

**СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІКО-
ПРАВОВІ ТА ФІНАНСОВІ
ВИКЛИКИ В УМОВАХ
ГЛОБАЛЬНИХ
ТРАНСФОРМАЦІЙ**

Монографія

Братислава-Харків, 2019

*Рекомендовано вченою радою
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця
(протокол № 10 від 15 липня 2019 р.)*

Рецензенти: **Кукса І.М.** – д.е.н., професор, зав. кафедри фінансів, оподаткування та інформаційних технологій Луганського національного аграрного університету;

Райко Д.В. – д.е.н., професор, заступник директора з наукової роботи Навчально-наукового інституту економіки, менеджменту та міжнародного бізнесу Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

С 75 Соціальні, економіко-правові та фінансові виклики в умовах глобальних трансформацій: Монографія / За ред. Л. Гур'янової, В. Цибакової; Братислава – Харків: ВШЕМ – ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. – 188 с., укр. мова, англ. мова, рос. мова

ISBN 978-80-89654-57-4

У монографії досліджуються теоретичні та методологічні засади забезпечення сталого розвитку соціально-економічних систем в умовах глобальних трансформацій. Розглянуто основні напрями реформування фіскальних механізмів на різних рівнях ієрархії в умовах впливу «шоків», проведено порівняльний аналіз ефективності фіскальної політики та здійснено оцінку реформ фінансової децентралізації. З'ясовано особливості трансформації окремих секторів економіки в умовах інтеграційних процесів. Значну увагу приділено механізмам регулювання розвитку окремих секторів економіки, концепції розвитку циркулярної економіки. Запропоновано стратегії економічного зростання, модернізації фінансової інфраструктури та розвитку правової культури для забезпечення сталого розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому.

Для фахівців у сфері економіки, фінансів, управління складними соціально-економічними системами, державних службовців, науковців, викладачів, аспірантів і студентів. Книга буде корисною усім, хто прагне поглибити власні знання щодо суспільно-економічних відносин.

ISBN 978-80-89654-57-4

© За ред. Л. Гур'янової, В. Цибакової, 2019

© Колектив авторів, 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	8
РОЗДІЛ 1. СУЧАСНІ НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ АКТИВІЗАЦІЇ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	10
1.1. Public finances and sustainable development: opportunities and challenges (<i>Крисоватий А. І., Десятнюк О. М., Тулай О. І.</i>)	10
1.2. Fiscal policy in Ukraine and in the world (<i>Дмитрів В. І.</i>).....	18
1.3. Особенности формирования бюджетов на различных уровнях иерархии в странах ЕС: опыт Словакии (<i>Дубровіна Н. А., Гур'янова Л. С., Неубауєрова Е.</i>).....	26
1.4. Інституціоналізм і неоінституціоналізм у формуванні теорії фінансів об'єднаних територіальних громад (<i>Спасів Н. Я.</i>).....	46
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	59
2.1. Віхи розвитку децентралізації в Україні (<i>Квасниця О. В.</i>)	59
2.2. Decentralization: Slovakia's experience and the realities of Ukraine (<i>Русін В. М.</i>)	67
2.3. Резерви зростання доходів місцевих бюджетів України (<i>Карпишин Н. І., Булавинець В. М.</i>)	76
2.4. Освітня субвенція в контексті регулювання міжбюджетних відносин в Україні (<i>Трусова Н. В., Сидор І. П.</i>)	86
2.5. Пріоритети розвитку інституту місцевих запозичень у забезпеченні економічного зростання територій (<i>Письменний В. В.</i>).....	96

РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТИ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ СЕКТОРІВ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ.....	105
3.1. National financial markets: principles and opportunities <i>(Алексеевко Л. М., Косович О. В., Алексеевко М. Д.)</i>	105
3.2. Інституційна різноманітність в європейській вищій освіті: приклад Словаччини <i>(Пономаренко В. С., Пеліова Я., Дубровіна В. А.)</i>	113
3.3. Транспорт – третинний сектор розвитку економіки <i>(Карась О. С.)</i>	123
3.4. Розвиток концепції циркулярної економіки в Китаї <i>(Слюсаревська Н. М., Уніят А. В.)</i>	132
3.5. Витрати домогосподарств України: особливості та тенденції <i>(Ясинська Н. А., Коваль С. Л.)</i>	141
РОЗДІЛ 4. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ СУСПІЛЬНИХ ЗАПИТІВ.....	151
4.1. Використання інформаційних баз даних у діяльності органів кримінальної юстиції <i>(Банах С. В.)</i>	151
4.2. Проблеми ефективних засобів юридичного захисту в процесі гармонізації законодавства України з правовими позиціями ЄСПЛ <i>(Кравчук М. Ю., Коруц У. З.)</i>	158
4.3. Регрес та суброгація: співвідношення понять <i>(Слома В. М.)</i>	167
ДОДАТКИ.....	175

