповідно. Згідно чинного законодавства передбачено, що до складу Ради НПФ входить не менше 5 осіб з числа засновників. Тому склад Ради корпоративного НПФ формується із головних розпорядників бюджетних коштів.

Розмір пенсійних внесків визначається цільовою пенсійною програмою за рахунок коштів місцевого бюджету відповідної області. Пенсійні внески до недержавного пенсійного фонду надходять щомісячно в межах суми цільової пенсійної програми.

Метою цільової пенсійної програми є покращення матеріального стану своїх працівників після виходу їх на пенсію. При визначенні фінансування за цільовою пенсійною програмою необхідно враховувати такі параметри:

- чисельність працівників та їх статеву структуру;
- вік працівників та їх стаж у бюджетній сфері;
- розмір пенсійних внесків за галузями бюджетної сфери залежно від посадових окладів працівників;
- очікуваний інвестиційний дохід;
- розмір додаткових пенсійних виплат;
- витрати, пов'язані з адмініструванням, управлінням та зберіганням пенсійних внесків.

Методика врахування вищезазначених параметрів слугує базою для розрахунків загальної суми цільової пенсійної програми.

З метою встановлення єдиних умов для учасників такого НПФ необхідно:

1) визначити критерії відбору учасників НПФ та забезпечити дієвий контроль за їх дотриманням;

2) встановити обмеження стосовно можливої участі тих осіб, які не набули мінімального трудового стажу в бюджетній сфері;

3) визначити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за нецільове використання зазначених сум чи фінансування понад встановлені норми;

4) забезпечити інформування учасників НПФ стосовно здійснених пенсійних внесків відповідним бюджетом та умови їх виплати.

Таким чином, позитивні наслідки створення такого роду НПФ очевидні. Це, перш за все, додатковий пенсійний захист значної чисельності осіб та можливість їх залучення до добровільної сплати додаткових пенсійних внесків. Окрім прямого впливу, варто відмітити й опосередкований ефект від функціонування НПФ для цілей регіонального розвитку: поширення інформації про можливу участь в системі НПЗ, покращення інфраструктури на рівні області та підвищення інвестиційної привабливості регіону.

Важливим напрямом вдосконалення процесу трансформації ресурсів НПФ в контексті розподілу їхніх капіталовкладень є обґрунтування перспективних напрямів інвестування пенсійних активів у регіональні інвестиційні проекти, зорієнтовані на вирішення соціальних завдань, розвиток виробництва та інфраструктури з певними фінансовими гарантіями та підтримкою з боку регіональної влади. До інноваційних проектів інвестування пенсійних активів, на нашу думку, слід віднести інвестування у житлове будівництво та концесії доріг.

Одним із перспективних, доходних і надійних напрямків розміщення пенсійних активів *є участь в програмах доступного житла в регіонах*. Практика фінансування програм доступного житла в Україні засвідчила про наявні проблеми, пов'язані із дефіцитом бюджетних коштів, що в окремих випадках унеможливорює виконання програми у встановлені терміни. Відтак, активи НПФ можуть стати довгостроковими фінансовими ресурсами, що будуть здатні певною мірою вирішити ці проблеми.

Окрім фінансового аспекту інвестиційної діяльності НПФ, пов'язаного із формуванням довгострокових вкладень у будівництво об'єктів доступного житла, вирішуються і соціальні питання, що полягають у забезпеченні мешканців регіону житлом. Як зазначає Н. М. Каспарьянц, найбільш цікавими для регіонів є програми із використанням іпотечних фондів та фондів нерухомості в комплексі з розвитком програм НПЗ, коли кошти, що надходять для фінансування майбутніх пенсій працівників регіону, в тому числі і бюджетної сфери, використовуються для забезпечення цих же працівників житлом<sup>325</sup>.

Варто зауважити, що схеми інвестування програм доступного житла в Україні можуть бути різними, проте, усі вони передбачають розробку відповідного нормативно-правового забезпечення. Важливість інформаційного забезпечення інвестування у будівництво доступного житла полягає у створенні інформаційного банку даних відомостей про

<sup>325</sup>Каспарьянц Н. М. Экономика пенсионного обеспечения в регионе : автореф. дис. ... к. е. н. [Электронный ресурс] / Н. М. Каспарьянц. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/ekonomika-pensionnogo-obespecheniya-v-regione>

незавершені об'єкти будівництва в регіонах України і з зазначенням фінансових ресурсів, необхідних для завершення програми. З іншої сторони, постає також необхідність додаткового інформування мешканців регіону про можливості такого типу програм.

З метою обґрунтування ефективності запропонованих проектів слід розглянути один з напрямів інвестування ресурсів НПФ – у концесію доріг. Для обґрунтування здійсненої пропозиції запропонованого напрямку вкладення пенсійних активів розрахуємо ефективність концесії дороги зі сполученням Чернівці-Нижанковичі, яка з'єднує два прикордонних пункти. Відповідно до здійснених досліджень аналогічної проблематики такими науковцями, як М. М. Бурмаки<sup>326</sup>, Ю. С. Вдовенко<sup>327</sup> та О. В. Жулиної<sup>328</sup>, загальні параметри ефективності здійснення інвестицій у будівництво доріг будуть наступними:

- термін користування дорогою (за розрахунками, здійсненими по будівництву аналогічної дороги) – 40 років;
- тарифи за користування дорогою залежатимуть від категорії автотранспорту (від 0,71 грн./км до 1,61 грн./км);
- витрати на будівництво дороги становитимуть – 680,8 млн грн.;
- загальний ефект у агрегованому вигляді від користування дорогою Чернівці-Нижанковичі становитиме 23,42 млрд. грн.

Отже, з точки зору концесіонера оптимальним є використання фінансових джерел у вигляді власних та залучених коштів, для держави та регіону – економічних джерел у вигляді землі та матеріально-технічних ресурсів, а також частково бюджетних коштів. При цьому, важливим є створення відповідного інформаційного забезпечення основних норм концесії доріг з урахуванням відповідного нормативно-правового регулювання (оскільки врегульовано лише порядок проведення конкурсів проектів); забезпечення гарантій концесіонерам, включаючи державні; отримання та аналізування інформації про деталі концесійного проекту; прогнозування потоку автомобілів та платоспроможності населення. Саме інформаційне забезпечення концесійного проекту у регіоні та інформування про можливість інвестування ресурсів НПФ у ці проекти створить усі умови для покращення соціально-економічного стану відповідного регіону, а органи місцевого самоврядування повинні стати основним ініціатором державно-приватного партнерства, тим самим спонукати до трансформації ресурсів НПФ у інвестиції регіону.

<sup>326</sup>Бурмака М. М. Визначення максимального розміру плати за проїзд автомобільними дорогами України [Електронний ресурс] / М. М. Бурмака – Режим доступу: [www.novi.org.ua/news/email](http://www.novi.org.ua/news/email)

<sup>327</sup>Вдовенко Ю. С. Приватно-державні джерела фінансування розвитку автомобільних доріг регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.04 – «Економіка та управління підприємствами» (автомобільний транспорт і дорожнє будівництво) / Ю.С.Вдовенко; Нац. трансп. ун-т. – К., 2008. – 17 с.

<sup>328</sup>Жуліна О. В. Тарифікація послуг за проїзд платними дорогами України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.04 – «Економіка та управління підприємствами» (автомобільний транспорт і дорожнє будівництво) / О.В. Жуліна ; Нац. трансп. ун-т. – К., 2009. – 22 с.

Серед напрямків підвищення ефективності фінансового механізму функціонування пенсійних фондів в Україні важливим є *формування резерву фінансових ресурсів* з метою своєчасної сплати пенсійних виплат.

Для досягнення цієї мети та з огляду на необхідність підвищення рівня довіри застрахованих осіб в системі недержавного пенсійного страхування, необхідно створити Фонд гарантування пенсійних виплат. Такий фонд створюється за прикладом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як державна спеціалізована установа, основною функцією якого є державне управління у сфері гарантування пенсійних виплат.

Створення Фонду гарантування пенсійних виплат має на меті посилення рівня довіри до всіх фінансових установ сфери недержавного пенсійного страхування. Функціонування його як державної установи забезпечить пропорційну відповідальність між державними та недержавними інституціями стосовно захисту пенсійних виплат застрахованим особам.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні

**ВИСНОВКИ:**

1. Важливим напрямком регіонального розвитку НПФ є належне інформування потенційних учасників та вкладників НПФ про переваги участі в системі НПЗ. Для цього необхідно забезпечити інформаційну підтримку розвитку НПФ на основі державної програми підвищення пенсійної грамотності населення із створенням інформаційно-консультаційних центрів у регіонах України.

2. В умовах наявності розвиненого регіонального ринку НПЗ виникає можливість додаткової участі особи у формуванні власної пенсії. З огляду на це, запропоновано механізм створення регіональних НПФ для бюджетних установ як один із напрямів державної підтримки регіонального розвитку недержавного пенсійного страхування в Україні. Це дозволить забезпечити вищий рівень доступності послуг у регіональному аспекті, залучити додаткові пенсійні внески, збільшити їх та здійснювати додаткові пенсійні виплати майбутнім пенсіонерам.

3. В контексті ефективного інвестування активів НПФ важливим напрямом є обґрунтування перспективних напрямів пенсійних капіталовкладень у регіональні інвестиційні проекти, серед яких варто виділити інвестування у будівництво доступного житла та концесію доріг.

4. Одним із дієвих способів залучення додаткових пенсійних внесків до НПФ є гарантування пенсійних виплат шляхом створення Фонду гарантування пенсійних виплат. Функціонування такого Фонду сприятиме підвищенню рівня довіри до всіх фінансових установ накопичувального рівня пенсійного страхування та встановленню пропорційної відповідальності між державними та недержавними інституціями стосовно забезпечення прав застрахованих осіб.

Очікувані результати концепції забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування в Україні:

– фінансова стабільність системи соціального страхування;

- підвищення ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування;
- створення прозорої умови формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування;
- узгодження рівня соціальних виплат із конституційними правами громадян України;
- забезпечення належного рівня матеріального захисту застрахованих осіб при виникненні соціального ризику.

Досягнення очікуваних результатів та успішність реалізованих заходів сприятиме забезпеченню ефективності формування та використання фінансових ресурсів соціального страхування в Україні.

# ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що основними викликами державної регіональної політики на сучасному етапі є наступні:

- поглиблення соціально-економічної диференціації регіонів держави за ВРП, власними доходами місцевих бюджетів, доходами населення тощо (за цими показниками Україна вже сьогодні суттєво перевищує європейські країни);
- посилення концентрації економічного простору та розширення ареалів депресивності, що пов'язано з концентруванням фінансових ресурсів у центрах розвитку (зокрема великих містах) та їх «перелив» через банківську систему із менш заможних регіонів до більш заможних;
- підвищення рівня внутрішньорегіональної диференціації. Йдеться насамперед про посилення розриву між міськими та сільськими територіями, що призводить до збільшення кількості дотаційних сільських та селищних територіальних громад;
- дезінтеграція національного економічного простору та неефективність функціонування внутрішнього ринку країни;
- наростання соціальної напруги в суспільстві, спричинене активізацією процесів вимушеної міжрегіональної міграції, дезінтегрованістю гуманітарного, зокрема інформаційного простору держави;
- поширення відцентрових тенденцій руху регіонів та наявність прямої загрози втрати територіальної цілісності держави, обумовленої як означеними ризиками внутрішньої природи, так і зовнішнього походження.

Недопущення та подолання окреслених загроз вимагає посилення ролі інструментів фінансового регулювання територіального розвитку, які реалізуються на регіональному рівні, та їх активного включення у формування конвергентної моделі розвитку регіонів України.

2. Обґрунтовано необхідність регулювання процесів формування конвергентної моделі розвитку регіонів заходами регіональної політики як на державному, так і на регіональному рівні. При цьому, зважаючи на високий рівень міжрегіональних асиметрій в державі, а також соціальну, економічну, духовну унікальність регіонів, доведено необхідність відмови тотального підходу до використання інструментарію регулювання регіонального розвитку та переходу до селективного типу регіональної політики. Така регіональна політика передбачає застосування диференційованих інструментів регулювання соціально-економічного

розвитку регіонів в залежності не лише від їх рівня розвитку, а й від рівня ефективності сформованої системи регіонального управління. Доведено доцільність застосування такого підходу в умовах значної обмеженості фінансових ресурсів, які можуть бути спрямовані на регулювання регіонального розвитку.

3. Українській регіональній політиці притаманне певне протиріччя: з одного боку, реальна ситуація та законодавчо визначені цілі регіонального розвитку доводять необхідність використання інструментів конкурентної регіональної політики, а з іншого – в інструментах та фінансовій допомозі регіонам домінують цілі компенсаційної (вирівнюючої) регіональної політики. Особливості регіонального розвитку в Україні доводять недоцільність як відмови від політики компенсаційного характеру, так і протистояння її задач з конкурентною політикою державного регулювання. Компенсаційна регіональна політика спрямована на інтерналізацію позитивних зовнішніх ефектів за рахунок фінансових інструментів, а заходи конкурентної – на інтенсифікацію підприємницької активності та інноваційних процесів у регіонах, формування конкурентоспроможних у національному і глобальному просторі міжрегіональних економічних систем. Такий підхід дозволяє досягати зниження міжрегіональної асиметричності шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями в макрорегіональному масштабі.

4. Динамізація процесів глобалізації та інтеграції одночасно із формуванням економіки знань зміщують пріоритети в системі факторів міжнародної конкурентоспроможності національних регіонів, а саме: зменшують роль традиційних ендегенних чинників регіонального економічного зростання та обумовлюють необхідність генерування і розвитку інноваційних конкурентних переваг. В Україні означені процеси характеризувались локалізацією інноваційної діяльності, посиленням міжрегіональної дивергенції та територіальної диспропорційності соціально-економічного розвитку в державі. За таких умов важливим чинником успіху в становленні інноваційної моделі розвитку стає здатність до взаємодії на рівні індивідів (формування креативного середовища), мікрорівні (співпраця бізнесу і інтелектуальної інфраструктури, комерціалізація інновацій), мезорівні (взаємодія інтелектуально-інноваційних центрів з територіями, які володіють промисловою базою для капіталізації інновацій, міжрегіональний трансфер технологій, міжрегіональні кластери), макрорівні (активна участь держави у стимулюванні інноваційного розвитку, управлінні потоками знань і технологій).

5. Моделювання процесів соціально-економічного розвитку регіонів України на основі активізації міжрегіональних інтеграційних взаємодій, поглиблення економічної інтеграції і раціоналізації використання економічного потенціалу регіонів доводить сумісність цілей мінімізації рівня міжрегіональної диференціації та максимізації економічної ефективності на

загальнонаціональному рівні. Це дозволило дійти висновку, що модель розвитку системи регіонів лише на засадах міжрегіональної конкуренції як рушійної сили розвитку в сучасних умовах себе вичерпала. Натомість на передній план виходить інший аспект міжрегіональних взаємодій – міжрегіональне економічне співробітництво та просторове поширення резонансних позитивних ефектів розвитку регіонів-епіцентрів по території міжрегіональної економічної системи.

6. Бюджетна політика є дієвим інструментом у вирішенні ключових завдань розвитку регіонів із слабкими та недостатньо сформованими ринковими інститутами, а практична її реалізація передбачає застосування внутрішніх механізмів, які покликані забезпечити стійкий, поступальний розвиток. Формування бюджетної політики в контексті системного оновлення країни повинно, насамперед, базуватися на зростанні зацікавленості регіонів у власному розвитку та забезпеченні рівноправних відносин держави і регіонів. Зазначене спонукає до надання регіонам більшої самостійності при ухваленні економічних рішень, підвищення дієздатності та розширення повноважень місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальних громад достатніми фінансовими ресурсами.

7. Проведений аналіз бюджетної політики конвергентного розвитку регіонів України дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення:

- впродовж 2006-2013 рр. регіональні нерівності в Україні мали місце;
- отримані значення показників  $\beta$  та  $\sigma$  – *типів конвергенції* впродовж аналізованого періоду постійно варіюють, що не дозволяє робити стверджувальні однозначні судження щодо чіткого зближення чи віддалення регіонів України в процесі реалізації бюджетної політики;
- порівняння  $\beta$  - та  $\sigma$  – *конвергенції* свідчить про те, що попри високі темпи росту у менш розвинених регіонах диференціація в абсолютному вираженні не зменшувалася, тобто різниця в темпах росту наразі не в змозі скоротити «відставання» «бідних» регіонів від «багатих»;
- конвергенція бюджетної політики є мінімальною (і то в окремих моментах), що свідчить про те, що існуючі механізми бюджетного забезпечення регіонального розвитку не сприяють зменшенню диференціації регіонального розвитку (особливо коли йдеться про такі механізми конвергенції як міжбюджетні трансферти, які тільки посилюють міжрегіональну дивергенцію), а, отже, особливої ваги набувають питання державного регулювання бюджетного забезпечення регіонального розвитку.

8. Обґрунтовано доцільність формування механізму фінансового забезпечення розвитку територіальних громад із врахуванням досвіду європейських країн та на основі принципів бюджетного федералізму, концепції сталого розвитку, а також теорій поліфункціонального та соціально спрямованого розвитку, що надасть державі, в відповідності до



європейських вимог, можливість децентралізувати систему державних фінансів; підвищити фінансову спроможність територіальних громад, чітко розподілити повноваження між рівнями місцевого самоврядування на засадах субсидіарності; ефективно використовувати власний фінансовий потенціал територій.

9. Комплексні перетворення в системі місцевих бюджетів в контексті забезпечення розвитку регіонів можливі за наступними напрямками:

- *стимулювання власного розвитку через місцеві бюджети, шляхом послідовного розширення їх дохідної бази.*

Результати досліджень доводять, що існуючий підхід до формування доходної бази місцевих бюджетів України суперечить принципам ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування і не має нічого спільного з процесом його бюджетно-фінансової децентралізації. Низький рівень забезпечення місцевих бюджетів власними доходами призвів до того, що органи місцевого самоврядування займаються не соціально-економічним розвитком територіальних громад, інтереси яких вони покликані представляти, а реалізацією державної політики. В частині *розширення дохідних джерел місцевих бюджетів* доцільно: відновити раніше ліквідовані окремі місцеві податки та збори, а саме: податок з реклами та ринковий збір; удосконалити систему адміністрування податку на нерухоме майно (зокрема усунути всі пільги в залежності від площі об'єкту) та загальнодержавний податок – плата за землю, перевести до категорії «місцеві податки і збори», закріпити за місцевими бюджетами частину надходжень від податку на прибуток підприємств усіх форм власності, окрім комунальної. Це дозволить зміцнити ресурсну базу кошика II. В структурі видатків повинні переважати видатки на виконання власних повноважень;

- *розширення механізмів міжмуніципального співробітництва.*

Недоліки механізму міжмуніципального співробітництва слід удосконалити шляхом законодавчого унормування процесів об'єднання коштів бюджетів різних рівнів в цілях розвитку, окрім того, на часі розробка методологічної бази відбору проектів для співфінансування;

- *реформування ринку місцевих запозичень в цілях розширення можливостей кредитування проектів регіонального розвитку.*

Нарощення можливостей доступу до кредитних ресурсів на реалізацію інвестиційних проектів органами місцевого самоврядування потребує удосконалення нормативно-правової бази шляхом: подальшого розширення переліку адміністративно-територіальних одиниць, що мають право здійснювати такі запозичення; скасування вимог щодо рейтингової оцінки облігацій до їх емісії; спрощення процедур погодження місцевих позик та гарантій; врегулювання процедури дефолту органів місцевого самоврядування (застава, реструктуризація боргу і т. ін.). Обмеження на обслуговування боргу слід модифікувати: на процентні виплати і погашення

основної суми боргу збільшити ліміт до 15% річних доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) і бюджету розвитку.

З метою зниження ризиків кредиторів та підвищення відповідальності позичальників (органів місцевого самоврядування) доцільно напередодні здійснити аудит (незалежною компанією) фінансового стану адміністративно-територіальної одиниці та визначити її кредитний рейтинг.

10. З'ясовано, що конвергентний розвиток регіонів повинен забезпечуватись за рахунок випереджуючого розвитку депресивних регіонів порівняно з регіонами лідерами. Виділено найбільш дієвіші фінансові механізми реального сектору економіки, які спроможні забезпечити конвергентний розвиток регіонів, а саме: стимулювання формування та розвитку регіональних «точок зростання» вітчизняної економіки; фінансування та стимулювання інноваційного розвитку суб'єктів господарювання реального сектора економіки; залучення іноземних інвестицій; фінансування проектів державно-приватного партнерства в регіоні.

