

11. *Laderman E.* Subprime Mortgage Lending and the Capital Markets. San Francisco: FRBSF. 2001. Number 2001-38, 2001. — P. 1 — 4.
12. *Lax H.* Subprime Lending: An Investigation of Economic Efficiency. Housing Policy Debate, 15 (3), 2005. — P. 533 — 571
13. *Силантьєв С. О.* Менеджмент похідних фінансових інструментів: Практикум. — К.: КНЕУ, 2009. — 399 с.

Статтю подано до редакції 30.10.09 р.

УДК 336.5.018.12

А. Є. Буряченко, канд. екон. наук,
доцент, докторант,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДЕРЖАВИ

У статті досліджується порядок фінансового забезпечення соціальних гарантій держави. Запропоновано напрями більш ефективного використання наявних та залучення додаткових фінансових ресурсів задля фінансування соціальної сфери на рівні державних соціальних стандартів.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: місцевий бюджет, місцеве самоврядування, децентралізація, соціальні гарантії, розмежування доходів і видатків.

В статье исследуется порядок финансового обеспечения социальных гарантий государства. Предложены направления более эффективного использования существующих та привлечения дополнительных финансовых ресурсов для финансирования социальной сферы на уровне государственных социальных стандартов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местный бюджет, местное самоуправление, децентрализация, социальные гарантии, разграничение доходов и расходов.

The author analyzes the financial provision process of governmental social guarantees, proposes the directions of more effective usage of existing financial recourses as well as the attraction of additional recourses for social sphere financing on the state social standards level.

KEY WORDS: local budget, local government, decentralization, social guarantees, dissociation of incomes and expenditures.

Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад народних депутатів і місцевих державних адміністрацій, у розподілі та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства тощо.

Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових суспільних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме у своєму розпорядженні достатню кількість фінансових ресурсів. Згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети місцевого самоврядування. Втручання в цей процес державних органів не припускається. Бюджети місцевого самоврядування не включаються до інших місцевих бюджетів і до державного бюджету України.

Реалізація соціальної політики в Україні не завжди забезпечувала можливості для дотримання державою своїх зобов'язань. Зрозуміло, за умови системної економічної кризи соціальна політика не може бути повноцінною, адже для реалізації соціальних програм потрібні значні ресурси. У цей період функції держави зводяться до забезпечення мінімального соціального захисту найбільш нужденним верствам населення. Проте в Україні «соціальна ціна» реформ виявилася надмірною, а система соціального захисту малоєфективною.

Майнове розшарування, перерозподіл суспільного багатства, збагачення та концентрація значних матеріальних цінностей у руках у невеликого прошарку населення на тлі різкого зниження життєвого рівня і навіть зубожіння переважної більшості громадян України свідчать про недосконалість системи оплати праці та податкових механізмів регулювання доходів населення.

Питання фінансового забезпечення соціальних гарантій завжди є в полі зору науковців. Свою увагу цьому напрямку дослід-

ження приділяють І. О. Луніна [1], В. П. Кудряшов [2], В. Б. Тропіна [3], В. А. Копилов [4]. У своїх працях вони обґрунтовують необхідність повного фінансового забезпечення з боку держави прийнятих на себе соціальних зобов'язань. Але питанню децентралізації в наданні соціальних послуг, на наш погляд, приділяється недостатньо уваги.

Дія інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку, яка передбачає широку автономію населення в розв'язанні важливих питань самоврядного розвитку. Одним з таких питань є забезпечення функціонування соціальної інфраструктури з метою надання послуг соціального характеру не нижче від рівня, встановленого державою, та гарантування соціально-економічних та соціально-культурних прав громадян. Виходячи з положень Європейської хартії про місцеве самоврядування здійснення державних повноважень, як правило, має покладатися переважно на органи влади, що найбільш близькі до громадян, чим забезпечуватиме якнайповніше врахування інтересів кожного громадянина. Тому виконання соціальних функцій однаковою мірою стосується як центральних органів державної влади, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Останніми роками більшість соціальних видатків передано для фінансування на місця. У структурі зведеного бюджету 70 % видатків соціального спрямування мають фінансуватися з місцевих бюджетів. Тому повноваження місцевих органів у соціальній сфері — це не їхня добродіяльність, а децентралізоване виконання соціальних зобов'язань центрального рівня.

