

**Міністерство освіти і науки України**  
**Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права**  
**Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»**  
**(Україна)**

**Варненський вільний університет Чорноризця Храбра (Болгарія)**  
**Гентський університет (Бельгія)**

**Сучавський університет ім. Стефана чел Маре (Румунія)**

**Міжнародний науково-освітній та навчальний центр (Естонія)**

**Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна)**

**Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна (Україна)**

**Київський національний університет будівництва і архітектури (Україна)**

**Сумський державний університет (Україна)**

**Сумський національний аграрний університет (Україна)**

**Національний університет «Запорізька політехніка» (Україна)**

**Державна установа**

**«Інститут економіки та прогнозування НАН України» (Україна)**

**Державна установа**

**«Інститут демографії та проблем якості життя НАН України» (Україна)**

**Державна податкова інспекція у м. Полтава Головного управління Державної**  
**податкової служби у Полтавській області (Україна)**

**Полтавське територіальне відділення Всеукраїнської професійної громадської**  
**організації «Спілка аудиторів України» (Україна)**

**Торгово-промислова палата України (Україна)**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ПОЛТАВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА**  
**ІМЕНІ ЮРІЯ КОНДРАТЮКА**



**ЗБІРНИК**

**II Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції**  
**«СТАЛИЙ РОЗВИТОК: ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ В**  
**УМОВАХ СУЧАСНИХ РЕАЛІЙ»**



**With the support of the**  
**Erasmus+ Programme**  
**of the European Union**

**06 червня 2024 року**

**ПОЛТАВА**

## СЕКЦІЯ 2 СТАБІЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ЯК УМОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

УДК 336.5

Онищенко С.В., д.е.н., професор,  
директор навчально-наукового інституту фінансів, економіки, управління та права;  
Бережна А.Ю., к.е.н., доцент, головний бухгалтер;  
Філонич О.М., к.е.н., доцент,  
перший проректор -проректор з науково-педагогічної роботи  
*Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»*  
(м. Полтава, Україна)

### СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ФІНАНСУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ (СУСПІЛЬНИХ) ПОСЛУГ

Сукупність чинників зумовлюють об'єктивність та незворотність змін, які відбуваються в системі фінансування публічних послуг нашої країни. Триваюче протистояння України підступній агресії РФ обумовлює потребу колосальних фінансових ресурсів для оборони та відновлення територіальної цілісності країни. Свідомо спрямовуючи доходи державного бюджету на потреби захисту країни, держава розраховує на фінансову допомогу від міжнародних фінансових організацій для фінансування видатків соціального спрямування, підтримання фінансової стійкості загалом. Для забезпечення трансперентності відносин з міжнародними партнерами та отримання максимально можливого ефекту від залученого фінансування потребують реформування інститути, які складають систему управління публічними видатками. Бажана система управління публічними видатками за своєю сутністю є інструментом фінансової політики, оцінювання змістовності та результативності дій уповноважених органів у процесі надання публічних послуг, зокрема соціального спрямування, а також засобом забезпечення контролю громадянського суспільства за діями органів влади та управління у процесах фінансування публічних послуг.

Усталена практика вправного управління публічними видатками, сформована за рекомендаціями Світового банку, виокремила такі цільові настанови, як-от: стратегічний розподіл обмеженого обсягу фінансових ресурсів; забезпечення бюджетної дисципліни та технічна ефективність використання фінансових ресурсів для надання публічних послуг, зокрема через застосування різних форм їх фінансування [4]. З огляду на фінансово-правовий аспект, публічні видатки є врегульованою нормами права системою фінансових відносин, які виникають, змінюються або припиняються у зв'язку з використанням централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів для задоволення публічних інтересів. Система публічних видатків призначена забезпечити раціональне розміщення та ефективне використання публічних коштів; досягнення справедливого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами у соціальній державі; отримання корисного результату від використання фінансових ресурсів; забезпечення потреб оборони та суверенітету держави.

Зважаючи на норми Конституції України щодо визначення України як соціальної держави, корисність результату використання публічних ресурсів має розглядатися з огляду на інтереси людини як частини суспільства. Практично в усіх країнах світу, незалежно від соціальної моделі відбувається зростання публічних видатків, досить часто темпи їх зміни перевищують динаміку ВВП, оскільки держава починає відігравати вагомійшу роль у створенні і фінансуванні соціальної інфраструктури, зокрема системи соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я.