2.5. Пріоритети розвитку інституту місцевих запозичень у забезпеченні економічного зростання територій

Практика місцевих фінансів давно апробувала широкий спектр інструментів формування доходів місцевих бюджетів, серед яких факультативне значення в Україні мають позикові ресурси. Натомість за кордоном, вміло беручи в борг, органи влади на місцях спрямовують грошові потоки в ті галузі господарства, які потребують цього найбільше. Синергетичний вплив місцевих запозичень проявляється на стані ринку капіталу, грошового обігу, виробництва й зайнятості населення, що сприяє економічному розвитку. Адже ринковий спосіб господарювання та демократичні традиції врядування передбачають відповідальність за раціональне використання взятих у борг коштів.

Місцеві запозичення є нічим іншим як витрачанням коштів майбутніх поколінь на основі принципів поворотності, платності та строковості, причому значно більших сум. До них потрібно ставитися обачно з тим, щоби не зашкодити економічному зростанню територій. Залучення позикових ресурсів та їх використання не за капітальним призначенням (так зване „золоте правило”), а на поточне споживання або інші потреби може підірвати економічні основи життя держави. Для недопущення порушення згаданого правила необхідно виправити помилки, зроблені у функціонуванні цього інституту в Україні раніше. У такому сенсі звернемо на них увагу крізь призму закордонного досвіду.

Для здійснення запозичень органи влади на місцях можуть або виходити на ринок капіталу та позичають кошти в банків й інших фінансових посередників, або випускати облігації та інші види фінансових зобов'язань. Важливий аспект, на який пропонуємо звернути увагу – це заборона здійснювати запозичення на фінансування поточного бюджетного дефіциту. Вона діє в США, Канаді й інших державах, проте за його наявності муніципальні утворення можуть отримати короткострокові позики, які повинні бути погашені впродовж наступного року [1, с. 94, 405]. В

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ
МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Україні місцеві бюджети хоч є бездефіцитними, але практикується їх затвердження з дефіцитом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень.

Відповідно до ст. 74 Бюджетного кодексу України позикові ресурси можуть залучатися для фінансування бюджетів розвитку та використовуватися для створення й оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст [2]. Дилема полягає в тому, що безвідповідально та небезпечно на етапі бюджетного планування штучно створювати бюджетний дефіцит і під нього закладати цей інструмент. Зрозуміло, що доходи не завжди збігаються з обсягом фінансуванням функцій і завдань місцевої влади, у деяких випадках необхідно шукати альтернативні джерела, утім не серед позикових ресурсів.

Прагматично до цього питання підійшла Німеччина, де місцеві запозичення дозволено здійснювати для вкладення коштів в економіку й місцева влада може вдаватися до них тоді, коли вичерпані інші джерела доходів. До того ж органи влади на місцях попередньо зобов'язані представити на розгляд свої бюджети Міністерству фінансів, яке має право відмовити у їх визнанні, якщо проекти бюджетів потребують доопрацювання відповідно до вимог законодавства. Цих правил необхідно дотримуватися для попередження неплатоспроможності громади, за якої федеральна земля має погасити місцевий борг. Зазначимо, що у такий спосіб адміністративно-територіальні одиниці захищаються від ймовірного банкрутства.

Зазвичай використовуються коротко та довгострокові облігації терміном до 30 років. Короткострокові облігації є позиками, які мають бути сплачені протягом одного року та випускаються для покриття короткострокових бюджетних розривів, що виникають у період, коли доходи очікуються мобілізувати до бюджету. Крім того, можуть випускатися забезпечені та незабезпечені облігації. У першому випадку емітент гарантує, що отримані надходження будуть використані для виплати відсотків і взятих у борг коштів. Джерелом фінансування виплат за незабезпеченими облігаці-

ями є доходи від реалізації капітальних проєктів, тому ці інструменти мають значно більшу дохідність.