Розмежування доходів, закріплених за місцевими бюджетами здійснюється відповідними радами народних депутатів з урахуванням економічного, соціального, екологічного, природного становища відповідних районів та населених пунктів за поданням рад нижчих рівнів.

З місцевих бюджетів здійснюються видатки на такі цілі:

— утримання представницьких і виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування;

— фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення, що перебувають у підпорядкуванні виконавчих органів місцевої влади, а також соціально-культурних заходів відповідно до покладених на ці органи влади функцій;

— фінансування підприємств і господарських організацій, що входять до складу місцевого господарства, природоохоронних заходів;

— інші заходи, що фінансуються відповідно до чинного законодавства України з місцевих бюджетів.

Усі ці витрати безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі, насамперед на рівень добробуту, освіченості, забезпеченості людей медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин. Дійсно, за умов розвитку науково-технічного прогресу зростають вимоги до якості робочої сили. Виробництво не може розвиватися без високої загальної культури, спеціальних знань, професійної підготовки працівників. Система освіти значно впливає на рівень продуктивності праці і з огляду на це видатки місцевих бюджетів також мають і виробничий характер.

Піднесення культурного рівня населення виявляється у фінансуванні видатків бюджету на провадження культурно-освітньої роботи, утримання масових бібліотек, клубів, будинків і палаців культури, музеїв тощо.

Важливе соціальне значення мають видатки бюджету на фінансування заходів з охорони здоров'я. Найбільшу частку в загальній сумі бюджетних видатків на охорону здоров'я становить фінансування лікувально-профілактичних закладів. 2008 року із місцевих бюджетів на це було витрачено майже 90 % від усіх витрат на охорону здоров'я. Крім того, за кошти бюджету утримується велика кількість інших лікувально-профілактичних та санітарно-епідеміологічних установ. Видатки на медичну допомогу на нинішньому етапі повинні набути нового якісного наповнення, а саме на поширення роботи з диспансеризації населення, боротьби з пагубними звичками.

Значні кошти виділяються на фінансування місцевого господарства. Це насамперед житлове будівництво, водопостачання, каналізація, освітлення, благоустрій міст і селищ міського типу. 2008 року видатки на ці заходи становили понад 2,1 млрд гривень.

Найактуальнішою проблемою для зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування і передусім дохідної частини місцевих бюджетів є чітке розмежування доходів і видатків між місцевими

і державним бюджетом України. На сьогодні це питання здебільшого законодавчо вирішено на рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя. Проте в структурі місцевих бюджетів, тобто між обласними, міськими, сільськими та селищними бюджетами, воно ще чекає на своє розв'язання.

Отже, узагальнюючи викладене, можна окреслити проблеми забезпечення населення суспільними благами та послугами на нинішньому етапі:

1. Хоча повноваження з надання місцевими органами послуг соціального характеру і закріплені в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та в Бюджетному кодексі України, не здійснено остаточне розмежування функцій соціальної сфери між рівнями влади. Сучасний розподіл видаткових повноважень спричинений певними стереотипами щодо традиційних повноважень, які залишилися незмінними під час створення нової системи.

2. Не розмежовані остаточно видатки між рівнями влади. Наявний розподіл видатків сформовано більше з фінансових міркувань щодо досягнення відповідності між доходами і видатками, а не виходячи з прагнення до ефективнішого способу їх надання. У разі належності об'єкта до комунальної власності однієї адміністративно-територіальної одиниці і його фінансування з бюджету іншого рівня може відбуватися неефективне використання коштів.

