

e-mail: volkovvp49@gmail.com

Запорожский национальный университет,
ул.Жуковского, 66, Запорожье 69600, Украина

DATA ABOUT THE AUTHORS

Goroshkova Lidiia, D. Sc. in Economics, Professor of the Chair of entrepreneurship, management of organizations and logistics,

e-mail: goroshkova69@gmail.com

Volkov Vladimir, D. Sc. in technical, professor, Professor of the Chair of entrepreneurship, management of organizations and logistics,

e-mail: volkovvp49@gmail.com

Zaporizhzhya National University,
Zhukovskogo str., 66 Zaporizhzhya 69600 Ukraine

УДК 338.242.2

DOI: 10.5281/zenodo.1219816

ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ПІДТРИМКИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТУ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Качула С.В.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання державної фінансової політики розвитку публічно-приватного партнерства в Україні.

Мета дослідження: аналіз впливу державної фінансової політики на становлення публічно-приватного партнерства (ППП) в Україні як інструменту реалізації соціальних цілей держави/органів місцевого самоврядування і окреслення напрямів удосконалення фінансового інструментарію підтримки пріоритетних соціальних проектів PPP.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність наукових методів і підходів, у тому числі аналізу, системний, порівняльний, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження.

Результати роботи. У статті розглянуто питання розвитку публічно-приватного партнерства (ППП) як інструменту соціального розвитку. Показано, що сьогодні важливим завданням державної фінансової політики є подальший розвиток публічно-приватного партнерства, як інструменту забезпечення ефективного фінансування суспільного розвитку. Проаналізовано нормативно-правову базу у аспекті регулювання державної фінансової підтримки проектів PPP в Україні. Визначено основні чинники, що впливають на дієвість інструментарію державної фінансової політики підтримки PPP в сучасних умовах функціонування національної соціально-економічної системи.

Галузь застосування результатів: система державного фінансового регулювання, державна фінансова політика.

Висновки. Удосконалення напрямів фінансування проектів PPP повинне здійснюватися у руслі підвищення результативності використання бюджетних коштів, удосконалення середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування та планування, наукового обґрунтування пріоритетів суспільного розвитку. Вдосконалення інструментарію державної фінансової політики в Україні для вирішення пріоритетних цілей суспільного розвитку необхідно здійснювати з урахуванням сформованого інституційного середовища та можливостей його покращення, поглиблення процесів децентралізації та стану державних і місцевих фінансів, дотриманням вимоги бюджетної стійкості та боргової безпеки.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство (ППП), соціальний розвиток, бюджетні кошти, державна фінансова політика.

IMPROVEMENT OF THE STATE FINANCIAL POLICY OF SUPPORT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS AN INSTRUMENT FOR SOCIAL DEVELOPMENT

Kachula S.V.

The subject of research are theoretical and practical questions of the state financial policy of the development of Public-Private Partnership in Ukraine as an instrument of social development.

The study purpose was to analyze the impact of public finance policy on the becoming of public-private partnership (PPP) in Ukraine as an instrument for realizing the social goals of the state / local government and outline areas for improving financial instruments for supporting priority social PPP projects.

Research methods. It is used a set of scientific methods and approaches in the study, including analysis, systematic, comparative, and statistical, which allowed to realize the conceptual unity of the research.

Results of the work. The article considers the issues of development of Public-Private Partnership as an instrument of social development. It is shown that today the important task of the state financial policy is the further development of public-private partnership, as an instrument for ensuring effective financing of social development. The normative and legal framework in the aspect of regulation of state financial support of PPP projects in Ukraine is analyzed. The main factors influencing the effectiveness of state financial policy instruments of supporting the PPP in the current conditions of the national socio-economic system functioning are determined.

Scope of results: the system of state financial regulation, the state financial policy.

Conclusions. Improvement of the financing of PPP projects should be carried out in line with the increase of the effectiveness of using budget funds, the introduction of medium and long-term budget planning, and the scientific substantiation of the priorities of social development. Improving the tools of state financial policy in Ukraine to address the priority goals of social development should be implemented taking into account the existing institutional environment and opportunities for its improvement, deepening decentralization processes and the state and local finances, adhering to the requirements of fiscal sustainability and debt security.

Key words: Public-Private Partnership (PPP), social development, budget funds, state financial policy, budget.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖКИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ИНСТРУМЕНТА СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Качула С.В.

Предметом исследования являются теоретические и практические вопросы государственной финансовой политики развития государственно-частного партнерства в Украине как инструмента социального развития.

Цель исследования: анализ влияния государственной финансовой политики на становление государственно-частного партнерства (ГЧП) в Украине как инструмента реализации социальных целей государства/органов местного самоуправления и определение направлений совершенствования финансового инструментария поддержки приоритетных социальных проектов ГЧП.

