

ПРІОРИТЕТНІСТЬ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ ПІД ЧАС ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

PRIORITY OF SOCIAL SERVICES IN LOCAL EXPENDITURES PLANNING

У статті розглянуто основні теоретико-методологічні аспекти планування видаткової частини місцевих бюджетів. Виокремлено підґрунтя визначення пріоритетності суспільних послуг. Запропоновано визначення поняття «суспільні послуги». Підкреслено необхідність управління соціальною сферою у сучасних умовах. Розкрито сутність планування видатків місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій.

Ключові слова: місцевий бюджет, планування, видатки, суспільні послуги, соціальні послуги, бюджетний процес.

В статье рассмотрены основные теоретико-методологические аспекты планирования расходной части местных бюджетов. Выделены основы определения приоритетности общественных услуг. Предложено определение понятия «общественные услуги». Подчеркнута необходимость

управления социальной сферой в современных условиях. Раскрыта сущность планирования расходов местных бюджетов как инструмента социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: местный бюджет, планирование, расходы, общественные услуги, социальные услуги, бюджетный процесс.

The article deals with the main theoretical and methodological aspects of planning of the expenditure part of local budgets. The grounds for determining the priority of public services are also identified. The definition of the concept "public services" is proposed. The need to manage the social sphere in modern conditions is emphasized. The essence of the planning of local expenditures as an instrument of socio-economic development of territories is disclosed.

Key words: local budget, planning, expenditures, public services, social services, budget process.

УДК 336.144

Євтушенко М.С.

аспірант

Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління

Постановка проблеми. Виважена державна фінансова політика у сфері формування місцевих бюджетів є вагомою умовою соціально-економічного розвитку регіонів, здійснення результативних економічних перетворень. Стратегічний курс України на побудову соціальної держави передбачає пріоритетність досягнення соціальних цілей, орієнтацію на людські цінності, що визначають отримання нової якості життя громадян. Сьогодні головним завданням соціальної політики в Україні є підвищення рівня життя та поліпшення якості життя населення. Важливим інструментом для реалізації зазначеного завдання є видаткова частина місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням державного управління сферою суспільних послуг присвячено праці таких учених, як: О. Кириленко, Л. Лисяк, А. Мярковського О. Палій, А. Гриненко, П. Шевчук, В. Новіков, Б. Надточий, Т. Кір'ян, С. Вегера, А. Сіленко, В. Яценко, І. Дробот, І. Шуляр, Т. Кожан та ін.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в узагальненні теоретико-методологічних засад планування видаткової частини місцевих бюджетів та визначенні пріоритетності суспільних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Сьогодні спостерігається неухильне зростання ролі людських, соціальних факторів у різних сферах продуктивної діяльності суспільства.

Цей процес призводить до підвищення суспільного значення соціальної сфери, яка являє собою те «поле», де відбувається становлення, розвиток та функціональна віддача людини як соціальної істоти, учасника процесів суспільного відтворення, формування відповідних соціальних зв'язків та процесів.

Конкретніше, соціальна сфера – це соціальна система, яка виконує завдання із забезпечення життя й діяльності людини, соціального добробуту, якості життя населення, розташовуючись за межами безпосередньо матеріального виробництва. Для наочності: це вся система життєзабезпечення, «починаючи від пологових будинків і закінчуючи культурою поховання» [5, с. 627].

Говорячи про життєзабезпечення та його систему, доцільно виділити три групи вітальних потреб особистості, ступінь задоволення яких безпосередньо вказує на якість її життя та сприятливість соціального середовища життєдіяльності, а отже, і на завдання, що їх має вирішувати соціальний комплекс:

а) потреби, пов'язані із життєзабезпеченням (зокрема, житлова потреба);

б) потреби, які зумовлюють становлення особистості (потреби, пов'язані зі станом комфорту, блага як у матеріальному, так і в культурному плані);

в) потреби, які «дають змогу відтворювати людину як творчу особистість» [5, с. 628].

Для реалізації завдань, пов'язаних із задоволенням таких потреб, саме й потрібна розвинена, розгалужена сфера суспільних послуг з її організаційно-економічним вираженням у вигляді соціальної інфраструктури з відокремленням відповідних галузей.

Поняття «суспільні послуги» у вітчизняній літературі нині недостатньо окреслене; близьке ж до нього за значенням поняття «соціальні послуги» вживається в різних значеннях у наукових джерелах і нормативних актах зі сфери соціальної політики. Виходячи із цього, можна запропонувати таке визначення: суспільні послуги – це особливий вид послуг, що зумовлюють задоволення нагальних

потреб людини, її життєзабезпечення, сприяють її життєдіяльності та соціально-культурному розвитку та фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Головною особливістю суспільних послуг є їх вітальний характер (vital needs): вони насамперед зумовлюють виживання та підтримку певного стану життєдіяльності (охорона здоров'я, соціальне забезпечення, житлові послуги); у подальшому – формування та розвиток особистості у фізичному, культурному та духовному плані (освіта, культура і мистецтво, фізична культура і спорт).