Довготривале застосування інструментів пасивної соціальної політики (забезпечення кожному індивіду певного рівня задоволення його потреб обумовлювало постійне збільшення обсягу фінансових ресурсів на програми соціальної допомоги, адресні трансферти населенню тощо) сформувало в українському суспільстві схильність до інфантилізму та патерналізму, зростання масштабів утримання, зниження мотивації до праці. Так, результати дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології у березні 2019 року, продемонстрували таке: 42% населення України вважає, що держава повинна нести повну відповідальність за забезпечення кожної людини усім необхідним, протилежну думку – що держава повинна забезпечити людям однакові «правила гри» у житті, а далі людина сама несе відповідальність за те, як вона ці шанси використовує – поділяє дещо більше громадян – 50% [8].

Сучасний етап цивілізаційного розвитку, включно з протистоянням України військовій агресії РФ, вимагає трансформації уявлень про суспільний добробут та механізми його забезпечення. Формування парадигми інклюзивного розвитку у довоєнний період передбачало активну політику зайнятості, максимізацію включення кожного члена суспільства до економічного життя, врахування інтересів усіх сторін економічних відносин при їх регулюванні, зміну фінансового механізму забезпечення суспільного добробуту з огляду на впровадження інноваційних підходів та інструментів регулювання пропорцій формування та використання фінансових ресурсів [2] (бюджетні асигнування за правилом «гроші ходять за споживачем суспільної послуги»; цільові адресні трансферти, гранти; кредити інвестиційні та споживчі; краудфандінг як спільнокошт або громадське фінансування; фандрайзинг як збір донатів для фінансування проекту; аутсорсинг як залучення сторонньої особи для виконання певної роботи; фінансування проєктне та венчурне (ризикове) тощо). Формування новітньої парадигми цивілізаційного протистояння світовому злу передбачає активну політику спільного (світового) фінансування потреб оборонного спрямування для України через зміну фінансових механізмів забезпечення суспільного добробуту як окремої держави, так і світового співтовариства, зважаючи на можливість запровадження нетрадиційних підходів та інструментів регулювання й використання фінансових ресурсів (власні доходи державного бюджету України спрямовуються виключно на оборонні заходи, а фінансування українських інституцій, які забезпечують надання публічних послуг соціального спрямування, здійснюється переважно за рахунок фінансової підтримки міжнародних партнерів України).

Загально відомо, що сучасні конструкції публічних фінансів спираються на теорію чистих суспільних благ, положення якої базуються на тезі загальної рівноваги, у межах якої аналізується діяльність як держави, так і приватних економічних суб'єктів, а податки розцінюються як плата за суспільні блага. У випадку необхідності надання класичних суспільних благ (оборона, суверенітет, соціальний захист тощо) суспільні видатки визнаються доцільними. Значна частина публічних видатків, що здійснюються за участю бюджетної системи, являють собою цілеспрямоване використання фінансових ресурсів з метою задоволення суспільних благ та реалізації перерозподільних процесів, що визнаються доцільними. Бюджетні ресурси мають використовуватися відповідно до інтересів громадян як загалом платників податків. Напрями та обсяги публічних видатків сектору загального державного управління України обумовлюються такими чинниками: функціями держави та їх природою (алокатійна, дистрибутивна та стабілізаційна функції держави) й сукупністю екзогенних факторів (військова агресія РФ); повноваженнями органів місцевого самоврядування; конституційними зобов'язаннями держави; зацікавленістю громадян в отриманні відповідних суспільних (публічних) послуг належної якості; рівнем соціально-економічного розвитку регіонів та країни загалом; адміністративно-територіальним устроєм держави; доступними формами надання бюджетних коштів.

Лева частина публічних видатків у довоєнний період здійснювалася з державного та місцевих бюджетів, кожна четверта гривня публічних видатків фінансувалася з

централізованих страхових фондів. Окреме, хоча і незначне, місце в системі фінансування публічних видатків займають благодійні фонди громадських організацій та кошти фізичних та юридичних осіб. На тлі військового протистояння України агресії РФ фінансова підтримка міжнародних організацій та держав у формі грантових програм, запозичень є ключовим складником фінансування публічних послуг та підтримування фінансової стійкості країни.