Методы исследования. В работе использована совокупность научных методов и подходов, в том числе анализа, системный, сравнительный, что позволило реализовать концептуальное единство исследования.

Результаты работы. В статье рассмотрены вопросы развития государственно-частного партнерства как инструмента социального развития. Показано, что сегодня важной задачей государственной финансовой политики является дальнейшее развитие государственно-частного партнерства, как инструмента обеспечения эффективного финансирования общественного развития. Проанализировано нормативно-правовую базу в аспекте регулирования государственной финансовой поддержки проектов ГЧП в Украине. Определены основные факторы, влияющие на действенность инструментария государственной финансовой политики поддержки ГЧП в современных условиях функционирования национальной социально-экономической системы.

Область применения результатов: система государственного финансового регулирования, государственная финансовая политика.

Выводы. Совершенствование направлений финансирования проектов ГЧП должно осуществляться в русле повышения результативности использования бюджетных средств, внедрения средне - и долгосрочного бюджетного планирования, научного обоснования приоритетов общественного развития. Совершенствование инструментария государственной финансовой политики в Украине для решения приоритетных целей социального развития необходимо осуществлять с учетом сложившегося институциональной среды и возможностей ее улучшения, углубления процессов

децентрализации и состояния государственных и местных финансов, соблюдения требования бюджетной устойчивости и долговой безопасности.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство (ГЧП), социальное развитие, бюджетные средства, государственная финансовая политика, бюджет.*

Постановка проблеми. Актуальним питанням в умовах гострої обмеженості фінансових ресурсів є поєднання фінансових потенціалів державного та приватного секторів у реалізації суспільно значущих проєктів та програм з метою підвищення рівня добробуту населення, сприяння справедливому розподілу суспільних благ, покращення стану навколишнього природного середовища. З огляду на зарубіжний досвід, публічно-приватне партнерство (ППП) використовується як вагомий інструмент суспільного розвитку окремих територій та держави у цілому. Особливо підвищується роль PPP в процесі реалізації стратегії сталого розвитку, одним із вагомих напрямів якої є соціальний розвиток. Водночас, бюджетні обмеження та значна кількість проблем в соціальній сфері, які потребують реалізації як тактичних, так і стратегічних цілей і завдань актуалізують питання вдосконалення державної фінансової політики підтримки PPP, подальшого розвитку фінансових механізмів взаємодії держави/органів місцевого самоврядування та приватного сектора економіки на взаємовигідній основі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз робіт зарубіжних та вітчизняних учених, присвячених різним аспектам PPP свідчить, що науковці акцентують увагу на детермінантах PPP щодо розвитку інфраструктури та її інвестуванні [18; 20]; визначенні нових моделей інвестиційного партнерства держави і приватного сектора [15]; підвищенні ролі PPP в процесі реалізації Цілей сталого розвитку, закріплених в документах ООН [4]; розгортають дискусії щодо сутності державно-приватного партнерства (ДПП) та адекватності й доцільності застосування цього терміну в законодавстві України [5.]; досліджують зарубіжний досвід функціонування проєктів ДПП в соціальній сфері в цілому [8]; організаційно-економічні аспекти використання ДПП, його фінансовий механізм [7; 11; 12]; акцентують увагу на проблемних аспектах та неузгодженості законодавства, тощо. Однак, питання вдосконалення державної фінансової політики підтримки PPP як інструмента соціального розвитку, досягнення пріоритетних соціальних цілей розглянуті фрагментарно.

Метою статті є аналіз впливу державної фінансової політики на становлення PPP в Україні як інструменту реалізації соціальних цілей держави/органів місцевого самоврядування і окреслення напрямів розвитку фінансового інструментарію підтримки пріоритетних проєктів PPP.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «public-private» перекладається як «публічно-приватний» і має на увазі саме публічну владу, як на центральному рівні, так і на місцях, тому використання цього терміну є більш прийнятним з огляду на розгортання процесів децентралізації в Україні, підвищення вагомості органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних та інших проблем розвитку територій. Співпраця державного та приватного секторів, яка будується на об'єднанні потенціалу партнерів, необхідна, адже дозволяє вдосконалювати управління ризиками, пом'якшуючи наслідки криз, більш ефективно розподіляти та використовувати як державні, так і приватні фінансові ресурси [1].