3. Передавання об'єктів соціальної інфраструктури підприємств із підпорядкування цих підприємств та відомств у власність територіальних громад, що потребує значних коштів на їх утримання.

4. З місцевих бюджетів під виглядом місцевих програм фінансуються загальнодержавні функції. У такий спосіб виділяються додаткові кошти на утримання місцевих адміністрацій, правоохоронних органів, розвиток сільського господарства.

5. Недостатня фінансова база місцевих бюджетів для виконання соціальних повноважень. Унаслідок цього більша частина видатків місцевих бюджетів спрямовується в першу чергу на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування.

6. Недосконалою залишається і формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. У ній відображені спроби зберегти наявний розподіл ресурсів між галузями. Витрати місцевих бюджетів визначаються насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури,

охорони здоров'я, соціального забезпечення і соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів. Не враховуються об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури й обсяги надання суспільних благ і послуг їх населенню. Формування доходів бюджетів на основі витрат, що склалися, призводить до викривлення фінансових потреб регіонів. Ці витрати не включають видатків, необхідних для фінансування завдань, які не розв'язуються через брак коштів.

Щороку в Законі «Про Державний бюджет України» затверджується субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток, виконання заходів з запобігання аваріям та техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах, у т. ч. на капітальний ремонт сільських шкіл, розвиток та реконструкцію централізованих систем водопостачання та водовідведення, на здійснення заходів, спрямованих на зменшення витрат з виробництва, передавання та споживання теплової енергії, та субвенція на газифікацію населених пунктів. Розмір цієї субвенції збільшується із року в рік. У продовження загальнодержавної стратегії з підвищення соціальної значимості бюджетів усіх рівнів, значна частка коштів спрямовується саме на видатки за державними програмами соціального захисту.

Загалом завдяки запровадженню субвенцій цільового характеру заборгованість із місцевих бюджетів за програмами соціального захисту була практично ліквідована. Утім сама проблема залишилася нерозв'язаною, оскільки частина пільг і далі фінансується за кошти підприємств, які надають відповідні послуги. Крім того, не виконуються окремі законодавчі акти з надання пільг. У сфері фінансування соціальних пільг на сьогодні 25 законів України передбачають надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, але фактичне фінансування з бюджетів різних рівнів не є повним. Решту пільг оплачують комунальні служби.

Негативним у запровадженні системи субвенцій на програми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації видатків на соціальні програми, оскільки їх фінансує держава. Недостатньо стимулів до економії коштів та підвищення ефективності соціального захисту. Місцевим органам влади вигідно за кошти державного бюджету підвищувати добробут мешканців, вони зацікавлені в їхніх

статистично «низьких» доходах і, відповідно, в одержанні ними допомоги. Тобто вони не бачать вигоди в установленні реального майнового становища громадян. Такий стан справ спотворює звітність, робить неефективним надання субвенцій, негативно впливає на дієвість соціального захисту та боротьбу з бідністю.

Існуючий принцип визначення розміру фінансових дотацій регіонам, які потребують додаткових субсидій, призводить до розпорошення коштів між багатьма державними і господарськими суб'єктами і до неефективного їх використання. Існує постійна загроза дестабілізації ситуації з відповідними соціальними та фіскальними наслідками. У зв'язку з браком фінансових ресурсів не вдається послідовно розв'язати питання реформування житлово-комунального господарства, розширення сфери надання послуг соціального характеру.

Децентралізація соціальних зобов'язань держави — це об'єктивна вимога часу. З метою вдосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня й органами місцевого самоврядування, а також з метою формування моделі ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення додаткових коштів задля фінансування соціальної сфери на рівні державних соціальних стандартів, на нашу думку, необхідно вжити наступних заходів:

1. Розробити механізм урахування підвищених потреб слабо-розвинених і депресивних регіонів у формулі розрахунку доходної частини місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності надання їм субвенцій.

2. За рахунок закріплених джерел доходів і трансфертів повинне відбуватися фінансове забезпечення державних соціальних функцій — освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення.