11. Важливими проблемами, що негативно впливають на можливості конвергентного розвитку регіонів є, з однієї сторони, нерівномірність накопичення капіталу в регіонах, концентрація основних ресурсів реального сектора економіки в столиці та в кількох найбільш розвинених промислових регіонах, наявність великої кількості депресивних регіонів, а з іншої сторони – низька ефективність використання капіталу в реальному секторі економіки, зношеність основних фондів, велика кредиторська заборгованість підприємств, неефективна структура капіталу. Дослідження  $\sigma$  та  $\beta$  - конвергенції за показниками «основний та оборотний капітал підприємств» не виявили тривалих тенденцій її існування та дозволили зробити висновки про посилення дивергентного розвитку регіонів, яке відбувалося не лише за рахунок нерівномірного накопичення капіталу між столицею та її регіонами, але і за рахунок нерівномірного розвитку самих регіонів – посилення випереджувального розвитку Дніпропетровської, Донецької, Київської областей та виникнення загрози *формування великої депресивної зони*. При цьому, однією з найбільших проблем регіонального розвитку є низька ефективність використання капіталу підприємств для створення ВРП: регіони з високою часткою основного та оборотного капіталу характеризуються низькою капіталовіддачею, зокрема щодо створення ВРП.

12. При побудові напрямків підтримки розвитку депресивних територій обґрунтовано необхідність переходу від заходів компенсаційних характеру до стимулюючих. На основі опрацювання зарубіжного досвіду запропоновано напрямки стимулювання індустріальних парків, як перспективної «точки зростання» економіки регіонів. Такі напрямки повинні базуватись на наступних засадах: систему стимулювання індустріальних парків потрібно будувати за рівнем статусу проекту; підтримка індустріальних парків залежно від рівня депресивності регіону;

стимулювання дотримання галузевої спеціалізації індустріальних парків; розробка заходів залучення нових інвестицій.

13. Обґрунтовано, що з метою визначення впливу банківського кредитування на регіональний розвиток, необхідно здійснювати аналіз та оцінку цілої низки показників, які характеризують діяльність банківського сектору регіону та зміну валового регіонального продукту. На основі запропонованого методичного підходу, зміст якого полягає у визначенні впливу зміни обсягів кредитування суб'єктів економіки регіону на приріст валового регіонального продукту, визначено, що протягом досліджуваного періоду приріст ВРП, який забезпечувався кредитними вкладаннями в економіку регіонів, по регіонах країни був незначним та не перевищував 4,14%.

14. Встановлено, що територіально в Україні сформувались декілька потужних фінансових центрів, розташування яких повністю відповідає схемі макрорегіоналізації України; центральні міста макрорегіонів виступають в якості головних фінансових центрів країни.

Проведений аналіз засвідчив відсутність вираженої тенденції до конвергентного чи дивергентного розвитку регіонів України за показниками, які визначають функціонування банківського сектору економіки та про нівелювання проблеми просторової диференціації розміщення банківських установ. Можна стверджувати про так званий дивергентно-конвергентний розвиток регіонів. При цьому слід визнати, що банківський сектор регіонів не має визначального впливу на процеси регіонального розвитку.

15. Визначено, що виконуючи притаманні йому функції, банківський сектор через процеси перерозподілу фінансових ресурсів впливає на загальний стан економічного розвитку регіону та, як наслідок, рівень життя населення через забезпечення економіки додатковими фінансовими ресурсами у вигляді кредитів та інвестицій, посередництво на фондовому ринку та участю у розміщенні цінних паперів, здійснення розрахунків та підтримки поточної ліквідності економіки регіону, що дозволяє йому приймати активну участь у формуванні фінансової бази регіону та безпосередньо впливати на регіональний розвиток. Такий підхід дозволив обґрунтувати вплив банківського кредитування на регіональний розвиток із застосуванням механізму відтворення кредитних ресурсів регіону.

16. Визначено основні напрями підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів галузі освіти з врахуванням необхідності оптимізації мережі закладів, а саме: вирішення проблеми існування великої кількості малокомплектних шкіл (перегляду діючих штатних нормативів; внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів стосовно малокомплектних шкіл); подальша активна імплементація найкращих практик функціонування освітніх округів; розширення мережі дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності відповідно до

демографічних змін; зміна підходів до фінансування позашкільної освіти; застосування програмно-цільового управління освітою.

17. Доведено, що в залежності від очікуваного ефекту, в сфері охорони здоров'я доцільно розрізняти наступні види ефективності: *соціальну* (характеризується показниками суспільного здоров'я – тимчасова непрацездатність, вихід на інвалідність і т. д.) проводиться на макрорівні; *структурну* (характеризується показниками в розрізі видів медичної допомоги – стаціонарна, амбулаторна, швидка) проводиться на регіональному рівні; *медико-економічну* (характеризується показниками досягнення результатів в лікуванні, шляхом зниження видатків на види наданої медичної допомоги), проводиться на рівні закладів охорони здоров'я.

18. Обґрунтовано, що в цілях посилення ефективності видатків, необхідно провести інвентаризацію існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів, та привести їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів; передбачити в бюджетних програмах розрахунок результативних показників, яких необхідно досягнути в результаті їх виконання (причому як у кількісному, так і в якісному вираженні) за напрямками і роками. Визначено, що низькі показники фінансування сфери охорони здоров'я свідчать про залишковий принцип при формуванні бюджету на охорону здоров'я, наслідком чого є незадовільний стан дотримання прав людини.

19. Невідповідність в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів посилюють регіональні диспропорції формування та використання фінансових ресурсів пенсійного забезпечення як за показниками сукупних доходів, так і за показниками сукупних видатків. Результати оцінювання територіальних особливостей формування та використання фінансових ресурсів пенсійного забезпечення свідчать про асиметричність рівня покриття власних видатків власними надходженнями за територіями та вказують на нерівномірний розподіл залучених коштів з Державного бюджету України на фінансування дефіциту бюджету регіональними відділеннями.

З метою інтеграції рівнів пенсійного забезпечення громадян в регіонах України та формування ефективної державної політики регіонального розвитку в сфері пенсійного забезпечення розроблено напрями забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів пенсійного страхування з урахуванням регіональних особливостей: оптимізація надходжень власних фінансових ресурсів пенсійного страхування в регіоні шляхом легалізації заробітної плати; усунення невідповідності розміру пенсійних виплат із розмірами страхових внесків на територіях зі спеціальним статусом; зниження заборгованості зі сплати Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування з урахуванням специфіки функціонування суб'єктів господарювання в регіоні; врегулювання пенсійних виплат за рахунок власних надходжень, в тому

числі фінансування пільгових пенсій; забезпечення економії адміністративно-управлінських видатків шляхом здійснення пенсійних виплат через установи банків.

На основі узагальнення методичних підходів здійснено комплексне оцінювання ефективності соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в регіоні за критеріями економічності (економічна ефективність) та результативності (соціальна ефективність). Результати розрахунків свідчать про зниження ефективності витрат на реалізацію соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та випереджаюче зростання видатків на управління у порівнянні з сукупними видатками. При зростанні середнього розміру денної допомоги по тимчасовій непрацездатності в регіоні, заміщення втраченого заробітку за цим параметром характеризується тенденцією до зниження.

Запропоновано напрями підвищення соціально-економічної ефективності соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в регіоні, серед яких пріоритетними визначено необхідність регіональної диференціації страхових тарифів з тимчасової втрати працездатності; встановлення знижок та надбавок залежно від умов праці застрахованих осіб; залежність розміру допомоги по тимчасовій непрацездатності від індивідуального коефіцієнту страхового стажу.

20. Встановлено, що регіональний розвиток недержавних пенсійних фондів (НПФ) в Україні характеризується низьким рівнем охоплення громадян України недержавним пенсійним забезпеченням, неналежною регіональною інфраструктурою, неефективною політикою інвестування пенсійних ресурсів НПФ. Доведено, що основою забезпечення інформаційної підтримки розвитку НПФ в регіонах України повинна стати державна програма підвищення пенсійної грамотності населення із створенням регіональних інформаційно-консультаційних центрів з питань недержавного пенсійного забезпечення. Запропоновано механізм створення регіональних НПФ для бюджетних установ як один із напрямів державної підтримки регіонального розвитку недержавного пенсійного страхування в Україні, що дозволить забезпечити вищий рівень доступності послуг у регіональному аспекті, залучити додаткові пенсійні внески, збільшити їх та здійснювати додаткові пенсійні виплати майбутнім пенсіонерам. Обґрунтовано та доведена ефективність капіталовкладень пенсійних ресурсів у регіональні інвестиційні проекти, серед яких пріоритетними визначено інвестування у будівництво доступного житла та концесію доріг.

## ДОДАТКИ

# Додаток 1

## Доходи бюджету розвитку за 2012-2013 роки\*

Region	2012 рік			2013 рік		
	Бюджет розвитку, тис. грн	Частка БР в доходах МБ,%	БР на 1 мешканця, грн.	Бюджет розвитку, тис. грн	Частка БР в доходах МБ,%	БР на 1 мешканця, грн..
АР Крим	379823,63	3,59	194,25	463090,89	4,33	236,57
Вінницька	210952,82	2,50	129,94	241605,96	2,89	149,55
Волинська	109452,89	1,93	105,60	117950,45	1,99	113,64
Дніпропетровська	407792,33	2,32	123,17	502367,41	3,00	152,38
Донецька	592710,30	2,32	135,43	586416,86	2,45	134,91
Житомирська	147071,54	2,29	115,64	186124,99	2,71	146,96
Закарпатська	164168,75	2,76	131,37	192856,63	2,90	153,94
Запорізька	249695,13	2,93	139,67	251714,92	2,90	141,44
Івано-Франківська	146603,30	2,08	106,37	160005,31	2,19	116,01
Київська	324607,11	3,54	189,28	406750,65	4,40	236,77
Кіровоградська	109955,22	2,19	110,80	116610,36	2,27	118,40
Луганська	271939,10	2,66	120,33	262593,99	2,80	117,05
Львівська	373342,11	3,25	148,00	428733,07	3,49	170,05
Миколаївська	143159,59	2,52	121,83	185455,97	3,15	158,48
Одеська	574890,35	5,02	241,48	702432,73	6,02	294,55
Полтавська	209379,98	2,79	142,95	222137,60	3,01	152,65
Рівненська	112408,79	1,85	97,37	139607,64	2,15	120,68
Сумська	114406,48	2,15	99,87	155914,92	2,81	137,26
Тернопільська	98309,15	1,97	91,40	121973,63	2,29	113,78
Харківська	527601,78	3,93	193,42	716484,39	5,30	262,91
Херсонська	138058,87	2,74	127,90	154520,98	2,90	143,89
Хмельницька	142513,78	2,19	108,47	184446,48	2,69	141,09
Черкаська	227336,03	3,59	179,08	232472,61	3,63	184,39
Чернівецька	96633,81	2,20	107,00	116542,69	2,44	128,80
Чернігівська	110732,77	2,12	103,05	137151,48	2,66	128,94
м.Київ	4531340,32	21,45	1625,13	1233561,02	7,47	438,12
м.Севастополь	80442,30	3,30	211,52	99880,67	4,10	260,99
Всього	10595328,23	4,47	233,31	8319404,29	3,55	183,61