Про формування законодавчих умов системного розвитку в Україні PPP свідчить прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI, який визначає правові, економічні та організаційні засади взаємодії держави та приватних партнерів. Відповідно до Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр. пріоритетними сферами його застосування в країні визначено такі: виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування); агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура); будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проєктів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поведження з побутовими відходами, упорядкування територій тощо); соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт); наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна діяльність; розвиток природно-заповідного фонду [1]. Серед окреслених пріоритетних сфер у контексті соціального розвитку суспільства вагоме значення має кожен напрям. Водночас, враховуючи, що домінуючою тенденцією в XXI ст. (порівняно попереднім) є інверсія соціального й економічного, за якої соціальне виходить на перший план, підпорядковуючи своїм імперативам економічне [6], окреслені пріоритети підлягають упорядкуванню. Серед перелічених на перший план мають виступати будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проєктів,

будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах тепlopостачання, централізованого водopостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергoефективності, поведження з побутовими відходами, упорядження територій тощо); соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт); соціально орієнтовані накові та інноваційні проекти.

Зрозуміло, що вирішення соціальних цілей суспільства, зокрема, зайнятості, охорони здоров'я, освіти, культури, розвитку споживчого сектору виробництва тощо неможливе без участі держави. Це її суспільне призначення, воно втілюється у реалізації соціальної функції, невід'ємної від сучасної соціально-орієнтованої держави. Адже рівень соціального розвитку повною мірою не може бути забезпечений лише ринковими механізмами за будь-яких умов і особливо гостро це проявляється в періоди фінансово-економічних криз.

Оцінюючи видатки на соціальну сферу (що забезпечує соціальний розвиток і певним чином створює умови для цього) у структурі видатків Зведеного бюджету України, слід відзначити їх високу питому вагу.

Динаміка видатків Зведеного бюджету України на розвиток окремих галузей соціальної сфери, свідчить про їх нестабільний характер. Незважаючи на збільшення абсолютних сум видатків на освіту їх частка у загальній сумі видатків продовжує знижуватися. Видатки Зведеного бюджету України на охорону здоров'я та духовний і фізичний розвиток знаходяться на низькому рівні (у 2016 р. 8,9 % та 2,5 % відповідно). Загальний рівень видатків на розвиток окреслених галузей соціальної сфери впродовж 2008–2016 рр. перебуває у межах 26,8 % (найнижче значення у 2015 р.) – 36,3 % (найвище значення у 2009 р.). Це свідчить про ослаблення бюджетного потенціалу, обмеженість бюджетних ресурсів, що потребує підвищення ефективності їх використання.

У сучасних українських реаліях лише держава може мобілізувати необхідні ресурси, фінансувати суспільні блага, формувати ефективні соціальні інститути і різноманітні соціальні програми. Розглядаючи напрями модернізації держави, В. Геєць стверджує, що модернізацію держави потрібно здійснювати з одночасними соціогуманізованими перетвореннями, які не тільки доповнюють, але й змінюють модель суспільного життя [2, 149]. Цілком справедливо, що можливості нашої держави стосовно подальшого збільшення частки перерозподілу державних ресурсів у напрями соціальних видатків та реалізації соціальних проектів доходять критичної межі, за якою подальше їх необдумане нарощення призведе не до виконання завдань сталого соціального розвитку, а до чергового загострення бюджетної кризи. Тому акцент бюджетного процесу повинен зміщуватися на ефективне використання бюджетного потенціалу, реальне впровадження середньострокового бюджетного планування, обґрунтованої розробки бюджетних соціальних програм з чітким визначенням цілей і кількісно встановлених результатів та наявності бюджетних ресурсів для їх досягнення. При цьому процеси фінансової глобалізації, розгортання глобальних фінансово-економічних криз, що впливають на сферу державних та місцевих фінансів, загострення боргової залежності, зростання масштабів соціальних проблем поступово послаблюють фінансові можливості держави, переорієнтовують фінансування окремих суспільних благ у напрями спільного з приватним сектором їх вироблення та надання. Серед таких благ - комунальні послуги, послуги охорони здоров'я, освіта, функціонування об'єктів соціальної інфраструктури тощо.

Поширення розуміння «провалів» і ринку, і держави, як наслідку недосконалості кожного з них окремо та необхідності їх системного сприйняття і максимально можливої нейтралізації/усунення, спричинило до розуміння необхідності реалізації на засадах партнерства потенціалу двох потужних рушійних сил суспільного прогресу. У цьому аспекті взаємодія ринків та держави розглядаються як свого роду інтерактивне партнерство, яке виробляє та фінансує різноманітні види суспільних благ [17].

Також слід враховувати, що приватний інвестор на перше місце ставить отримання власної вигоди, а соціальна відповідальність бізнесу не є його першочерговою потребою. Тобто, держава має формувати відповідні привабливі фінансові та інституційні умови залучення приватних партнерів до реалізації суспільно значущих проектів на засадах ППП, виступаючи каталізатором і безпосереднім учасником у процесі реалізації проектів.