Результати досліджень праць провідних науковців [1; 3; 6–8] указують на те, що планування місцевих бюджетів базується на принципах: науковій обґрунтованості, який визначає обґрунтованість та реалістичність показників соціально-економічного розвитку територій; єдності, що полягає у використанні єдиної методології визначення основних напрямів розвитку будь-якої адміністративно-територіальної одиниці; комплексності, що полягає у передбаченні показників місцевих бюджетів у їх взаємозв'язку з іншими явищами; системності, відповідно до якого створюється певна сукупність показників для визначення загального стану розвитку території; пропорційності, відповідно до якого встановлюються певні пропорції і забезпечується їх дотримання; безперервності, який вимагає, щоб плани різних часових періодів узгоджувалися між собою; цілеспрямованості, зміст якого полягає у визначенні цільового характеру показників, зокрема у плануванні видатків місцевих бюджетів; прозорості, згідно з яким планування місцевих бюджетів є зрозумілим для громадськості; альтернативності, який передбачає можливість вибору оптимального плану із кількох наявних.

Проте під час планування місцевих бюджетів необхідно також ураховувати й принцип відповідальності, за яким кожен учасник процесу планування несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожному етапі планування. Це дасть змогу скоротити обсяги необґрунтованих видатків та підвищити ефективність використання бюджетних коштів.

У процесі планування місцевих бюджетів розв'язується стратегічне економічне завдання спрямування бюджетних ресурсів на розвиток адміністративно-територіальної одиниці та її громади. Це завдання включає у себе вирішення трьох тактичних завдань.

Перше тактичне завдання полягає у встановленні пріоритетних цілей розвитку території, тобто у визначенні оптимального напрямку використання бюджетних ресурсів.

Друге – передбачає визначення джерел доходів і розроблення заходів щодо надходження їх до бюджету. Достовірність планування надходжень до місцевих бюджетів базується на застосуванні реальної інформації та ефективних методик її опрацювання.

Третє – має на меті досягнути збалансованість між видатками і доходами, тобто встановити оптимальне співвідношення між задоволенням потреби адміністративно-територіальної одиниці та її громади та наявними ресурсами. Варто зазначити, що до третього завдання можна віднести й формування необхідних резервів для покриття непередбачуваних витрат та досягнення збалансованості в майбутньому.

Якщо ж виділити базові засади управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг, що відповідає за добробут та підвищення якості, цивілізованості життя й життєдіяльності населення, то їх можна представити в такому вигляді (рис. 1).

Оскільки потреба у бюджетних коштах, які є необхідними для ефективного соціально-економічного розвитку, виявляється у процесі планування місцевих бюджетів, тому значну увагу варто приділити визначенню завдань, принципів та функцій планування місцевих бюджетів.

Планування видатків місцевих бюджетів для досягнення чітких цілей та завдань соціально-економічного розвитку території потребує подальшого вдосконалення та розроблення гнучких і виважених підходів з огляду на зростаючу складність регулювання даних процесів в умовах децентралізації управління в усіх сферах суспільного життя [10].

На нашу думку, необхідно на законодавчому рівні затвердити вимоги до зручності, складників, вмісту та наповнення електронних ресурсів місцевих органів влади щодо планування, фінансування видатків місцевих бюджетів та оцінки ефективності даних процесів у вигляді, доступному для розуміння пересічному мешканцю громади, району чи регіону.

Ще одним напрямом удосконалення бюджетного планування на місцях, є участь громадськості в бюджетному процесі, проведення громадських слухань щодо визначення основних пріоритетів розвитку адміністративно-територіальних одиниць та оцінки населенням процесу ефективності прогнозів щодо використання бюджетних коштів за попередні періоди.

Використання громадських слухань не як формальних зборів для обміну інформацією, а як засобу впливу на рішення влади сприятиме підвищенню ефективності планування видатків місцевих бюджетів та виступатиме елементом реальної демократії.

Тому можна вважати за необхідне вдосконалити правову основу застосування програмно-цільового методу як один із напрямів підвищення ефективності планування видатків місцевих бюджетів.