\* Складено автором з в використанням звітів МФУ за вказаний рік

## Окремі показники реалізації бюджетної політики за 2006 рік в розрахунку на одну особу, грн.

Показник <i>Регіон</i>	Місцеві податки	Податкові надходження	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій	Єдиний податок	Доходи без трансфертів	Видатки на капітальні інвестиції	Видатки на освіту	Видатки на охорону здоров'я	Видатки на соц. захист і соц. забезпечення	Видатки на ЖКГ
<b>Україна</b>	<b>13,78</b>	<b>663,56</b>	<b>0,60</b>	<b>28,92</b>	<b>855,21</b>	<b>73,10</b>	<b>446,33</b>	<b>328,82</b>	<b>215,73</b>	<b>159,13</b>
АРК	16,50	594,58	0,00	32,35	848,69	117,08	493,07	370,47	192,41	98,11
Вінницька	7,71	408,08	0,18	20,26	503,53	36,28	462,80	330,41	222,87	52,32
Волинська	10,76	384,97	11,08	19,44	488,72	26,74	507,63	315,05	290,83	35,94
Дніпропетровська	11,97	855,35	0,14	27,67	977,99	34,15	420,59	331,94	192,60	231,50
Донецька	11,22	774,30	0,66	27,17	925,63	28,05	362,98	329,06	176,94	307,96
Житомирська	11,14	435,12	3,80	21,70	547,34	62,82	506,73	319,66	254,01	107,89
Закарпатська	9,45	366,89	0,00	27,04	481,33	63,19	518,06	291,25	220,15	66,95
Запорізька	14,81	717,43	0,00	27,32	924,24	108,55	449,27	341,94	191,84	83,78
Івано-Франківська	9,31	395,70	0,00	19,46	515,70	45,26	467,71	307,97	238,27	60,65
Київська	9,25	613,71	1,23	31,85	852,73	85,39	485,72	338,33	262,10	101,17
Кіровоградська	8,48	454,14	1,90	19,06	548,43	25,99	475,65	316,08	228,89	89,68
Луганська	12,44	552,58	0,00	19,33	680,53	24,09	336,75	311,50	174,27	163,99
Львівська	9,40	509,33	0,00	27,89	645,68	47,45	423,96	292,91	202,02	136,54
Миколаївська	10,85	544,89	0,00	27,42	693,09	20,90	485,35	303,89	222,00	113,91
Одеська	18,41	615,02	0,00	30,56	926,29	125,68	429,20	292,54	195,81	125,95
Полтавська	12,17	621,21	0,00	28,45	774,65	67,20	448,02	332,62	229,05	74,76
Рівненська	9,14	412,49	0,87	24,72	581,80	97,35	503,81	316,73	291,73	67,56
Сумська	8,82	470,84	0,00	21,50	585,01	25,16	439,03	318,10	213,65	72,42
Тернопільська	8,26	315,02	2,23	23,84	375,53	18,92	468,88	303,68	239,63	34,46
Харківська	17,37	645,43	0,00	37,46	754,20	35,85	374,28	307,64	197,55	223,09
Херсонська	10,40	416,07	0,00	22,12	536,37	27,52	495,22	312,26	210,14	88,35
Хмельницька	22,32	416,00	0,00	24,08	503,07	19,70	501,01	315,88	221,45	93,60
Черкаська	8,41	496,11	0,00	23,64	602,24	134,70	489,45	331,17	248,70	102,92
Чернівецька	19,60	359,14	0,00	27,08	571,23	131,62	461,45	301,91	221,59	71,76
Чернігівська	9,88	439,67	0,00	24,78	542,26	37,14	454,60	328,69	237,35	58,13
м.Київ	37,95	2206,14	0,00	66,47	3093,21	348,31	516,14	471,31	254,66	513,02
м.Севастополь	19,22	822,32	0,00	50,19	978,19	59,75	478,63	346,59	180,27	387,66

\*складено автором на основі звітів Міністерства фінансів України, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>



## Окремі показники реалізації бюджетної політики за 2010 рік в розрахунку на одну особу, грн.

Показник Регіон	Місцеві податки	Податкові надходження	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій	Єдиний податок	Доходи без трансфертів	Видатки на капітальні інвестиції	Видатки на освіту	Видатки на охорону здоров'я	Видатки на соц. захист і соц. забезпечення	Видатки на ЖКГ
<b>Україна</b>	17,90	1476,14	36,29	41,40	1758,81	65,98	1 072,98	38,35	737,54	100,15
АРК	18,74	1641,60	254,69	47,54	2122,64	79,07	1 124,99	617,20	721,04	106,34
Вінницька	10,15	977,74	0,00	33,70	1176,20	28,95	1 105,16	467,95	750,37	58,32
Волинська	12,40	837,69	31,09	28,59	1019,49	32,97	1 274,70	2 614,48	1 003,95	35,21
Дніпропетровська	15,70	1851,00	20,61	38,90	2112,68	40,38	1 027,41	1 081,56	705,35	144,35
Донецька	13,47	1679,96	33,17	37,58	1942,60	46,95	850,90	222,04	663,96	168,19
Житомирська	15,03	994,78	6,20	36,55	1196,43	41,39	1 198,08	691,55	856,73	44,13
Закарпатська	9,15	761,39	0,00	36,93	914,56	43,38	1 288,04	1 166,98	861,30	36,38
Запорізька	17,59	1542,33	24,65	38,12	1810,79	188,59	1 050,38	632,81	697,68	106,33
Івано-Франківська	10,47	858,54	13,19	31,54	1062,74	64,63	1 132,70	1 012,22	863,55	49,70
Київська	13,72	1552,97	58,34	49,09	1896,48	74,64	1 128,44	441,13	773,24	77,52
Кіровоградська	9,88	1049,23	0,00	27,39	1237,70	26,24	1 135,09	1 888,39	787,61	49,95
Луганська	14,92	1230,18	63,51	28,29	1463,11	60,60	807,46	788,24	628,22	84,67
Львівська	12,39	1094,00	0,03	40,15	1327,50	51,73	1 132,27	344,22	767,45	78,66
Миколаївська	15,58	1201,61	0,00	39,61	1425,25	38,08	1 152,33	1 451,46	762,87	86,91
Одеська	29,03	1376,92	104,76	46,73	1726,39	129,57	966,71	488,59	738,17	104,39
Полтавська	14,00	1433,40	0,00	38,83	1741,75	68,54	1 082,33	571,08	751,77	105,86
Рівненська	12,45	964,27	27,52	32,94	1145,53	84,11	1 235,24	772,84	985,02	62,87
Сумська	10,39	1103,37	54,18	32,17	1315,29	33,12	1 043,83	670,70	720,53	77,48
Тернопільська	9,35	735,85	5,08	33,57	902,19	25,08	1 166,89	1 886,86	798,09	36,20
Харківська	23,27	1367,28	3,19	51,11	1606,61	32,35	968,62	297,77	675,40	158,23
Херсонська	15,00	918,23	3,22	35,14	1147,77	27,16	1 227,14	912,86	733,27	45,65
Хмельницька	34,82	953,39	30,22	37,23	1149,12	46,19	1 234,49	771,62	804,09	48,09
Черкаська	10,48	1115,01	45,61	35,45	1360,67	77,34	1 128,85	514,35	765,54	79,71
Чернівецька	32,99	830,02	78,48	39,85	1044,75	54,60	1 148,46	969,84	791,55	59,56
Чернігівська	12,58	955,68	9,45	36,01	1170,97	33,38	1 073,23	2 227,77	751,94	53,65
м.Київ	45,29	4558,56	19,32	83,02	5293,87	156,30	1 168,15	107,75	548,93	165,00
м.Севастополь	24,59	1790,88	0,00	70,23	2196,18	151,02	1 051,78	0,00	614,75	364,21

\*складено автором на основі звітів Міністерства фінансів України, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

## Окремі показники реалізації бюджетної політики за 2011 рік в розрахунку на одну особу, грн.

Показник Регіон	Місцеві податки	Податкові надходження	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій	Єдиний податок	Доходи без трансфертів	Видатки на капітальні інвестиції	Видатки на освіту	Видатки на охорону здоров'я	Видатки на соц. захист і соц. забезпечення	Видатки на ЖКГ
<b>Україна</b>	1,00	1601,60	22,97	43,56	1898,94	94,09	1 244,83	845,29	878,47	183,08
АРК	0,93	1885,47	7,15	51,78	2335,47	85,90	1 241,08	867,96	877,18	154,98
Вінницька	0,37	1136,54	9,23	36,12	1334,55	48,12	1 275,42	782,11	889,17	90,64
Волинська	1,04	927,20	4,99	28,76	1137,22	29,67	1 479,54	778,62	1 180,94	87,09
Дніпропетровська	0,93	2304,78	14,02	40,10	2544,30	102,66	1 247,18	895,19	833,41	250,82
Донецька	0,62	2048,54	95,55	40,26	2290,16	165,48	1 060,88	889,23	773,42	298,28
Житомирська	0,70	1142,91	36,90	39,49	1361,19	86,49	1 403,85	805,21	1 018,55	96,43
Закарпатська	0,47	803,75	0,00	35,92	964,32	48,49	1 404,65	712,91	1 038,99	41,97
Запорізька	0,63	1875,09	46,95	40,44	2145,19	155,95	1 290,88	854,51	821,66	155,20
Івано-Франківська	0,75	1035,65	0,00	30,08	1249,08	79,71	1 262,54	845,62	1 017,72	68,28
Київська	1,11	1835,18	79,28	50,69	2233,61	89,50	1 344,55	887,36	913,79	154,72
Кіровоградська	0,57	1222,28	5,05	28,93	1435,95	15,84	1 397,59	855,25	954,67	112,88
Луганська	0,61	1490,82	38,86	31,26	1740,88	103,09	1 027,05	883,50	732,87	140,54
Львівська	0,78	1243,33	0,64	41,86	1459,87	45,49	1 215,63	778,34	921,16	120,89
Миколаївська	0,60	1337,76	0,00	44,11	1578,44	50,27	1 372,42	778,00	900,45	113,00
Одеська	1,26	1525,84	43,73	49,38	1847,55	136,96	1 139,50	765,47	880,23	130,60
Полтавська	1,16	1903,25	0,00	40,27	2227,93	72,07	1 262,66	834,45	893,05	164,41
Рівненська	0,27	1059,52	27,84	34,76	1332,75	144,05	1 402,16	823,47	1 191,37	142,24
Сумська	0,65	1331,77	0,87	33,26	1586,67	77,48	1 286,36	805,84	857,69	150,74
Тернопільська	0,68	807,64	2,41	34,80	994,43	65,96	1 367,68	762,52	954,09	82,32
Харківська	1,09	1621,16	5,51	53,79	1907,36	104,72	1 036,68	801,63	798,67	307,92
Херсонська	0,67	1031,87	0,00	40,98	1299,04	26,31	1 404,82	776,43	882,24	93,49
Хмельницька	0,84	1071,11	1,13	39,97	1308,34	57,36	1 444,32	801,30	958,44	116,25
Черкаська	0,44	1300,59	8,84	38,01	1558,38	96,03	1 299,68	869,01	924,62	149,19
Чернівецька	0,38	882,93	0,00	40,26	1162,80	54,00	1 324,59	770,63	988,46	91,26
Чернігівська	0,62	1131,28	0,00	37,43	1357,95	22,05	1 258,86	839,47	877,83	127,26
м.Київ	4,46	3054,45	0,00	85,28	3865,74	136,35	1 236,44	1 101,40	678,92	468,59
м.Севастополь	1,80	2066,17	42,76	74,31	2503,43	198,54	1 149,69	821,22	724,69	440,11