На ринку капіталу облігації мають конкурувати з іншими фінансовими інструментами, а відсотки, які сплачуються за ними органами влади на місцях, повинні бути вищими, аби залучити покупців. Це ще один аспект, яким визначатимуться перспективи розвитку інституту місцевих запозичень в Україні, адже, якщо впродовж 2009–2018 рр. дохідність за вкладками в банках становила 18,0 % і більше, то дохідність за деякими облігаціями внутрішніх місцевих позик навіть не покривала інфляційні збитки. Цікавою для адаптації є практика функціонування ринку капіталу в США, яка дає перевагу субнаціональним урядам у тому, що доходи, одержані власниками облігацій, не оподатковуються податком на доходи.

Довгострокові позики на фінансування вкладень у капіталомісткі проєкти є звичними засобами фінансування в розвинених державах. При цьому з практики Канади можна використати інституційний складник позикових ресурсів. У провінціях цієї держави існують уповноважені органи, за допомогою яких місцева влада може здійснювати запозичення. Вони є агентствами, що входять до складу органів влади провінцій, їх основною перевагою є можливість контролювати місцевий борг, застосувати малі відсотки та знижувати ризик для позичальників. До того ж агентства надають фінансові консультації та мінімізують адміністративні витрати на процедурні питання.

Зазначимо, що в Україні право здійснювати місцеві внутрішні запозичення належать Верховній Раді Автономної Республіки Крим і міським радам, стосовно місцевих зовнішніх запозичень – Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Київській, Севастопольській міським радам, міським радам міст обласного значення. Обсяг й умови залучення позикових ресурсів і надання місцевих гарантій мають погоджуватися з Міністерством фінансів України, що ускладнює бюрократичні процедури та йде в розріз із процесами фінансової децентралізації і деконцентрації державної

влади. Зазначимо, що така опіка пов'язана зі сформованим ще в радянські часи патерналістським підходом до фінансової підтримки із центру.

Законодавчі колізії проявляються в тому, що згідно з Бюджетним кодексом України держава не несе відповідальність за боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим і територіальних громад [2]. Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду впродовж того періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Натомість у Франції місцева влада не запозичує багато і відповідно немає великих боргів, порівнюючи з центральним урядом. Така стриманість є наслідком обмежень, встановлених державою, та й банки неохоче йдуть на надання позик тим органам, які надмірно обтяжені боргами.

Однак органи влади усвідомлюють, що фінансування місцевого боргу несе за собою надмірні витрати. Крім того, ця проблема може перерости в ще небезпечнішу – банкрутство адміністративно-територіальних одиниць. Традиційно під ним розуміють, з одного боку, неможливість місцевої влади вчасно виплатити боргові зобов'язання через збільшення бюджетного дефіциту, а з іншого, – її нездатність забезпечити надання основних послуг населенню та вирішити питання місцевого значення [3, с. 280]. До причин його виникнення належать як-от порушення процесу складання проекту місцевого бюджету, неясність механізму відносин між місцевою владою та кредиторами, брак інформації щодо обсягу місцевого боргу.

Порушення процедури підготовки та розгляду проекту місцевого бюджету є однією з головних причин неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць Згідно зі ст. 79 Бюджетного кодексу України до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки та надавати кредити з бюджету, здійснювати місцеві запозичення й надавати місцеві гарантії. Також місячні бюджетні асигнування місцевого бюджету не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень попереднього бюджетного пе-

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ
МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ріоду [2]. Цим самим місцева влада фактично відсторонена від процесу врегулювання боргових відносин.

У передкризові 2007–2008 рр. в Україні було здійснено випуски облігацій внутрішніх місцевих позик загальним обсягом 1130,3 млн грн. Найбільшими емітентами тоді виступали Львівська (у 2007 р. 9,2 тис. облігацій на суму 92,0 млн грн, а у 2008 р. 200,0 тис. облігацій на суму 200,0 млн грн) і Харківська міські ради (у 2008 р. 505,0 тис. облігацій на суму 505,0 млн грн). У 2010 р., 2013 р. і 2015–2018 рр. не було зареєстровано жодного випуску цих облігацій, що внесло деструктив у розвиток інституту місцевих запозичень (рис. 1). Значний обсяг торгів на ринку цінних паперів облігаціями місцевих позик було зафіксовано в жовтні 2016 р., до того ж у загальній структурі торгів їх частка збільшилася з 0,11 % у 2015 р. до 0,14 % у 2016 р.