Актуальним питанням для України є здійснення стратегічного та середньострокового планування. Реальний стан справ свідчить про практичну його відсутність, що робить неможливим повноцінне застосування програмно-цільового методу через

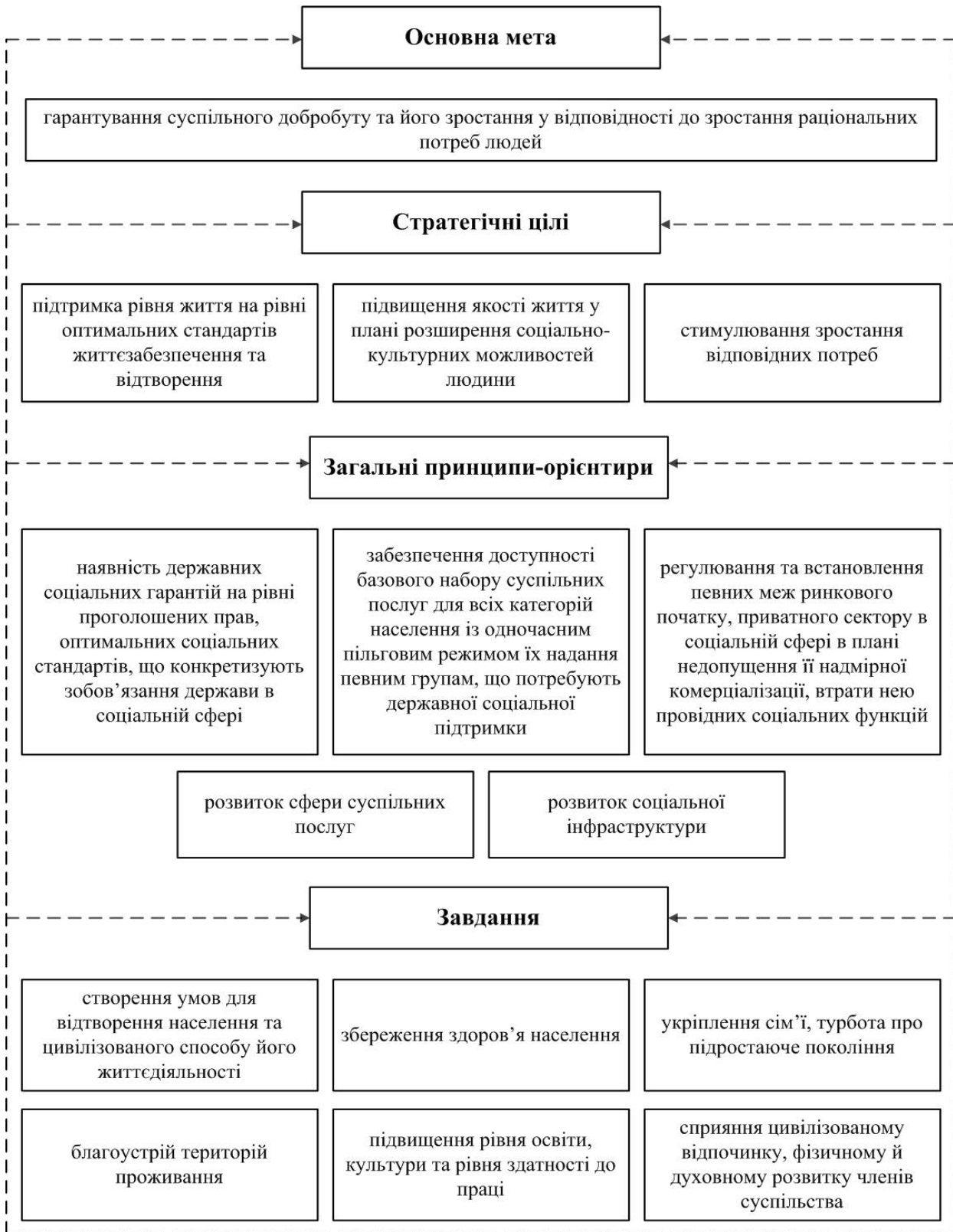


Рис. 1. Базові засади управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг

труднощі в установленні взаємозв'язку між ресурсами та цілями, для досягнення більшості з яких потрібно декілька років.

Важливо зазначити, що планування бюджету на період, що охоплює кілька років, стимулює органи

місцевої влади, а в сучасних умовах і територіальні громади, визначити перелік першочергових проблем, які існують в економіці адміністративно-територіальних одиниць, розраховувати вартість витрат на їх вирішення та час, протягом якого

ця проблема може бути подолана. Існує також необхідність визначити завдання, які потребують негайного вирішення та можуть бути розв'язані в короткі терміни за відносно невеликі кошти.