\*складено автором на основі звітів Міністерства фінансів України, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

## Окремі показники реалізації бюджетної політики за 2012 рік в розрахунку на одну особу, грн.

Показник Регіон	Місцеві податки	Податкові надходження	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій	Єдиний податок	Доходи без трансфертів	Видатки на капітальні інвестиції	Видатки на освіту	Видатки на охорону здоров'я	Видатки на соц. ахист і соц. забезпечення	Видатки на ЖКГ
<b>Україна</b>	0,04	1884,66	42,03	105,72	2213,111	83,41	1 508,63	1 031,52	1 056,02	432,19
АРК	0,02	2307,53	18,70	108,08	2850,089	130,57	1 482,24	1 045,21	1 048,02	351,32
Вінницька	0,00	1362,95	59,54	90,44	1608,443	66,21	1 567,92	996,68	1 058,63	188,48
Волинська	0,03	1066,27	58,40	70,66	1347,039	46,24	1 789,27	918,36	1 433,09	190,00
Дніпропетровська	-0,05	2681,05	0,21	93,24	2955,376	64,03	1 488,31	1 086,80	970,60	624,66
Донецька	0,02	2373,00	167,82	87,12	2648,213	117,98	1 279,15	1 163,22	935,14	795,88
Житомирська	-0,01	1369,81	72,00	93,43	1619,828	62,20	1 727,82	993,44	1 226,47	165,50
Закарпатська	0,03	920,75	1,59	90,11	1091,983	41,08	1 682,83	859,43	1 254,80	62,39
Запорізька	0,03	2117,62	57,89	95,57	2395,905	64,60	1 542,36	1 111,00	961,16	224,58
Івано-Франківська	0,00	1189,66	24,69	74,90	1394,543	71,77	1 538,76	1 011,16	1 282,32	101,45
Київська	0,01	2131,84	49,54	126,39	2503,678	75,52	1 635,91	1 009,78	1 068,91	307,86
Кіровоградська	0,04	1524,61	47,68	77,55	1778,168	12,24	1 681,64	1 026,15	1 140,07	249,24
Луганська	0,06	1692,29	28,87	74,13	2039,462	83,28	1 224,08	1 070,59	891,99	425,19
Львівська	0,00	1452,03	0,49	96,53	1687,405	28,61	1 456,11	935,19	1 086,07	210,62
Миколаївська	0,03	1583,92	11,71	98,03	1939,779	25,90	1 625,27	1 010,62	1 087,66	178,67
Одеська	0,03	1722,22	102,80	123,61	2070,735	159,13	1 379,94	896,52	1 030,88	270,02
Полтавська	0,04	2297,77	59,44	99,19	2721,462	81,81	1 518,66	999,07	1 068,56	270,83
Рівненська	-0,01	1256,15	6,22	78,90	1504,396	70,40	1 687,45	952,43	1 463,43	151,52
Сумська	0,01	1629,31	17,77	87,01	1902,617	51,01	1 552,21	999,88	1 071,13	214,10
Тернопільська	0,03	974,09	0,00	73,67	1174,233	21,36	1 635,68	927,86	1 140,68	112,72
Харківська	0,09	1951,43	18,94	142,89	2250,254	72,89	1 242,28	957,26	923,99	468,15
Херсонська	0,00	1236,60	2,89	90,71	1527,244	27,31	1 687,94	934,93	1 060,97	171,16
Хмельницька	0,12	1279,48	0,08	94,20	1540,041	39,78	1 712,33	928,58	1 141,74	236,06
Черкаська	0,02	1585,57	12,61	99,33	1945,026	96,29	1 577,24	1 073,38	1 095,90	217,28
Чернівецька	0,03	1020,38	66,84	93,85	1283,492	60,94	1 580,51	918,79	1 204,41	123,98
Чернігівська	0,01	1405,52	26,05	89,95	1638,067	23,28	1 584,89	1 055,25	1 078,60	205,42
м.Київ	0,32	3574,58	0,00	234,24	4354,959	232,81	1 626,23	1 330,81	896,44	1888,36
м.Севастополь	0,08	2639,43	54,19	169,19	3097,292	182,94	1 468,22	1 001,13	855,60	743,71

\*складено автором на основі звітів Міністерства фінансів України, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

## Окремі показники реалізації бюджетної політики за 2013 рік в розрахунку на одну особу, грн.

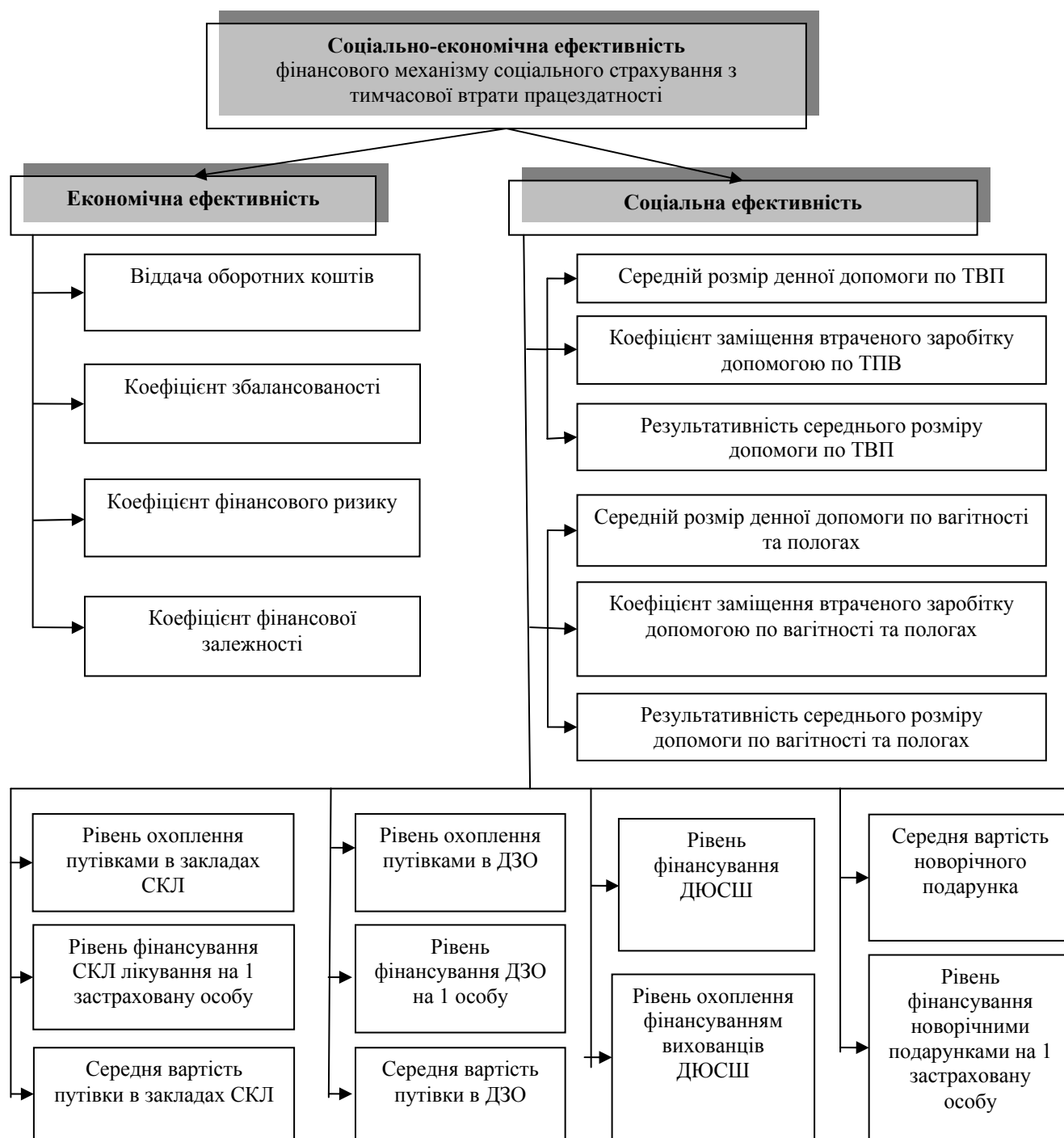
Показник <i>Region</i>	Місцеві податки	Податкові надходження	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій	Єдиний податок	Доходи без трансфертів	Видатки на капітальні інвестиції	Видатки на освіту	Видатки на охорону здоров'я	Видатки на соц. захист і соц. забезпечення	Видатки на ЖКГ
<b>Україна</b>	-0,05	2007,46	20,09	146,18	2315,21	72,06	1 582,45	1 070,05	1 204,56	167,55
АРК	0,00	2457,70	8,48	142,97	2996,00	100,40	1 571,10	1 106,78	1 197,78	192,68
Вінницька	0,01	1498,81	1,42	124,66	1745,64	53,65	1 638,22	1 040,07	1 218,91	98,77
Волинська	0,00	1140,26	15,44	93,23	1394,59	41,22	1 907,66	990,28	1 692,30	57,41
Дніпропетровська	-0,01	2815,21	8,92	131,95	3079,02	58,73	1 614,79	1 165,10	1 095,42	260,27
Донецька	0,02	2584,32	75,90	112,70	2867,27	76,50	1 332,87	1 173,44	1 049,97	309,01
Житомирська	0,01	1473,39	63,31	126,03	1720,09	47,69	1 833,37	1 063,77	1 427,42	85,69
Закарпатська	0,00	990,01	3,20	118,11	1162,37	40,92	1 790,64	920,51	1 490,82	46,91
Запорізька	0,01	2252,98	27,76	130,15	2507,07	47,00	1 630,10	1 099,26	1 110,23	135,48
Івано-Франківська	0,01	1207,83	5,02	94,94	1396,04	59,75	1 611,52	1 048,71	1 489,26	60,15
Київська	0,01	2354,78	19,45	181,28	2733,10	77,39	1 705,38	1 059,04	1 185,40	138,11
Кіровоградська	0,05	1683,26	31,27	100,26	1909,72	16,22	1 809,82	1 061,73	1 333,09	102,58
Луганська	0,01	1755,62	62,05	94,60	1990,04	88,17	1 275,57	1 113,48	997,78	95,09
Львівська	0,02	1554,58	7,42	134,77	1755,19	34,68	1 556,64	996,74	1 294,12	103,45
Миколаївська	0,01	1712,95	0,62	130,02	1959,10	31,60	1 729,92	988,00	1 277,26	144,10
Одеська	0,01	1854,12	12,87	165,04	2173,82	150,92	1 428,55	914,47	1 185,57	110,75
Полтавська	-0,01	2314,52	5,79	132,63	2652,50	52,15	1 582,22	1 090,56	1 157,72	141,15
Рівненська	0,01	1331,13	6,17	104,19	1544,04	80,14	1 801,28	992,29	1 750,24	89,65
Сумська	0,02	1676,81	29,86	116,90	1962,30	48,45	1 626,26	1 061,18	1 208,00	109,55
Тернопільська	0,00	1047,24	4,35	98,62	1267,58	28,81	1 727,90	1 003,37	1 322,39	77,86
Харківська	0,01	2050,23	9,87	195,75	2352,43	48,12	1 304,53	1 000,97	1 016,01	230,96
Херсонська	0,06	1306,56	0,93	121,37	1585,60	18,18	1 789,58	1 001,77	1 240,58	78,25
Хмельницька	0,01	1415,12	2,03	123,50	1707,77	21,40	1 782,54	1 030,73	1 311,02	170,89
Черкаська	0,00	1706,04	4,38	137,43	1982,54	88,31	1 672,52	1 079,94	1 236,52	85,98
Чернівецька	0,01	1053,95	10,13	114,23	1414,31	38,64	1 688,79	964,77	1 420,91	75,07
Чернігівська	0,01	1472,34	12,84	118,76	1709,37	24,53	1 587,51	1 085,13	1 202,48	70,71
м.Київ	-0,89	3782,04	3,83	376,37	4493,79	221,99	1 582,70	1 267,16	941,60	439,28
м.Севастополь	0,08	2835,46	0,52	233,72	3292,38	171,03	1 536,39	1 102,89	976,22	271,31