Державна фінансова політика підтримки пріоритетних галузей з метою соціального та економічного розвитку суспільства може формуватися для:

- створення імпульсу зростання сукупного попиту та ділової активності у широкому комплексі галузей, пов'язаних з пріоритетними виробництвами;

- стимулювання концентрації фінансових ресурсів суспільства у окремих перспективних галузях економіки, з метою запуску механізмів наступної диверсифікації економіки, здійснення цілеспрямованих структурних рушень для покращення відтворювальної структури економіки;

- розвитку пріоритетних соціальних проектів шляхом поєднання коштів державного та місцевих бюджетів і фінансових ресурсів приватного сектору на основі стимулювання впровадження ДПП.

Надання державних кредитних, валютних, тарифних, соціальних та інших гарантій за проектами ППП має відбуватися на договірних засадах, зазначених в угоді про ППП, і з метою дотримання фіскальних та боргових параметрів бюджетної системи не виходити за межі цієї угоди. Ефективність державної фінансової політики при цьому вимірюється створенням умов для відкритої конкуренції або дотриманням узятих на себе фінансових зобов'язань [9, с. 284].

Узагальнюючи практику механізмів ППП, що використовуються у розвинених країнах світу можна відмітити, що спільним для них є те, що функціями держави є визначення стратегічних пріоритетних напрямів розвитку системи суспільних послуг, що будуть реалізовуватися за проектами ППП, ризики управління проектами покладаються на приватного партнера, висувуються конкретні вимоги щодо генерування приватним партнером послуг у відповідності із заданими критеріями, повне бюджетне фінансування будівництва об'єктів виключно після їх виконання за умови відповідності визначеним критеріям, виконання контролюючої функції та фінансове стимулювання приватного партнера за ефективно управління власністю [16].

Стаття 9 Закону України «Про державно- приватне партнерство» визначає, що фінансування ДПП може здійснюватися за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;
- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку;
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

Згідно Бюджетного кодексу України, формами державної підтримки в цілому є субвенції на виконання інвестиційних програм, державні та місцеві гарантії, позики від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій. Характерною особливістю субвенцій, як інструменту державної фінансової підтримки є те, що вони надаються із державного бюджету і використовуються на місцевому рівні для будівництва (придбання), розширення або оновлення (капітального ремонту) основних фондів об'єктів, що знаходяться у комунальній власності. Водночас, механізм розподілу інвестиційних субвенцій на цілі ППП чітко не визначено. Субвенції інвестиційного призначення надаються шляхом включення до відповідних бюджетних програм і використовуються згідно із порядком використання бюджетних коштів протягом строку дії цих програм. У свою чергу бюджетні програми, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вимагають ухвалення у встановленому законодавством порядку. Надання інвестиційних субвенцій передбачає розробку та затвердження підстав та критеріїв залучення держувачів бюджетних коштів, розробку конкурсних вимог до інвестиційних програм, критерії та умови відбору економічних суб'єктів, яким надається державна підтримка, а також дотримання принципу цільового використання коштів. Таким чином, застосування механізму субвенцій для підтримки ППП, є недостатньо адаптивним інструментом.

Досвід країн близького зарубіжжя свідчить, що основними проблемами ефективного використання субвенцій є відсутність опрацьованих інвестиційних програм і проектів розвитку соціальної інфраструктури, а також гарантій щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, на які спрямовані кошти субвенції [9; 15].

Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань надаються виключно на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших економічних суб'єктів. Такими гарантіями можуть виступати безвідзивні та безумовні гарантії фінансово-кредитних установ або інших підприємств чи наявність належного заставного забезпечення. Обсяг гарантій, що надаються органами державного управління приватному партнерові, визначається "Законом про державний бюджет на відповідний рік". Місцеві гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань призначені для реалізації інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Аналогічно до державних, місцеві гарантії надаються виключно на умовах платності, строковості, забезпеченості та представлення зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів, і не надаються у випадку, якщо джерелом їхнього повернення виступають кошти державного або місцевого бюджету. Призначення державних та місцевих гарантій - скорочення ризиків при здійсненні запозичень у фінансово-кредитних установах, причому за рахунок платності такі інструменти збільшують вартість залучених кредитних ресурсів.

Залучення державою позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій збільшують зовнішній державний борг. Отримання коштів, залучених у межах таких запозичень, можливе лише для суб'єктів ППП, під управління яких передано майнові об'єкти комунальної або державної форм власності, причому таке майно не може виступати як заставне, а обсяг та вид майнового забезпечення запозичень підлягає затвердженню Кабінетом Міністрів України.

Місцеві запозичення від іноземних держав і фінансово-кредитних установ мають право здійснювати виключно міські ради міст із населенням понад 500 тис жителів – таких міст в Україні лише двох десятків. Однак, з іншого боку, кредити від міжнародних фінансових організацій мають право залучати всі міські ради.