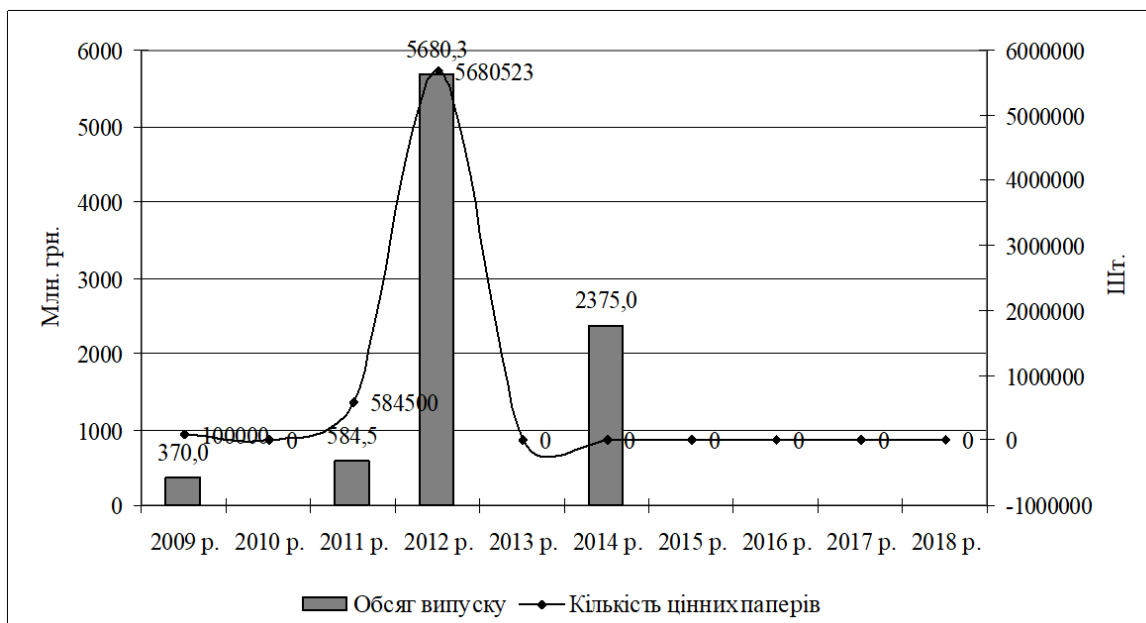


Рис. 1. Динаміка зареєстрованих випусків облігацій місцевих позик в Україні за 2009–2018 рр.*

* Розраховано за даними [4].

Останній випуск облігацій внутрішніх місцевих позик здійснювався у 2014 р. Київською міською радою на суму 2375,0 млн грн. Термін їх погашення мав би настати 10 жовтня 2016 р., але ще в березні було здійснено

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ
МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

остаточний викуп відповідних облігацій. Щоби не сплачувати кошти за обслуговування рахунку, відбулося анулювання достроково викуплених облігацій серії Н. Загалом же, крім згаданих міських рад, упродовж досліджуваного періоду місцеві запозичення здійснювали Бердянська, Бориспільська, Вінницька, Донецька, Запорізька, Краматорська, Луганська, Луцька, Сєверодонецька, Черкаська міські ради й Автономна Республіка Крим загальним обсягом 10140,1 млн грн [4].

Місцеві запозичення мають іншу сторону – надмірні витрати, закладені в місцеві бюджети в наступні бюджетні періоди. Відволікання коштів на погашення та обслуговування місцевого боргу не сприяє економічному зростанню територій і потребує перегляду всієї системи фінансово-кредитних відносин. Адже за останні роки зі взятих місцевою владою позик на це витрачалось понад 10 %, що є непрямомою ознакою неефективності інституту місцевих запозичень в Україні. У тих державах, де спостерігається високе боргове навантаження на економіку, про ефективність залучення позикових ресурсів говорять у разі їх прояву на макроекономічні індикатори, як-от ВВП, до того ж вони повинні мати високі значення.