\*складено автором на основі звітів Міністерства фінансів України, Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

### Додаток 3

*Порівняння темпів приросту середньомісячної заробітної плати та середньомісячної пенсії у Львівській області за період 2011-2012 рр.*

	Середньомісячна заробітна плата працівників, грн.					Середньомісячна пенсія, грн.				
	Рік			Темп приросту		Рік			Темп приросту	
	2011	2012	2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2011	2012	2013	2012/ 2011	2013/ 2012
м.Львів	2400	2765	3008	15,2	8,8	1220	1424	1479	16,7	3,8
м.Борислав	2251	2552	2816	13,4	10,3	1136	1336	1390	17,6	4,0
м.Дрогобич	1891	2362	2296	24,9	-2,8	1119	1317	1365	17,7	3,7
м.Моршин	2263	2418	2545	6,8	5,3	1106	1303	1349	17,8	3,5
м.Новий розділ	1687	2101	2381	24,5	13,3	1037	1224	1269	18,1	3,6
м.Самбір	1960	2252	2425	14,9	7,7	1062	1247	1296	17,4	3,9
м.Стрий	2308	2707	2650	17,3	-2,1	1113	1310	1317	17,7	0,6
м.Трускавець	1521	1711	1876	12,5	9,6	1113	1304	1352	17,2	3,7
м.Червоноград	2355	2832	3191	20,3	12,7	1659	1930	1982	16,3	2,7
Бродівський район	2046	2468	2358	20,6	-4,5	1009	1190	1249	18,0	4,9
Буський район	1852	2046	2280	10,5	11,4	992	1172	1225	18,1	4,5
Городоцький район	1837	2112	2264	15,0	7,2	1002	1188	1243	18,6	4,6
Жидачівський район	1925	2255	2450	17,1	8,6	1006	1193	1249	18,6	4,8
Золочівський район	1923	2158	2154	12,2	-0,2	991	1171	1225	18,1	4,6
К.Бузький район	2657	2916	3367	9,7	15,5	1049	1237	1291	17,9	4,4
Миколаївський район	2216	2422	2526	9,3	4,3	1019	1206	1261	18,4	4,5
Мостиський район	1766	2034	2066	15,2	1,6	1010	1190	1246	17,9	4,7
Жовківський район	1782	2082	2303	16,8	10,6	1008	1189	1244	17,9	4,7
Перемишлянський район	2113	2462	2723	16,5	10,6	976	1158	1213	18,6	4,8
Пустомитівський район	1990	2208	2253	11,0	2,0	1032	1220	1273	18,2	4,4
Радехівський район	1806	2088	2406	15,6	15,2	1026	1210	1265	18,0	4,5
Сколівський район	2194	2559	2980	16,6	16,5	1186	1389	1459	17,2	5,0
Сокальський район	2943	3109	3266	5,6	5,0	1140	1340	1405	17,6	4,8
Ст.Самбірський район	1759	2136	2371	21,4	11,0	1094	1288	1353	17,8	5,0
Турківський район	1884	2376	2574	26,1	8,3	1175	1370	1438	16,6	4,9
Яворівський район	1909	2168	2435	13,6	12,3	996	1175	1228	17,9	4,6
Дрогобицький район	1709	2040	2221	19,4	8,9	1038	1226	1288	18,1	5,0
Самбірський район	1700	2154	2096	26,7	-2,7	982	1160	1214	18,1	4,7
Стрийський район	2793	3100	3474	11,0	12,1	1039	1229	1290	18,3	5,0
<b>Всього по області</b>	<b>2244</b>	<b>2578</b>	<b>2789</b>	<b>14,9</b>	<b>8,2</b>	<b>1152</b>	<b>1358</b>	<b>1412</b>	<b>17,9</b>	<b>4,0</b>



Система показників ефективності фінансового механізму соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

## МЕТОДИКА МОНІТОРИНГУ ІНТЕРНЕТ-САЙТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Мета моніторингу:** оцінити ступінь інформаційної відкритості та наповненості офіційних сайтів обласних державних адміністрацій і других за величиною міст області. ОМС (сайти обласних рад (25), міських рад міст обласних центрів та других за величиною міст області(50)).

### **Основні цілі моніторингу:**

1. Отримання та опрацювання інформації щодо дотримання органами виконавчої влади вимог Постанови КМУ №3.
2. Визначення рівня доступності інформації про склад та роботу органів виконавчої влади громадянам України.
3. Визначення рівня доступності рішень органів виконавчої влади, зручність в користуванні офіційним веб-ресурсом органу місцевого самоврядування.
4. Підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності органів виконавчої влади.
5. Визначення загального рівня прозорості та відкритості в діяльності органу виконавчої влади.
6. Максимальне поширення отриманої інформації.

**Методика:** моніторинг здійснюється шляхом оцінки ступеня відповідності наявних сайтів вимогам Постанови КМУ від 4 січня 2002р. №3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

Постанова виділяє обов'язкові пункти інформації для розміщення на сайтах для:

- ЦОВВ – 20 пунктів.
- ОДА – 26 пунктів.

Окрім вищевказаних обов'язкових пунктів, нами добавлені пункти, що стосуються зручності в користуванні сайтом з точки зору користувача, повноти розміщеної інформації, частоти оновлень інформації на сайті, його функцій та базових опцій на предмет їх правильної роботи та відображення інформації.

### **Опрацюванню підлягають:**

- сайти обласних рад – 25,
- міських рад міст обласних центрів та других за величиною міст області – 50

## **1. Наявність на сайтах обов'язкової загальної інформації**

Слід визначити, чи містить сайт таку обов'язкову загальну інформацію:

1. Офіційна назва органу місцевого самоврядування, місце розташування і адреса для листування, телефон та адреса електронної пошти.
2. Особисті дані (автобіографія) голови ради – для обласних рад, міського голови – для міських рад, те саме – щодо секретаря ради та заступників голови;
3. Склад депутатів, їх автобіографії, адреси приймалень, розклад прийомів, адреси для листування.
4. Назви та склад постійних та тимчасових комісій.
5. Назви та склад депутатських груп і фракцій.
6. Структура та склад секретаріату ради, адреса для листування та телефони.
7. Структура і склад виконавчого комітету ради (в містах).
8. Особисті дані членів виконкому, їх посади, адреси, години прийому.
9. Перелік головних управлінь та управлінь виконкому, їх структура, особистий склад, місце розташування, години роботи, нормативна база (положення про управління), законодавчо-нормативна база, плани та звіти про роботу.
10. Відомості про районні та районні у містах ради та райдержадміністрації, їх місцезнаходження, поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси електронної пошти та веб-сайтів.
11. Відомості про місцезнаходження місцевих органів державної влади, їх управлінь, відділів та інших структурних підрозділів міністерств і відомств – поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси електронної пошти та веб-сайтів.
12. Перелік комунальних (для міст) та державних (для областей) підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих установ, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи, показників діяльності.
13. Відомості про установи і заклади соціальної сфери із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи, показники діяльності.
14. Порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері, зразки документів та інших матеріалів, необхідних для реєстрації та отримання відповідної ліцензії (розрахункові рахунки для внесення платежів, розмір цих платежів тощо).
15. Показники виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат.
16. Показники розрахунків за енергоносії та житлово-комунальні послуги різних груп платників.
17. Відомості про діючі тарифи та пільги, місцеві податки і збори,



- розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня.
18. Відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за бюджетні кошти.