Обсяг боргу, який формується місцевою радою внаслідок запозичень, не повинен перевищувати 200 % середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень) крім міста Київ, для якого граничний розмір встановлено у 400 %.

Іншими формами державної підтримки ППП в Україні можуть виступати гарантії відшкодування збитків приватного партнера у разі невідповідності попиту на продукцію запланованим показникам, невиконання державою зобов'язань за укладеним договором ППП, різниці у цінах (тарифах) на продукцію, які регулюються державою або органом місцевого самоврядування. Крім того, передбачено гарантування обсягу державного замовлення на товари (послуги), що надаються в рамках угоди про ППП. Однак слід зазначити, що механізми реалізації перелічених інструментів належним чином не відпрацьовано, наявний інструментарій державної фінансової політики для розвитку ППП недостатній.

Високі політичні та економічні ризики, тривалий період реалізації та інші фактори реалізації проектів ППП в Україні, роблять необхідним надання державної підтримки. В свою чергу збалансованість державної фінансової політики, зокрема між фінансовою підтримкою та фіскальною політикою держави, дозволить забезпечити максимальну привабливість проектів ППП для приватних партнерів.

Серед інструментів державної фінансової підтримки слід виокремити прямі види (компенсація витрат на участь у тендері, інвестиції у статутний капітал, виділення земельних ділянок, погашення відсотків за позиками, податкові пільги, списання податкової заборгованості, кредити, державні/місцеві гарантії за позиками, пільгові тарифи, субсидії тощо) та непрямі (гарантії, відшкодування збитків, визначення рівня такрифів, відшкодування втрат внаслідок коливань обмінного курсу, підтримка ліквідності проекту, страхування ризиків проектів та інші).

Аналіз державної фінансової політики свідчить, що зростання інтересу з боку держави до питань та інструментів розвитку ППП є цілком закономірним з огляду на проблеми у сфері інвестицій у соціальну інфраструктуру.

Розвиток ППП в Україні обмежує значний державний борг; збитковість значної кількості підприємств державної та комунальної форми власності, низький рівень платоспроможності населення - споживачів суспільних послуг тощо. За існуючих соціально-економічних умов проекти ППП можуть бути фінансово непривабливими для приватних інвесторів через тривалий період реалізації, обмежений рівень прибутковості, високі ризики, що визначає необхідність прямої та непрямой державної фінансової підтримки.

Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців [12; 21] дає змогу виділити такі основні способи фінансування проектів публічно-приватного партнерства: державне фінансування (кредитування, грантів, субсидій, гарантій тощо), приватне фінансування, проектне фінансування (шляхом створення проектної компанії).

Держава зазвичай підтримує та стимулює проекти публічно-приватного партнерства за допомогою спеціальних фінансових механізмів, оскільки лише окремі проекти є рентабельними за відсутності будь-яких заходів із державної фінансової підтримки. Ефективна державна підтримка передбачає взяття на себе державою тієї частини ризиків, якими вона може керувати більш ефективно, ніж приватні інвестори, і наданні фінансової підтримки тим проектам публічно-приватного партнерства, які загалом є економічно чи соціально ефективними, але нерентабельними [12].

Можливі механізми здійснення державної підтримки державно-приватного партнерства встановлюються в Законі України «Про державно-приватне партнерство».

Партнерство державного і приватного секторів здійснюється у різноманітних формах. На сьогодні ППП в Україні воно існує переважно у формах концесії, угоди про розподіл продукції та спільних підприємств. Реалізація кожної із перелічених форм ППП розрізняються ступенем залучення

приватного та державного секторів і відповідно рівнем ризику, який беруть на себе сторони. О.Пильтяй відмічає, що джерела фінансування проектів ППП впливають на виручку, рівень ризиків, структурування проекту, фінансову привабливість проекту, необхідність у різних видах гарантій тощо [11].

Важливим питанням, яке на сьогодні залишається неврегульованим, є встановлення мінімальної частки участі приватного партнера у проектах ППП. Науковці зазначають, що в Україні «навіть мінімальна частка приватного фінансування у спільному проекті дозволяє відносити його до категорії державно-приватне партнерство, перекладаючи більшу частину відповідальності на державу» [1]. З огляду на зарубіжний досвід, ця частка приватного партнера має становити не менше 25%. Ймовірно, інакше значною мірою підвищуються ризики втрати бюджетних коштів та порушується баланс інтересів сторін у координатах держава/орган місцевого самоврядування – приватний партнер. Деякі вчені зазначають, що будь-який проект ДПП має очевидні переваги для суспільства [], з чим можливо погодитися лише частково. Адже якщо реалізація проекту призведе до неефективного використання чи навіть втрати бюджетних коштів, наслідки для суспільства будуть негативними. Крім того, в умовах фінансово-економічної нестабільності переважання бюджетних коштів у проектах ППП ставить під сумнів їх успішну реалізацію, зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів держави.