ВВП є тим показником, який характеризує кінцевий результат виробничої діяльності економічних одиниць-резидентів у сфері матеріального та нематеріального виробництва. Збереження його високої динаміки дає змогу уряду відмовитися від використання дефіцитних інструментів фінансування, зокрема здійснення місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень. Фінансово-кредитні відносини, які виникають при цьому, закономірно призводять до нагромадження місцевого боргу, витрат на його погашення та обслуговування. Не дивлячись на зменшення за 2012–2018 рр. внутрішнього та зовнішнього боргу із 22823,9 млн грн до 6236,5 млн грн, відносний показник у ВВП становив 0,1 % (рис. 2 і 3).

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ
МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

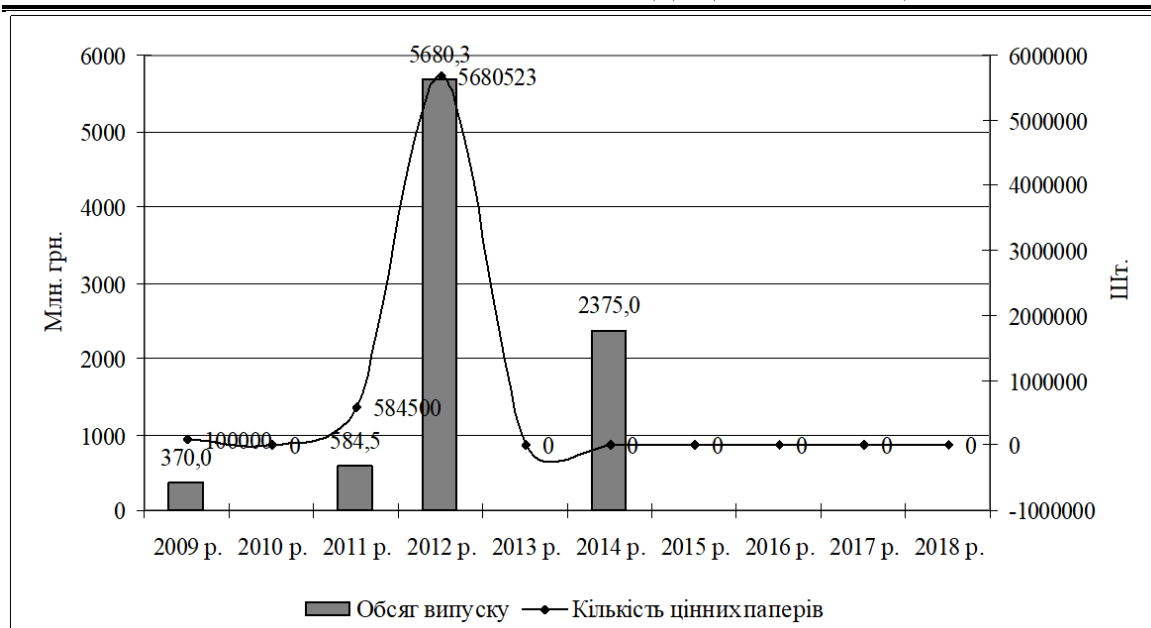


Рис. 2. Динаміка показників, які характеризують стан внутрішнього місцевого боргу в Україні за 2011–2018 рр.*

* Розраховано за даними [5].