## **2. Наявність на сайтах обов'язкової документації**

Слід визначити, чи містить сайт обов'язкові нормативно-правові документи, які регламентують діяльність ради та інформація щодо діяльності ради, виконавчого комітету (для міст) та результатів діяльності їх підрозділів:

1. Статут міста (області – при наявності).
2. Генеральний план міста – для міських рад, схеми планування територій – для обласних рад.
3. Правила забудови міста чи території.
4. Регламент роботи сесій та постійних комісій.
5. Бюджет на поточний рік.
6. Звіт про виконання бюджету за минулий рік.
7. Програма соціально-економічного розвитку.
8. Звіт за виконання програми соціально-економічного розвитку за минулий рік.
9. Регіональні та місцеві програми.
10. Щорічні звіти про виконання регіональних та місцевих програм.
11. Державні програми в частинах, що стосуються міста чи території.
12. Щорічні звіти про виконання державних програм.
13. Базове законодавство щодо повноважень ради.
14. Положення про постійні та тимчасові комісії ради.
15. Положення про секретаріат ради.
16. Плани роботи та розклад засідань ради.
17. Проекти порядку денного сесій.
18. Порядок денний сесій ради – затверджений.
19. Протоколи засідань ради.
20. Стенограми засідань ради.
21. Проекти рішень ради, оприлюднені відповідно до регламенту.
22. Рішення ради.
23. Плани роботи та розклад засідань комісій.
24. Порядок денний засідань комісій.
25. Протоколи засідань комісій.
26. Рішення комісій.
27. Звіти комісій про свою роботу.
28. Звіти депутатів.
29. Депутатські запити.
30. Оголошення про земельні аукціони та конкурси.
31. Результати земельних аукціонів та конкурсів.

## **3. Наявність на сайтах додаткової інформації**

Слід визначити, чи містить сайт таку додаткову інформацію:

1. Сучасна територія та історія міста чи регіону, адміністративно-територіальний устрій.
2. Загальний огляд економіки, опис природних ресурсів, відомості про транспортну інфраструктуру, засоби комунікації, промисловість, сільське господарство, створення привабливих інвестиційних умов у регіоні, вільні економічні зони, розвиток туризму тощо.
3. Відомості про розвиток науки і освіти (перелік навчальних закладів і наукових установ, закладів культури і мистецтва), посилання на інші інтернет-ресурси міста чи регіону.
4. Статистичні відомості про стан соціально-економічного розвитку, стан народжуваності та смертності, житлово-комунальні умови, житлово-комунальні платежі населення, дотримання правопорядку тощо.
5. Символіка, пам'ятні дати, свята міста чи регіону.
6. Інтернет-приймальня звернень та запитань громадян.
7. Територіальна чи міська виборча комісія.
8. Новини міста чи регіону.
9. Відомості про стан виконання бюджету, місцевих, регіональних та державних програм.
10. Мапа міста чи регіону.
11. Офіційна хроніка та новини.
12. Офіційні повідомлення і заяви.
13. Анонси офіційних акцій та зустрічей.
14. Прес-релізи.
15. Інтерв'ю та виступи керівників.

#### **4. Наявність мережевих функцій та ефективність сайта**

Слід визначити, чи має сайт такі функції:

1. Пошук документів ради, постійних комісій, розпоряджень голови, рішень виконкому.
2. Діючу електронну адресу.
3. Електронну приймальню запитань громадян.
4. Зв'язки з сайтами центральних органів влади.
5. Визначити повноту представлення рішень ради, виконкому, комісій та розпоряджень голови на сайті.
6. Визначити, чи проходять веб-конференції представників влади з громадянами.

#### **5. Технічні вимоги до сайту**

- 1. Сайт має обов'язково бути сумісним з розповсюдженим програмним забезпеченням (Internet Explorer 6.0).
- 2. Окремі сторінки сайту мають бути невеликими за обсягом для можливості перегляду інформації при повільному Інтернет з'єднанні (це може бути окрема текстова версія сайту, без зображень, доступна з головної сторінки).

- 3. Матеріали мають бути доступні для скачування, їх бажано розміщувати на сайті у форматі який не потребує встановлення ліцензійного програмного забезпечення, наприклад PDF. (Якщо взяти формат MS Word то це ліцензійне ПЗ, а PDF можна переглядати за допомогою безкоштовного AcrobatReader). Можливий ще формат RTF – переглядається за допомогою вбудованих засобів системи.
- 4. Структурно сайт має бути впорядкованим за логічними принципами – як, звідки і куди можна потрапити при перегляді.
- 5. Інтерфейс має бути інтуїтивно зрозумілим для користувачів не дуже обізнаних з комп'ютерними програмами.
- 6. Якщо існує конференція (форум), сайт має модеруватися щоденно для виявлення та знищення заборонених на форумах висловлювань (нецензурна лексика, тощо).
- 7. На форумі має бути розділ з правилами форуму, реєстрація учасників.

## 6. Хід та оцінка результатів моніторингу

**Кожен вид інформації який відображений в п.1-5 Методики оцінюється за такою шкалою:**

- 0 – «інформація відсутня» – даний вид інформації не представлений на офіційному інтернет сайті ОДВ;
  - 1 – «часткове наповнення» – даний вид інформації представлений частково або не в повному обсязі.
  - 2 – «інформація повна» – даний вид інформації представлений в повному обсязі;
- «Не працює» – дана оцінка стосується лише тих опцій які присутні на офіційному сайті, але не працюють або невідображають кінцевий результат, наприклад: пошукова система, інформація про склад ради чи комітетів, мапа області чи району;

### **або**

«Інформація не оновлюється» – дана оцінка стосується лише потокової інформації (*«До категорії поточкових матеріалів належать такі, що втрачають актуальність свого змісту протягом короткого проміжку часу (кількох днів, а іноді і годин). Оновлення поточкових матеріалів здійснюється регулярно, у міру надходження»* п.2.4. «ПОРЯДОКУ функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади» від 29 грудня 2002 р. N 1022/7310.) яка підлягає оновленню (новини, прес-анонси, інтерв'ю, виступи та звернення керівників) та відображає частоту (періодичність) оновлень офіційної інформації на сайті, в таблиці моніторингу вказується частота оновлень, наприклад: 10 днів, 1 місяць. В разі стабільного оновлення інформації в таблиці моніторингу даний вид інформації оцінюється відповідно до пп. «0»-«2».

**Хід моніторингу** відображається в таблицях, відповідно до Додатків. На кожний веб-сайт заповнюються такі таблиці відповідностей:

- 1. Додаток №1 Таблиця «Наявність на сайтах обов'язкової загальної інформації».
- 2. Додаток №2 Таблиця «Наявність на сайтах обов'язкової документації».
- 3. Додаток №3 Таблиця «Наявність на сайтах додаткової інформації».
- 4. Додаток №4 Таблиця «Наявність мережеских функцій та ефективність сайту».
- 5. Додаток №5 Таблиця «Технічні вимоги до сайту».

По результатам моніторингу складаються загальні підсумкові таблиці, на предмет відповідності вимогам Постанови № 3 та зручності у користуванні, доступності та відкритості інформації для кожного сайту.

### Критерії оцінювання та перелік питань щодо інформаційної відкритості діяльності управлінь Фонду ССзТВП

Критерій	Перелік питань
Наявність на сайтах загальної інформації	Офіційна інформація щодо місця розташування, адреса для листування, телефон та адреса електронної пошти;
	Особисті дані (біографічні довідки) голови правління відділення Фонду та директора Виконавчої дирекції відділення Фонду;
	Склад Правління відділення Фонду;
	Склад та структура відділення Виконавчої дирекції Фонду;
	Посади, адреси, години прийому членів Виконавчої дирекції відділення Фонду;
	Перелік робочих органів Виконавчої дирекції обласного відділення Фонду, їх структура, особистий склад, місце розташування, години роботи;
	Інформація страхувальнику (єдиний соціальний внесок, розміри середньої заробітної плати, форми звітності)
Наявність на сайтах обов'язкової документації	Наявність доступу до Статуту Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
	Наявність доступу до Положення про діяльність правління відділення Фонду;
	Бюджет на поточний рік;
	Звіт про виконання бюджету за минулий рік;
	Наявність доступу до постанов Правління відділення Фонду;
	Наявність доступу до наказів Виконавчої дирекції відділення Фонду;
	Відомості про проведення державних закупівель;
	Стан контрольно-ревізійної роботи
Наявність на сайтах додаткової інформації	Відомості про розвиток соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, посилання на інші інтернет-ресурси;
	Статистичні відомості про стан соціально-економічного розвитку регіону, стан народжуваності та смертності, рівень захворюваності, дотримання правопорядку тощо;
	Інтернет-приймальня звернень та запитань громадян;
	Офіційна хроніка та новини;
	Офіційні повідомлення і заяви;
	Анонси офіційних акцій та зустрічей;
	Огляд регіональної преси;
	Інтерв'ю та виступи керівників

## Оцінка веб-сайтів за критерієм наповнення загальної інформації

Наявність загальної інформації	АРК Крим	Вінницька	Волинська	Дніпропетровська	Донецька	Житомирська	Закарпатська	Запорізька	Івано-Франківська	Київська	Кіровоградська	Луганська	Львівська	Миколаївська	Одеська	Полтавська	Рівненська	Сумська	Тернопільська	Харківська	Херсонська	Хмельницька	Черкаська	Чернівецька	Чернігівська
Офіційна інформація щодо місця розташування, адреса для листування, телефон та адреса електронної пошти	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Особисті дані (біографічні довідки) голови правління відділення Фонду та директора Виконавчої дирекції відділення Фонду	1	0	0	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	0	1	1	0	2	1	1	1	2	2	1	0
Склад Правління відділення Фонду	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2
Склад та структура відділення Виконавчої дирекції Фонду	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Посади, адреси, години прийому членів Виконавчої дирекції відділення Фонду	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Перелік робочих органів Виконавчої дирекції обласного відділення Фонду, їх структура, особистий склад, місце розташування, години роботи	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Інформація страхувальнику (єдиний соціальний внесок, розміри середньої заробітної плати, форми звітності)	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	2	1	2	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	2	2
<b>Усього</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