Зазначимо, що бюджетна форма фінансування є домінуючою у системі фінансування публічних видатків, але не єдиною. Так, страхова форма фінансування публічних видатків застосовується переважно у системі фінансування видатків централізованих соціальних страхових фондів. Зважаючи на недоліки солідарної системи пенсійного забезпечення, яка до сьогодні застосовується в Україні, виникає постійна потреба у додатковому виділенні фінансових ресурсів з державного бюджету на покриття дефіциту ПФУ. Грантова форма фінансування публічних видатків набула широкого застосування, як реакція суспільства на військову агресію РФ проти України. Гранти (грошові засоби, що передаються безповоротно, безвідплатно фізичними та юридичними особами, міжнародними інституціями, фондами для проведення конкретних заходів та досягнення певних цілей на умовах, передбачених грантодавцем) як джерело надходжень до бюджетної системи, зазначені у ст. 13 БКУ (віднесено до власних доходів бюджетних установ). Грантодавці можуть фінансувати як традиційну, так і інноваційну діяльність.

Більшість дослідників дотримуються кумулятивного підходу до окреслення поняття «бюджетне фінансування», що враховує сукупність поглядів: – з боку держави – як форма бюджетного механізму; – з боку розпорядників бюджетних коштів – як форма фінансового забезпечення; – сутність проявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів юридичним і фізичним особам; – надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом; – перелік цих заходів відповідає функціям держави. Бюджетне фінансування є підсистемою загального бюджетного механізму [1]. Технічно бюджетне фінансування проявляється як безповоротне надання коштів з бюджету відповідно до показників, які відображені у бюджетних розписах, кошторисах і планах асигнувань розпорядників бюджетних коштів; та/або процес виділення через мережу органів Державної казначейської служби України грошових коштів на видатки діяльності бюджетних установ для досягнення програмних завдань у межах визначених суспільно-корисних цілей. Зазначимо, що існують різні позиції науковців щодо виокремлення форм (форма як зовнішній вираз певного змісту) проведення бюджетного фінансування. На нашу думку, доцільніше виокремити такі форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування бюджетних програм; бюджетне фінансування державних інвестицій; трансфертне фінансування (міжбюджетні трансферти суб'єктам бюджетного права); бюджетне кредитування (бюджетні позики).

Кошторисним фінансуванням вважається виділення коштів на виконання бюджетних програм і реалізацію певних заходів на підставі спеціального фінансового документа – кошторису доходів та видатків, який, у свою чергу, складається з огляду на бюджетні програми відповідного розпорядника бюджетних коштів. Бюджетне інвестування – надання коштів з державного чи місцевих бюджетів на інвестиційну та інноваційну діяльність. Інвестиції, що фінансуються за рахунок видатків зведеного бюджету, згідно бюджетної класифікації визначаються як видатки розвитку. У сучасних умовах цю форму фінансування потрібно використовувати, в першу чергу, у розвитку економіки з метою нарощування потужності матеріально-технічної бази у оборонних галузях, відновлення соціальної сфери, зруйнованої військовою агресією РФ тощо. Значна частина інвестиційного фінансування здійснюється через спеціальні фонди у межах державного бюджету (Державний фонд регіонального розвитку (на час військових дій призупинено), Державні фонди: дорожній, водних шляхів тощо, Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури (з різними джерелами формування). Окреме місце у системі фінансування займають бюджетні інвестиції у статутні капітали наявних або новостворюваних юридичних осіб державного сектора економіки (наприклад, державних банків). Трансфертне фінансування (процес безоплатного і

безповоротного надання коштів з одного бюджету до іншого) має сприяти виконанню загальнодержавних програм та наданню допомоги населенню шляхом державного субсидіювання. Тому трансферти розглядаються також як невідплатні і безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу. Міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції суб'єктам бюджетного права) обумовлені різними чинниками. Насамперед, це вирішення проблем фінансового вирівнювання бюджетної спроможності адміністративно-територіальних утворень, фінансової незбалансованості, що виникає унаслідок невідповідності між видатковими повноваженнями, як власними, так і делегованими відповідним ОМС, та податкоспроможністю (базова дотація), а також реалізації загальнодержавних програм та заходів, виконання повноважень делегованих від центральних органів влади та управління (освітня субвенція; субвенції на соціально-економічний розвиток, на розвиток медицини у сільській місцевості, на будівництво, ремонт й утримання доріг тощо). Механізми розрахунку обсягів та регламенти надання міжбюджетних трансфертів визначаються Урядом, джерелами фінансування є бюджетні ресурси. На відміну від бюджетного кошторисного фінансування та інвестування, ознакою яких є безповоротність та безвідплатність, бюджетне кредитування здійснюється як операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності, строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). З огляду на ситуацію дефіцитності фінансових ресурсів у державному бюджеті 2024 року передбачаються операції виключно з отримання ресурсів від повернення кредитів.