В умовах наявності обмеженої кількості бюджетних ресурсів передумовою ефективного середньострокового планування стане запровадження бюджетних обмежень через установлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. Основу розподілу граничних розмірів мають становити попередні прогнози вартості наявних бюджетних програм з урахуванням державної стратегії. Перевагою впровадження планування середньострокових граничних обсягів є те, що головні розпорядники коштів показуватимуть не бажаний ними обсяг видатків, який не підтверджений наявними ресурсами, а більш реальну картину видатків у середньостроковій перспективі [4].

Формування місцевого бюджету має ґрунтуватися на пріоритетах регіональної бюджетної політики. Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступні роки мають бути підставою для визначення пріоритетних напрямів бюджетних видатків. У бюджетному процесі повинні бути враховані середньострокова та довгострокова перспективи, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць.

У процесі планування видатків місцевого бюджету визначаються напрями використання бюджетних ресурсів з урахуванням стратегічних орієнтирів розвитку, закріплених у програмі соціально-економічного та культурного розвитку адміністративної території на відповідний рік.

Саме в програмі економічного і соціального розвитку визначається пріоритетність усіх заходів, які необхідно вжити для зростання добробуту міста.

Головною метою програми є створення умов для економічного зростання та вдосконалення

механізмів управління розвитком міста на засадах ефективності, відкритості та прозорості, посилення інвестиційної та інноваційної активності, забезпечення належного функціонування комунальної інфраструктури, проведення цілеспрямованої містобудівної політики, дотримання високих екологічних стандартів та в результаті цього підвищення конкурентоспроможності міста, доступності широкого спектра соціальних послуг, забезпечення гідних умов життя та загального підвищення добробуту населення.

Програма ґрунтується на аналізі тенденцій розвитку міської економіки, поточної економічної ситуації, актуальних проблем соціально-економічного розвитку, пріоритетів, а також припущеннях, що враховують вплив зовнішніх та внутрішніх чинників і ризиків, та визначає завдання і заходи економічної та соціальної політики місцевої влади, індикатори ефективності її реалізації та основні прогнозні показники економічного і соціального розвитку. Основні етапи планування досягнення стратегічних цілей розвитку схематично зображені на рис. 2:

Варто також зазначити, що, відповідно до ст. 94 Бюджетного кодексу України, загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів, що враховується під час визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами [1]. Проте державні соціальні стандарти та нормативи, які б мали бути основою для розрахунку наданих із державного бюджету трансфертів та в подальшому відобразитися у здійснених видатках місцевих бюджетів, у переважній більшості не затверджені. У зв'язку із цим в умовах дефіцитності бюджетних коштів обсяг видатків місцевих бюджетів на утримання бюджетних установ переважно галузей соціальної сфери залежить від фінансових можливостей державного та місцевих бюджетів (окрім цільових субвенцій, отриманих



Рис. 2. Етапи планування досягнення стратегічних цілей розвитку

із державного бюджету, бюджетне законодавство не забороняє спрямовувати кошти базової дотації, а також закріплені та власні доходи місцевих бюджетів на такі видатки місцевих бюджетів, як освіта, охорона здоров'я і т. д.).

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи вищенаведене, можна наголосити на тому, що саме стратегічне управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг, що спирається на визначену систему цілей, завдань, принципів та структурних складових, забезпечуватиме вирішення основних соціальних завдань розвитку суспільства.

Неприпустимим виглядає згортання соціальних програм та зменшення рівня гарантій, обсягів суспільних послуг населенню за рахунок держави та суспільних інституцій. Населення України не може задовольнятися «соціальним мінімумом», а має сподіватися на безпечне, цивілізоване життя. Тому ефективно управління соціальною сферою, крім суто гуманітарного складника, має створювати умови для соціального добробуту населення, працюючої людини для нарощування та ефективного використання її трудового потенціалу.

Пріоритетність державного управління соціальною сферою в Україні означає пошук реальних шляхів до більш високого рівня демографічної та соціальної безпеки населення, поліпшення здоров'я та зростання тривалості життя, вирішення житлового питання, подальшого розвитку освіти, культури. Особливо це завдання посилюється під час планування місцевих бюджетів, оскільки від траєкторії економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць залежить поступ цілої країни.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг. ред. А.А. Мазаракі. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
3. Дробот І.О., Шуляр І.В. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11diouzd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouzd.pdf).
4. Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід середньострокового планування в бюджетному процесі. Фінанси України. 2011. № 8. С. 90–100.
5. Социальная политика: учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина; 2-е изд., стереотип. М.: Экзамен, 2004. 736 с.
6. Кириленко О. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні. Світ фінансів. 2010. № 1. С. 17–27.
7. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. К.: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.