Практика впровадження державно-приватного партнерства підтверджує, що воно є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами, адже дозволяє концентрувати на вирішенні соціальних проектів об'єднаний фінансовий потенціал. Виникаючі суперечності між державою і приватними інвесторами при реалізації таких проектів мають вирішуватися на основі чітко відпрацьованої законодавчої бази.

За визначенням Світового банку, ППП є інструментом компенсації недоліків ринкової системи [3]. Спеціалісти провідних міжнародних організацій вважають, що в країнах, де ринкова система формується або знаходиться на етапі розвитку так званих «провалів» ринку значно більше, ніж в розвинених країнах.[18]. Відповідно ППП призначено виконувати функції, пов'язані із стимулюванням інноваційного розвитку, створенням інфраструктури, ефективним використанням бюджетних коштів.

В Японії ДПП використовується для ефективного поліпшення соціальної інфраструктури, гарантування надання доступних та якісних послуг населенню шляхом здійснення заходів зі сприяння регулюванню відносно об'єктів державної власності шляхом використання приватного фінансування, управлінських і технічних можливостей, що забезпечує позитивний вклад у розвиток економіки [1]. ППП покликане поєднувати найкращі сторони приватного і публічного секторів: ресурси приватного сектора, його кваліфікаційні здібності, технології та потенціал публічного сектора щодо економічного регулювання та захисту публічних інтересів [2].

Впродовж останніх років розгортання співпраці приватного сектору та державної влади відбувається повільно. На розвиток ППП в Україні впливають як позитивні, так і негативні чинники. Вагомим чинником є недостатній загальний обсяг фінансування реального сектору економіки призводить до ускладнення механізму надання державної підтримки спільних проектів за участю приватного сектора. Справедливий розподіл ризиків та зобов'язань партнерів вимагає гарантування протягом всього періоду реалізації проекту ДПП його фінансування з боку державного партнера. Відповідний фінансовий механізм потребує відображення у Бюджетному кодексі України.

Висновок. Основна мета ініціювання проектів ППП полягає у вирішенні життєво важливих проблем суспільства, пов'язаних із можливістю доступу до ресурсів, справедливим розподілом суспільних благ та підвищенням якості тих послуг, які традиційно надавалися державними структурами.

Удосконалення напрямів фінансування проектів ППП повинне здійснюватися у руслі підвищення результативності використання бюджетних коштів, удосконалення середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування та планування, наукового обґрунтування пріоритетів суспільного розвитку з урахуванням стану інституційного середовища країни.

Список використаних джерел:

1. *Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс]: веб сайт Кабінету міністрів України. – Режим доступу до сайту: [http:// me.kmu. gov.ua/ control/uk/publish/article? art_id =123214&cat_id=32862](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862)*

2. *Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / Геєць В.М. ; НАН України ; Ін-т економ. та прогноз. НАН України. – К., 2009. – 864 с.*

3. *Запатріна І.В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні / І.В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2011. – № 3. – С.9–24.*

4. Запатрина І.В. Публично-частное партнерство для Целей Устойчивого развития / Ирина Запатрина. – К.: Лібідь, 2017. – 312 с.
5. Косач І.А. Аналіз підходів до дефініції терміну «державно-приватне партнерство» / І.А. Косач, Д.Ю. Голубчик, О.В. Курінська // Науковий вісник Полісся. – 2016. – № 4 (8), ч.1. – С. 70-74.
6. Куриляк В.Є. Вплив глобалізації на економічний розвиток України / В.Є. Куриляк, Є.В. Савельєв // Економіка України. – 2012. - №9. – С.60
7. Левчинський Д.Л. Механізм фінансування реконструкції житлового фонду мегаполісу в умовах дефіциту бюджетних ресурсів / Д.Л. Левчинський // Економіка розвитку. – 2011. – № 3 (59). – С. 58–61.
8. Маховикова Г.А. Государственно-частное партнерство : зарубежный опыт и российские реалии / Г.А. Маховикова, Н.Ф. Ефимова. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 251 с.
9. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов: [сб. науч. раб.] / науч. ред. Пивоваров и др. – М. : Финпресс, 2016. - 320с
10. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики [Електронний ресурс] / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>
11. Пильтяй О. Фінансовий інструментарій державної підтримки публічно-приватного партнерства / О. Пильтяй // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2012. – № 1. – С. 77–89.
12. Пильтяй О. Фінансові механізми публічно-приватного партнерства / О. Пильтяй // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2012. – № 3. – С. 63–74.
13. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI.[Електронний ресурс]. - Режим доступу: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
14. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки № 739-р від 14 серпня 2013 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>
15. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Российский экономический журнал. - 2004. - № 9-10. - С.41-52.
16. Узунов Ф.В. Механізм інвестиційного партнерства держави та приватного сектора / Ф.В. Узунов // Руснаука-Госуправление. - 2013. - № 23. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.rusnauka.com/23_NTP_2013/Gosupravlenie/3_143386.doc.htm???history=0&sample=1&ref=2.
17. Alesina A. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? / A. Alesina, D. Dollar // Journal of Economic Growth. - 2000. - № 5 (1). - P. 33-63.
18. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure : Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.
19. Jomo K.S., Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz, (2015). PublicPrivate Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? [Електронний ресурс]. – DESA Working Paper. – February 2016. – №. 148. – Режим доступу: http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf.
20. Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami, J.-F. Ruhashyankiko, E.B. Yehoue // IMF Working Paper. - 2006. - June [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.imf.org>.
21. Osborne S.P. Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective / S.P. Osborne. – L.: Routledge, 2000. — pp. 29–38.