Сьогодення вимагає відійти від принципу утримання бюджетних закладів, установ, організацій за рахунок бюджетних ресурсів та запроваджувати принцип результативного фінансування з метою реалізації поставлених завдань та досягнення певних показників результативності. Часи коли бюджетні установи повністю утримувалися за рахунок бюджету та не мали права на отримання власних доходів минули. Наразі бюджетні установи мають право надавати платні послуги, що властиві їхнім функціям. Вартість послуг не вважається ціною послуги, у певному розумінні, оскільки не може включати прибуток (бюджетні установи є неприбутковими). Платежі за надані послуги бюджетних установ визнаються власними доходами таких установ та зараховуються до спеціального фонду. Фінансування видатків бюджетних установ за рахунок таких власних доходів відбувається виключно на підставі показників зазначених у кошторисі розпорядника коштів і вважаються бюджетними асигнуваннями за спеціальним фондом.

Зупинимось на практиці запровадження нових механізмів фінансування медичних послуг та пропозиціях подальшого їх удосконалення. Україна гарантує реалізацію прав громадян у сфері охорони здоров'я шляхом фінансування надання гарантованого обсягу медичних, реабілітаційних послуг та лікарських засобів. Фінансування публічних послуг у сфері охорони здоров'я базується на основі принципів всеохоплюючого доступу до послуг (кожна особа має однаковий доступ до медичної допомоги, має змогу отримати її своєчасно, в необхідному обсязі і не зазнаючи при цьому катастрофічних витрат), солідарності (кожна особа, залежно від свого доходу, віддає його частину з метою допомоги особам, які цього потребують, через податкові відрахування, що гарантує рівність доступу до медичних послуг для кожного громадянина) та справедливості. Реалізуючи людиноцентричну політику, держава захищає населення від соціальних та фінансових ризиків у системі охорони здоров'я.

Механізм використання більшої частини коштів державного бюджету України, що спрямовувались на фінансування охорони здоров'я змінено через проведення інституціональних та організаційних реформ у галузі [6]. Фінансування більшості закладів охорони здоров'я постатейним кошторисним принципом змінилось на оплату фактичних медичних послуг, що надають пацієнтам закладами охорони здоров'я (які за організаційно-правовою формою є підприємствами комунальної або державної форми власності). На заміну медичній субвенції розпочали впроваджувати програму медичних гарантій, яка складається з

визначеного переліку медичних послуг, які можуть гарантовано отримати пацієнти. Було утворено Національну службу здоров'я України [7] (як головного розпорядника бюджетних коштів у медичній галузі), яка укладає договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій з закладами охорони здоров'я та здійснює їм оплату наданих медичних послуг, що дозволяє реагувати на нові виклики, створює фінансові стимули для покращення управління закладами охорони здоров'я та надає пацієнтам гарантії щодо того, які медичні послуги вони можуть отримати безоплатно. Таким чином, змінився один з основних складників фінансування системи охорони здоров'я — механізм використання коштів, які, як і раніше, мобілізувались до державного бюджету за рахунок податкових, неподаткових надходжень. Запроваджена модель фінансування системи охорони здоров'я відповідає кращим світовим практикам, що неодноразово підтверджувалось Всесвітньою організацією охорони здоров'я, Світовим банком та іншими міжнародними організаціями.

Загалом механізм фінансування охорони здоров'я за рахунок державного бюджету має свої переваги порівняно з механізмом обов'язкового медичного страхування: універсальний доступ до медичної допомоги (громадяни отримують медичні послуги на основі медичних потреб, що не залежить від можливостей оплати страхових внесків); ефективність та економія (форма бюджетного фінансування дозволяє зменшити адміністративні витрати, пов'язані з управлінням страховими компаніями та контролем платежів); солідарність сприяє зниженню соціальних нерівностей у сфері охорони здоров'я); підтримка серед населення (створює відчуття соціального захисту та довіри до державної системи охорони здоров'я). Реформування системи охорони здоров'я полягало саме у зміні механізму використання коштів, а не інших складників.