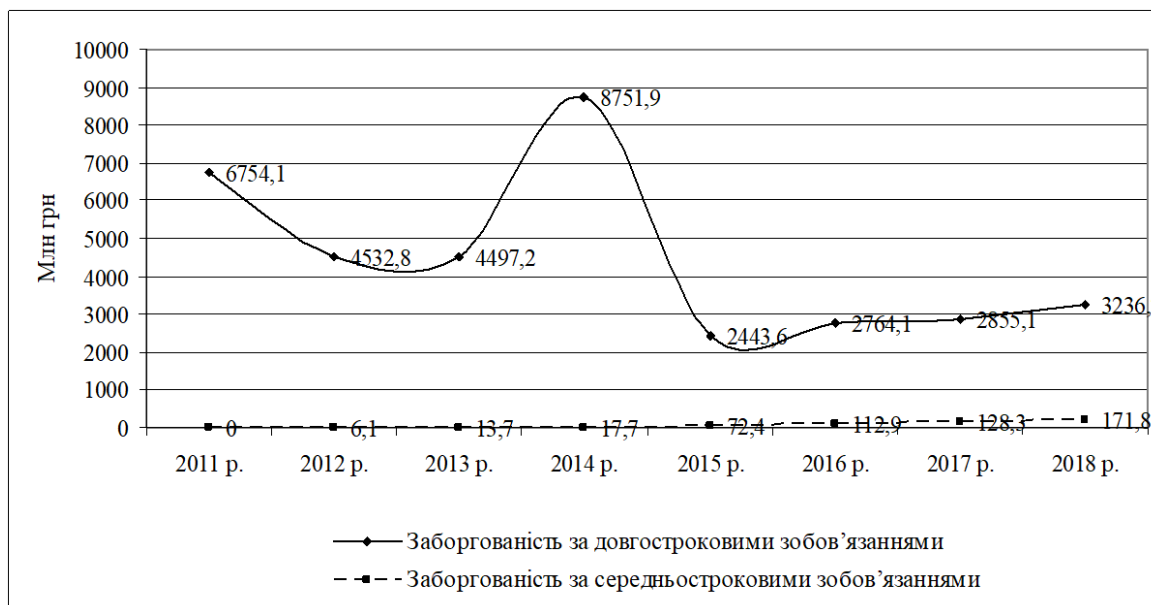


Рис. 3. Динаміка показників, які характеризують стан зовнішнього місцевого боргу в Україні за 2011–2018 рр.*

* Розраховано за даними [5].

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Упродовж досліджуваного періоду показники заборгованості місцевої влади за кордоном зростали високими темпами, головним чином, через відсутність страху брати в борг кошти. На відміну від України, у розвинених державах місцеві запозичення використовуються широко й успішно: у Європі вони формують у середньому 10–15 % доходів місцевих бюджетів, а найпотужніше інститут місцевих запозичень функціонує в США, де становить майже 75 % світового ринку [6, с. 46]. У 2018 р. фактичні показники запозичень превалювали у Великобританії – 7948,4 млн євро, Польщі – 1729,2 млн євро, Фінляндії – 1911,0 млн євро та Швеції – 3602,1 млн євро, а понад 0,3 % у ВВП вони були, крім означених держав, у Латвії [7].

Активне функціонування цього інституту виправдане за умови вкладення позикових ресурсів в економічну діяльність. Водночас зусилля місцева влада має сконцентрувати на стабілізації економічного зростання, створенні прозорого ринкового середовища та впровадженні наукомістких технологій. В узагальненому вигляді пріоритетними галузями, яким сьогодні в Україні мала б надаватися позачергова підтримка за рахунок місцевих запозичень, є енергетика, сільське господарство, та дорожнє господарство. Взяті в борг кошти повинні спрямовуватися на розв'язання стратегічних завдань, що мають важливе народногосподарське значення та визначають економічне зростання територій.

За прикладом закордонного досвіду імперативним для України має стати так зване „золоте правило”, згідно з яким капітальні видатки повинні фінансуватися за рахунок місцевих запозичень, що сприятиме накопиченню капіталу з довгостроковими економічними вигодами. До того ж природне збільшення місцевого боргу немає перетнути небезпечних меж ВВП. Це означатиме, що місцева влада справляється з викликами економічного розвитку, а система фінансово-кредитних відносин функціонує ефективно: позикові ресурси приносять дохід й ще неодноразово зможуть циклічно влитися в систему місцевих фінансів.

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ
МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ЛІТЕРАТУРА

1. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / под ред. А. Шаха. – Москва: Изд-во „Весь Мир”, 2010. – 416 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Софінська І. Муніципальне банкрутство: правове регулювання та аналіз застосування / І. Софінська // Право США. – 2013. – № 1–2. – С. 279–286.
4. Звіти Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.nssmc.gov.ua/reports>.
5. Звіти про виконання місцевих бюджетів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
6. Сторонянська І. З. Проблеми організації та ефективність використання муніципальних запозичень / І. З. Сторонянська, І. С. Музика // Фінанси України. – 2013. – № 11. – С. 45–55.
7. Government Deficit/Surplus, Debt and Associated Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.