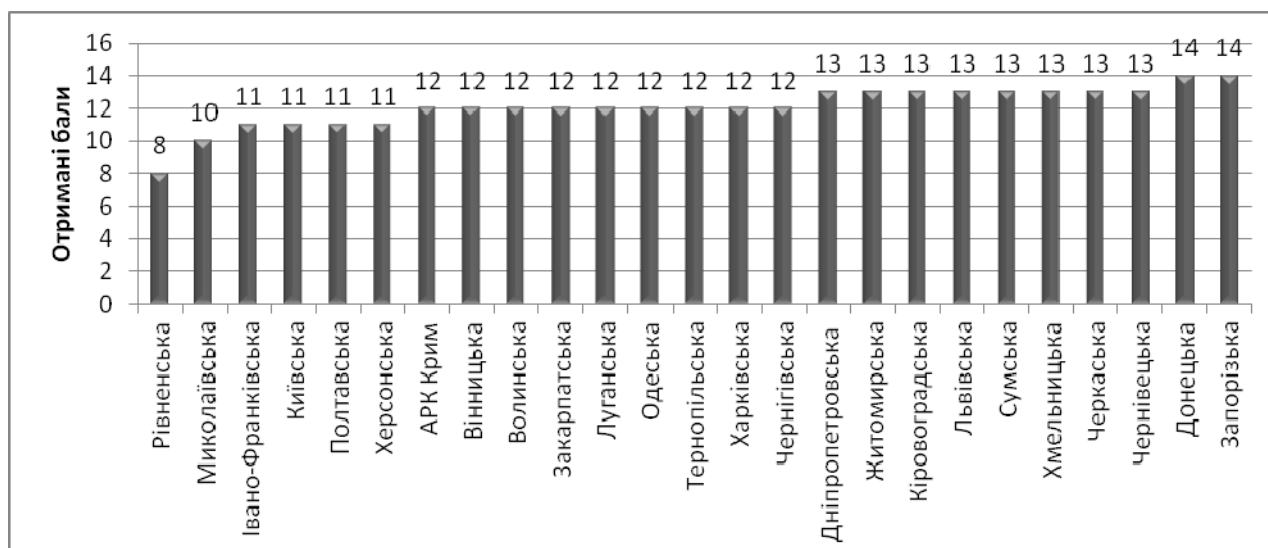
## Оцінка веб-сайтів за критерієм обов'язкової інформації

Наявність обов'язкової інформації	АРК Крим	Вінницька	Волинська	Дніпропетровська	Донецька	Житомирська	Закарпатська	Запорізька	Івано-Франківська	Київська	Кіровоградська	Луганська	Львівська	Миколаївська	Одеська	Полтавська	Рівненська	Сумська	Тернопільська	Харківська	Херсонська	Хмельницька	Черкаська	Чернівецька	Чернігівська
Наявність доступу до Статуту Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Наявність доступу до Положення про діяльність правління відділення Фонду	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	2	0	2	2	0	2	0	2	0	0	0	0
Бюджет на поточний рік	0	0	2	0	0	0	2	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	2	1	0	0	0
Звіт про виконання бюджету за минулий рік	1	1	1	2		1	2	1	2	1	2	1	1	2	1	2	2	1	2	2	2	2	1	2	1
Наявність доступу до постанов Правління відділення Фонду	1	2	2	1	2	1	2	0	2	2	1	2	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2
Наявність доступу до наказів Виконавчої дирекції відділення Фонду	0	1	2	0	0	1	1	0	2	0	2	0	2	1	1	1	0	1	1	0	2	1	0	0	1
Відомості про проведення державних закупівель	1	2	0	2	2	1	1	2	2	2	2	0	0	2	0	2	0	2	2	1	1	0	0	0	2
Стан контрольно-ревізійної роботи	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0
<b>Усього:</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

## Оцінка веб-сайтів за критерієм додаткової інформації

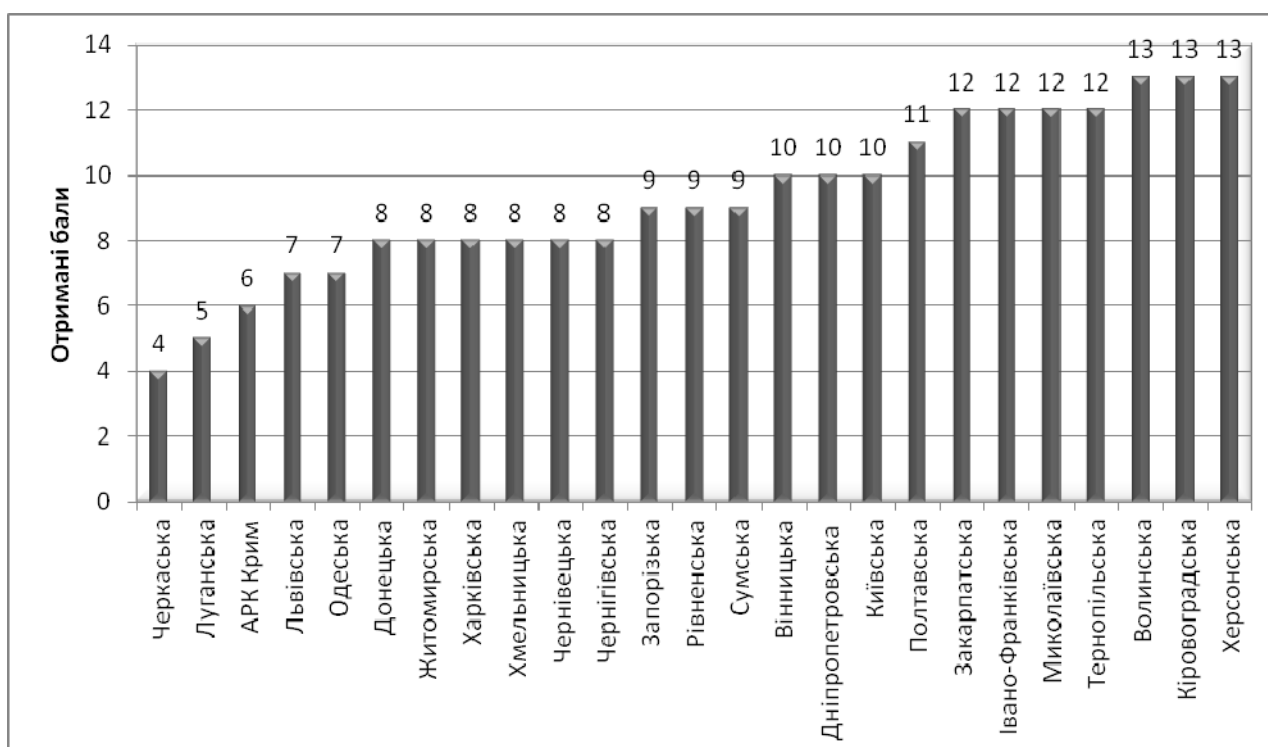
Наявність додаткової інформації	АРК Крим	Вінницька	Волинська	Дніпропетровська	Донецька	Житомирська	Закарпатська	Запорізька	Івано-Франківська	Київська	Кіровоградська	Луганська	Львівська	Миколаївська	Одеська	Полтавська	Рівненська	Сумська	Тернопільська	Харківська	Херсонська	Хмельницька	Черкаська	Чернівецька	Чернігівська
Відомості про розвиток соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, посилання на інші інтернет-ресурси	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Статистичні відомості про стан соціально-економічного розвитку регіону, стан народжуваності та смертності, рівень захворюваності, дотримання правопорядку тощо	0	1	1	0	2	2	2	2	0	2	2	1	1	0	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Інтернет-приймальня звернень та запитань громадян	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Офіційна хроніка та новини	2	1	2	2	2	2	2	0	0	0	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
Офіційні повідомлення і заяви	1	1	2	2	1	1	2	0	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	2	2	1	2	1
Анонси офіційних акцій та зустрічей	0	0	0	2	2	0	0	1	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
Огляд регіональної преси	0	0	1	1	2	2	0	0	0	0	0	2	2	0	2	2	2	2	2	2	0	2	0	1	1
Інтерв'ю та виступи керівників	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	2	1	1	1	1	1	1
<b>Усього:</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>7</b>





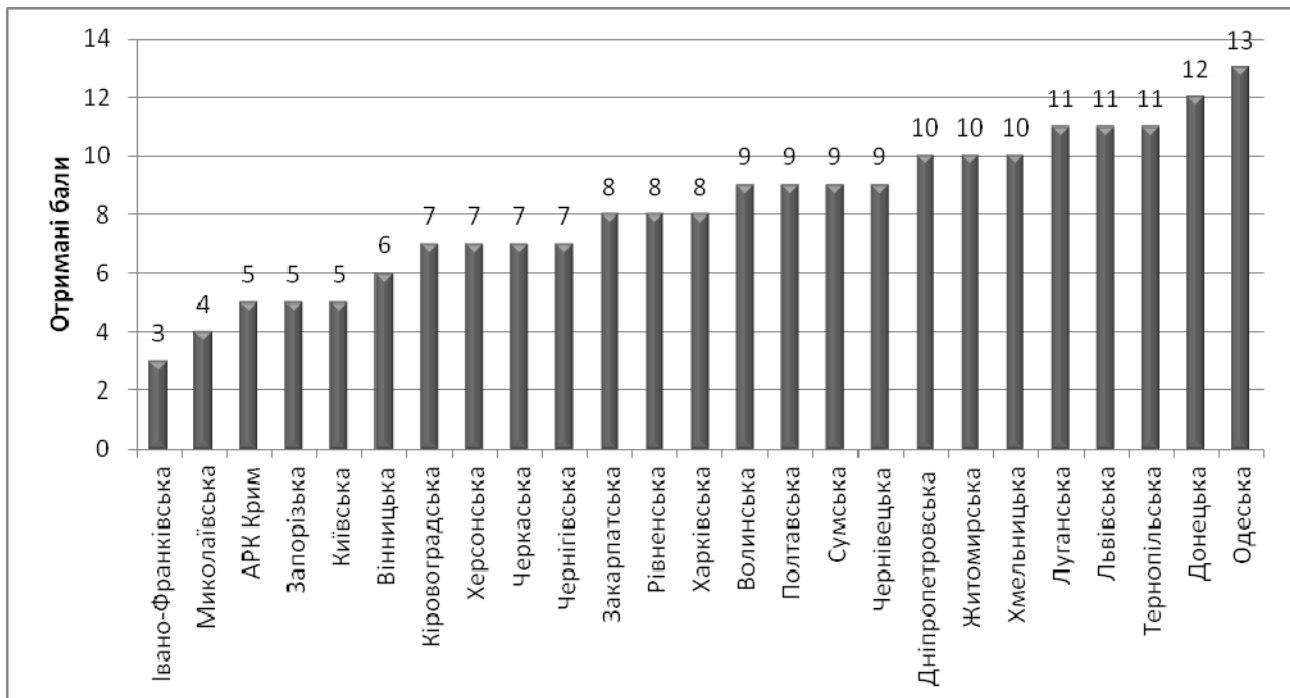
Статистичні показники оцінювання веб-сайтів відділень Фонду ССзТВП за наявністю загальної інформації\*

\* побудовано автором



Статистичні показники оцінювання веб-сайтів відділень Фонду ССзТВП за наявністю обов'язкової інформації\*

\* побудовано автором



Статистичні показники оцінювання веб-сайтів відділень Фонду ССЗТВП за наявністю додаткової інформації\*

\* побудовано автором