Не викликає сумнівів, що для ефективного функціонування системи охорони здоров'я необхідно забезпечити стійке фінансування, що уможливить доступність та якість медичної допомоги громадянам. Фінансування послуг з охорони здоров'я передбачає функціонування складного механізму, який містить спеціальні процедури щодо збору, розподілу та використанню коштів для забезпечення медичних потреб населення [5]. Механізм фінансування послуг з охорони здоров'я має містити такі етапи: 1 етап — мобілізація фінансових ресурсів з огляду на законодавчо визначені джерела: державний бюджет; обов'язкове медичне страхування; додаткове медичне страхування на добровільній основі; 2 етап — пулінг (об'єднання) коштів, що передбачає збір фінансових ресурсів в один спільний фонд з метою подальшого розподілу ризиків між багатьма отримувачами медичних послуг; 3 етап — використання коштів з метою надання корисної, якісної медичної послуги зважаючи на параметри її ефективності. Основні напрями використання коштів такі: фінансування медичних послуг; профілактика; інфраструктура; навчання та дослідження. Фінансування охорони здоров'я передбачає оплату медичних послуг, лікарських засобів, діагностичних процедур та лікування пацієнтів і може здійснюватись за кількома регламентними процедурами: оплата за послугу, оплата за випадок, оплата за результат, капітаційна ставка (розмір оплати за медичне обслуговування одного пацієнта незалежно від кількості фактичних звернень пацієнта за медичною допомогою протягом визначеного періоду) тощо [3]. Такі регламенти суттєво відрізняються від регламенту кошторисного фінансування та мають ознаки комерціалізації послуг.

У зв'язку з негативними економічними наслідками широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України фінансування соціальної сфери, зокрема сфери охорони здоров'я, здійснюється за рахунок грантів та кредитів міжнародних організацій та урядів інших країн. Як зазначалось, більшість надходжень до державного бюджету України спрямовуються на фінансування сектору безпеки та оборони, а відтак фактично відсутній фіскальний простір для впровадження нових страхових внесків, податків, фінансування. У 2024 році бюджет Програми медичних гарантій становить понад 159 млрд грн. Програма медичних гарантій-2024 охоплює всі основні види медичної допомоги: первинну, спеціалізовану допомогу, екстрену, паліативну допомогу та реабілітацію в сфері охорони здоров'я як дорослим так і дітям; сфокусована на відновленні здоров'я та людського

потенціалу: послуги з реабілітації, психічне здоров'я, а також нові напрямки — лікування безпліддя за допомогою допоміжних репродуктивних технологій. Існуючих фінансових ресурсів недостатньо для забезпечення потреби громадян у достатньому обсязі та якості медичних послуг, тому актуальним є активізація практик додаткового медичного страхування, як потенційного джерела фінансових ресурсів для сфери охорони здоров'я.

Механізми фінансування публічних видатків з огляду на ознаку джерела фінансування (внутрішні або зовнішні) є предметом подальших наукових досліджень.

За результатами проведеного дослідження зазначено основні механізми фінансування публічних видатків, зважаючи на загальну орієнтацію управлінського вибору — одержання корисного результату для суспільства (на відміну підходу, за якого видатки бюджету розглядаються як форма фінансового забезпечення виконання функцій держави). Акцентовано увагу на особливостях сьогодення України, обумовлених війною рф проти України, а саме: фінансування видатків оборонного характеру за рахунок мобілізованих власних доходів державного бюджету, а видатків соціального спрямування — шляхом залучення фінансової допомоги міжнародних партнерів. Зауважено на необхідності застосування механізмів фінансування публічних видатків, які базуються на поєднанні бюджетної, страхової та грантової форми фінансування. Окреслено основні інституційні складники реформування системи фінансування видатків, зокрема у сфері охорони здоров'я, що є ключовими для управління публічними видатками та фінансової політики загалом (цільової настановою якої є забезпечення збереження фінансової стабільності держави, створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації і витрачання публічних коштів).

#### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний менеджмент: підручник. В 2-х частинах /за ред. В.О. Онищенко / Онищенко В.О., Онищенко С.В., Бережна А.Ю., Філонич О.М. Київ : Знання України, 2023. Ч.1. 645с. С.175. URL: <http://reposit.nupp.edu.ua/handle/PoltNTU/13691>

2. Горин В.П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування: монографія: Тернопіль, 2020. 516с. С.86, 446. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/38759>

3. Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2024 році: постанова КМУ від 22.12.2023 № 1394 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1394-2023-%D0%BF#Text>

4. Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (PEFA) на субнаціональному рівні, 2019 р. URL: <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-05/UA-Iziaslavskiyi%20Rayon-Dec19-PFMPR-SN-RPublic%20with%20PEFA%20Check-.pdf>.

5. Про затвердження дорожньої карти впровадження медичного страхування: Наказ Міністерства охорони здоров'я України 25.08.2023 № 1530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1530282-23#Text>.

6. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: закон України від 19.10.2017 №2168-VIII, із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.

7. Про утворення Національної служби здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 №1101 із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text>

8. Реформи в Україні : громадська думка населення – 2019. <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2019>.