8. Мярковський А.І. Формування місцевих бюджетів як складова соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Наукові праці НДФІ. 2009. Вип. 2(47). С. 3–17.

9. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку. Вісник КНТЕУ. 2015. № 2. С. 64–73.

10. Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин. Вісник КНТЕУ. 2011. № 4. С. 13–22.

REFERENCES:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2010). Biudzhetni kodeks Ukrainy: zakon Ukrainy [Budget Code of Ukraine: the law of Ukraine] (Law № 2456-VI, July 8). Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed 24 April 2018). (in Ukrainian)
2. Mazaraki A. A. (ed.), Chuhunov I. Ya., Pavelko A. V., Kanieva T. V. (2015) Derzhavne finansove rehulivannia ekonomichnykh peretvoren [State financial regulation of economic transformations]. Kyiv: Kyiv National University of Trade and Economics. (in Ukrainian)
3. Drobot I. O., Shuliar I. V. (2011) Reformuvannia system mistsevoho upravlinnia: zarubizhnyi dosvid [Reform of local government system: foreign experience]. Available at: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11diouzd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouzd.pdf) (accessed 24 April 2018). (in Ukrainian)
4. Zatonatska T. H., Shymanska O. A. (2011) Zarubizhnyi dosvid serednostrokovoho planuvannia v biudzhetnomu protsesi [Foreign experience of medium-term planning in the budget process]. Finance of Ukraine, no. 8, pp. 90-100. (in Ukrainian)
5. Volgina N. A. (ed.) (2004) Sotsial'naya politika [Social policy]. Moscow: Ekzamen. (in Russian)
6. Kyrylenko O. (2010) Teoretychni ta praktychni aspekty finansovoho mekhanizmu zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Theoretical and practical aspects of financing mechanism of local self-governments in Ukraine]. Svit finansiv [The World of Finance], no. 1, pp. 17-27. (in Ukrainian)
7. Lysiak L. V. (2009) Biudzhetna polityka u systemi derzhavnoho rehulivannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development of Ukraine]. Kyiv: SESI "The Academy of Financial Management". (in Ukrainian)
8. Miarkovskyi A. I. (2009) Formuvannia mistsevykh biudzhetyv yak skladova sotsialno-ekonomichnoho rozvytku administratyvno-terytorialnykh odynyt [Local budgets drafting as a component of socio-economic development of municipal units]. Naukovi pratsi NDFI [Scientific works of NDFI], no. 2 (47), pp. 3-17. (in Ukrainian)
9. Pavelko A. V., Chuhunov I. Ya. (2015) Biudzhetna polityka ekonomichnoho rozvytku [Budget policy of economic development]. Visnyk KNTEU [Herald of KNUTE], no. 2, pp. 64–73. (in Ukrainian)
10. Chuhunov I. Ya. Teoretychni zasady rozvytku biudzhetyv vidnosyn [Theoretical foundations of budget relations development]. Visnyk KNTEU [Herald of KNUTE], no. 4, pp. 13 – 22. (in Ukrainian)

PRIORITY OF SOCIAL SERVICES IN LOCAL EXPENDITURES PLANNING

A well-balanced state financial policy regarding local budgets is a significant condition for the socio-economic development of regions and the implementation of effective economic reforms. The main task of social policy in Ukraine is to raise living standards and improve the quality of life. An important tool for the implementation of this task is the expenditure part of local budgets.

The concept of “public services” is currently not sufficiently outlined in the scientific literature. The closest to it is the concept of “social services” which is used in scientific sources and regulations in the field of social policy. Proceeding from this, the following definition is proposed: public services are a special type of services that provide the satisfaction of the vital needs of a person, its life support, promote its social and cultural development and are financed at the expense of state and local budgets. The main feature of public services is their vital nature: healthcare, social security, housing services, development of personality in the physical, cultural, and spiritual aspects (education, culture and art, physical culture and sports).

Planning of local expenditures in order to achieve clear goals and tasks of the socio-economic development of municipal units requires further improvement and development of flexible and balanced approaches.

In our opinion, it is necessary to provide legislative requirements for the convenience and usability of electronic resources of local authorities on local expenditures planning and assessing the effectiveness of these processes in a form that is accessible to the average citizen of a community, district or region.

Another area of improvement of local budget planning is public participation in the budget process, holding public hearings on the identification of the main priorities of public service provision.

Drafting of local budgets should be based on the principles of regional budget policy. The mid-term forecast may serve as the basis for the planning of the local expenditures on priority public services. Established links between the goals of social and economic development of the state and municipal units are to be provided in order to increase the effectiveness of performance-based budgeting.