3. Розширити права місцевих органів по здійсненню бюджетних запозичень.

4. Урахувати місцеву специфіку під час розроблення методології визначення нормативів соціальних видатків.

5. Установити гнучку системи змін державних соціальних стандартів та соціальних гарантій відповідно до змін економічного становища.

Для підвищення якості надання суспільних послуг необхідно законодавчо унормувувати питання введення спеціального принципу співфінансування соціальних витрат, формування місцевих

соціальних бюджетів, створення міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансове забезпечення. Надання субвенцій має бути забезпечене участю місцевих бюджетів у фінансуванні витрат, завдяки чому місцеві органи будуть мотивовані підтримувати гідний рівень фінансування послуг соціальної сфери. Для зниження витрат на надання місцевих послуг залучити приватний сектор для укладання контрактів із приватними і неприбутковими організаціями, а також забезпечити укладання договорів між різними місцевими органами на надання послуг соціального характеру. Розробити порядок функціонування територіальних позабюджетних соціальних фондів, механізми спрямування громадськими, некомерційними і комерційними організаціями коштів до таких фондів.

Наведені способи реформування механізмів надання суспільних благ та соціальних послуг на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць сприятимуть забезпеченню на відповідному рівні потреб мешканців усіх територій. Дальший пошук джерел фінансування соціальної сфери на місцевому рівні, оптимізація моделей використання наявних коштів має здійснюватися на основі підтримки працездатних громадян за допомогою підвищення зарплати, створення робочих місць, сприяння розвитку підприємництва, і це відповідатиме демократичним європейським традиціям і стандартам.

Хотілось би погодитись з думкою І. Луїної [1], що для розвитку економіки країни важливо, щоб можливості збільшення витрат місцевих бюджетів залежали від збільшення їхніх власних доходів. Цього можна досягти тільки в тому випадку, коли розміри територіальних громад відповідають обов'язкам, покладеним на відповідні органи місцевого самоврядування. Просторова доступність благ та територія проживання тих осіб, які фінансують їх надання, повинні максимально збігатися (принцип територіальної відповідності), щоб не виникало бажання перекласти витрати фінансування благ на третіх осіб. Тобто, з економічної точки зору, а отже, й із точки зору створення реальних основ вирішення соціальних завдань у середньо- та довгостроковій перспективі треба говорити не про максимальне розширення повноважень (а отже, й обов'язків територіальних громад) і безумовне збільшення їх доходів, а про те, щоб ці повноваження відповідали можливостям територіальних громад акумулювати доходи для фінансування відповідних видатків.

Література

1. *Лунина І. О.* Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні // Дзеркало тижня. — 2006. — № 21 (600).
2. *Кудряшов В.П.* Засади бюджетної політики розвитку // Фінанси України. — 2007. — №7. — С. 3–19.
3. *Тропіна В.Б.* Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні / Фінанси України. — 2008. — №5. — С. 15–32.
4. *Копилов В. А.* Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування // Економіка України. — 2008. — №3. — С. 33–39.
5. Закон України: Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії від 05.10.2002 р. № 2017-III // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 206.
6. www.mpsp.gov.ua
7. www.nbu.gov.ua
8. www.niss.gov.ua

Статтю подано до редакції 09.02.10 р.

УДК: 336.532

Н. В. Погуда, аспірант,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

НОРМАТИВНИЙ КОЕФІЦІЄНТ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНВЕСТИЦІЙ ЯК ІНДИКАТОР ПРИЙНЯТТЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РІШЕНЬ

У статті здійснено аналіз нормативного показника ефективності інвестицій, розглянуто різні підходи до зазначеного показника та наведено приклад його застосування в сучасних умовах.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: інвестиції, інвестиційний проект, ефективність інвестицій, нормативний коефіцієнт ефективності інвестицій.

В статье автор осуществляет анализ нормативного показателя эффективности инвестиций, рассматривает разные подходы к указанному показателю и приводит пример его использования в современных условиях.