References

1. Analiz rehuliatornoho vplyvu pry vprovadzhenni Zakonu Ukrainy «Pro zahalni zasady rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini» [Analysis of Regulatory Impact in Implementing the Law of Ukraine "On General Principles of Public-Private Partnership Development in Ukraine"]: veb sait Kabinetu ministriv Ukrainy. : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862
2. Heiets V.M. Suspilstvo, derzhava, ekonomika: fenomenolohiia vzaiemodii ta rozvytku [Society, state, economics: phenomenology of interaction and development]; NAN Ukrainy ; In-t ekonom. ta prohnozuv. NAN Ukrainy. – K., 2009. – 864 s.
3. Zapatrina, I.V. (2011). Rozvytok derzhavnoi pidtrymky publichno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini [Development of state support of publicly-private partnership in Ukraine]. Ekonomika i prohnozuvannya – Economy and prognostication, 3, 9–24 [in Ukrainian].

4. Zapatryna I.V. *Publychno-chastnoe partnerstvo dlia Tselei Ustoichyvoho rozvytyia [Public-Private Partnership for the Sustainable Development Goals]*. – K.: Libyd, 2017. – 312 s.
5. Kosach I.A., Holubchuk D.Yu., Kurinska O.V. *Analiz pidkhodiv do definitsii terminu «derzhavno-privatne partnerstvo» [Analysis of the approaches to defining the term "public-private partnership]* // *Naukovyi visnyk Polissia*. – 2016. – № 4 (8), ch. 1. – S. 70-74.
6. Kuryliak V.le., Saveliev Ye.V. *Vplyv hlobalizatsii na ekonomichnyi rozvytok Ukrainy [Impact of globalization on economic development of Ukraine]* // *Ekonomika Ukrainy*. – 2012. - №9. – S.60
7. Levchynskiy D.L. *Mekhanizm finansuvannia rekonstruktsii zhytlovoho fondu mehapolisu v umovakh defitsytu biudzhetykh resursiv [Mechanism for financing reconstruction of the housing stock of the metropolis in conditions of budget resources deficit]* // *Ekonomika rozvytku*. – 2011. – № 3 (59). – S. 58–61.
8. Makhovykova, H.A., Efymova, N.F. *Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo : zarubezhnyi opyt y rossiyskiye realyy [Public-private partnership: foreign experience and Russian realities]*. – SPb. : Yzd-vo SPbHЭU, 2013. – 251 s.
9. Mykheev V.A. *Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizatsyy pryorytetnykh natsyonalnykh proektov [Public-private partnership: foreign experience and Russian realities]: [sb. nauk. rab.] / nauch. red. Pyvovarov y dr.* – M.: Fynpress, 2016. - 320s
10. *Osoblyvosti zastosuvannia derzhavno-privatnoho partnerstva yak mekhanizmu realizatsii novoi rehionalnoi polityky [Features of the use of public-private partnership as a mechanism for implementing a new regional policy]* / *Analychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen pry Prezydentovi Ukrainy*. : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>
11. Pyltiai O. *Finansovi instrumentarii derzhavnoi pidtrymky publichno-privatnoho partnerstva [Financial Instrumentation of State Public-Private Partnership Support]* // *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*. – 2012. – № 1. – S. 77–89.
12. Pyltiai O. *Finansovi mekhanizmy publichno-privatnoho partnerstva [Financial mechanisms of public-private partnership]* // *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*. – 2012. – № 3. – S. 63–74.
13. *Pro derzhavno-privatne partnerstvo [About public-private partnership]: Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 r. № 2404-VI.* : Ofitsiyni veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
14. *Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku derzhavno-privatnoho partnerstva v Ukraini na 2013-2018roky [A new model of investment partnership between the state and the private sector] [On Approval of the Concept of Public-Private Partnership Development in Ukraine for 2013-2018]* № 739-r vid 14 serpnia 2013 : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>
15. Sharynher L. *Novaia model ynvestytsyonnoho partnerstva hosudarstva y chastnoho sektora [A new model of investment partnership between the state and the private sector]* // *Rosyyskiy zhonomycheskiy zhurnal*. - 2004. - № 9-10. - S.41-52.
16. Uzunov F.V. *Mekhanizm investytsiinoho partnerstva derzhavy ta privatnoho sektora [The mechanism of investment partnership between the state and the private sector]* // *Rusnauka-Hosupravlenye*. - 2013. - № 23. : http://www.rusnauka.com/23_NTP_2013/Gosupravlenie/3_143386.doc.htm???history=0&sample=1&ref=2.
17. Alesina A., Dollar D. *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?* // *Journal of Economic Growth*. - 2000. - № 5 (1). - P. 33-63.
18. Delmon J. *Private Sector Investment in Infrastructure : Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International*. 2009. P. 7.
19. Jomo K.S., Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz, (2015). *PublicPrivate Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*. – DESA Working Paper. – February 2016. – №. 148. : http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf.
20. Hammami M., Ruhashyankiko J.-F., Yehoue E.B. *Determinants o f Public-Private Partnerships in Infrastructure* // *IMF Working Paper*. - 2006. – June : <http://www.imf.org>.
21. Osborne S.P. *Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective*. – L. : Routledge, 2000. — pp. 29–38.

ДАНИ ПРО АВТОРА

Качула Світлана Валентинівна, к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів
 Університет митної справи та фінансів
 вул. Ростовська, 43, м. Дніпро, 49023
 e-mail: s.kachula@ukr.net

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Качула Светлана Валентиновна, к.э.н., доцент, доцент кафедры финансов
 Университет таможенного дела и финансов
 ул. Ростовская, 43, г. Днепр, 49023
 e-mail: s.kachula@ukr.net

DATA ABOUT THE AUTHOR

Kachula S.V., Cand.Econ.Sc., Associate Professor Department of Finance
 University of Customs and Finance
 43 Rostovska Str., Dnipro, 49023, Ukraine
 e-mail: s.kachula@ukr.net

УДК 336.14

DOI: 10.5281/zenodo.1219812

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Кужелєв М.О.,
 Плахотнюк В.В.**

***Предметом дослідження** є комплекс методів забезпечення фінансової незалежності місцевих бюджетів в умовах децентралізації.*

***Мета роботи** – на основі системного підходу розробити основні напрями забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації.*

***Методологією** проведення дослідження є методи аналізу та синтезу, статистичні методи, в тому числі графічний метод, табличний, методи порівняння та узагальнення.*

***Результати роботи.** Проведено порівняльний аналіз впливу децентралізації на формування місцевих бюджетів (на прикладі місцевого бюджету м. Ірпінь за 2014-2016 рр.). Розроблено ряд рекомендацій щодо покращення системи формування коштів місцевих бюджетів, а також наведені шляхи підвищення рівня самостійності місцевих бюджетів. Розглянуто нетиповий для Української економіки метод аналізу бюджету – гендерний, що дозволило провести додатковий аналіз місцевих бюджетів, виявити проблемні статті в місцевих бюджетах, в плані гендерно-орієнтованого бюджетування та розробити ряд певних рекомендацій щодо їх усунення.*

***Галузь застосування результатів.** Формування бюджетів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Місцеві бюджети.*

***Висновки:** Аналіз дохідної та видаткової частини бюджету міста Ірпінь протягом 2014-2016 рр. у контексті формування та розподілу доходів місцевого бюджету вказує на значне збільшення рівня фінансової децентралізації за доходами, пряму залежність місцевих органів влади від центрального уряду, і частково доходів місцевих бюджетів від трансфертних платежів та демонструє необхідність підвищення самостійності місцевих бюджетів, а також необхідність в фінансово грамотних керівниках органів місцевого самоврядування. Досліджено, що для того, щоб місцеві бюджети, (зокрема в місті Ірпінь) стали основою фінансової самостійності місцевих властей необхідно чітко розподілити компетенції між органами центральної влади, регіонального та місцевого самоврядування і поступово переходити до децентралізації державних фінансів; джерела податкових надходжень необхідно розподілити між центральною і місцевою владою в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування, а також потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки.*

***Ключові слова:** місцевий бюджет, бюджетна система, податкові надходження, самостійність місцевих бюджетів, децентралізація, дохід, гендерно-орієнтоване бюджетування, гендерний бюджетний аналіз.*

**ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ
 В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**Кужелєв Н.А.,
 Плахотнюк В.В.**

***Предметом исследования** является комплекс методов обеспечения финансовой независимости местных бюджетов в условиях децентрализации.*