

**Іван Розпутенко,
Світлана Москаленко**

СОЦІОГУМАНІТАРНІ ВИДАТКИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТУВАННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто практику здійснення соціо-гуманітарних видатків у системі бюджетування в Україні, оцінено її стан. Наголошується на необхідності здійснення поступових структурних змін у соціально-гуманітарній сфері з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів, створення умов для нової якості фінансування в рамках сучасної соціогуманітарної парадигми, яка має адекватно відповідати на глобальні виклики XXI століття.

Ключові слова: державне управління, бюджет, бюджетування, програмно-цільовий метод, соціогуманітарні видатки.

Постановка проблеми

✦ У Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість соціальності діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави.

Отже, необхідність виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на формування соціогуманітарного простору в Україні та повноцінне фінансування соціально-гуманітарної сфери є закономірним і виправданим з позицій розвитку держави. Саме цей напрям кошторисно-бюджетного фінансування є найбільшим порівняно з усіма іншими бюджетними витратами.

✦ У сучасних умовах в Україні особливо гостро постали проблеми, пов'язані із загалом низьким рівнем матеріального добробуту населення, неефективністю системи соціальних трансфертів, зниженням якості й доступності суспільних благ у сфері освіти, охорони здоров'я, культури. Такі проблеми, зазначає В. П. Горин [2, с. 1], виникли як через недостатність обсягів фінансування соціальних гарантій, так і через застосування неефективних форм та методів використання коштів.

Важливість окресленої проблематики зумовлює посилення значення бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку в поєднанні з ринковими важелями й інструментами. Відтак і завдання дослідники вбачають у тому, щоб з урахуванням переваг ринкової економіки підвищувати роль економічних методів управління, зокрема за допомогою доходів і видатків бюджету, та посилювати їхній вплив на зміцнення економіки й зростання добробуту громадян [3].

В Україні, на думку М. І. Кульчицького, упродовж останніх років спостерігається негативна тенденція розвитку процесу бюджетування, і тому надзвичайно актуальним завданням є вирішення питань, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізація процесу управління бюджетними видатками, визначення їх структури та контроль за ефективним використанням бюджетних коштів [4]. А структура видатків, як слушно зауважує М. М. Миколайчук, відображає політику держави, її пріоритети [5].

© Розпутенко І.В.,
Москаленко С.О., 2014.

Виклад основного матеріалу

Варто зазначити, що до проблеми бюджетування в галузях соціогуманітарної сфери дотичними є роботи С. Г. Бублика [6], В. І. Жука [7], В. М. Анісімова [8], колективна монографія за редакцією О. П. Кириленка [9].

✦ Однак, складність і неоднозначність процесів, що відбуваються в соціогуманітарній царині, динамізм суспільних перетворень зумовлюють поглиблене дослідження саме державно-управлінських аспектів бюджетування.

З огляду на зазначене, метою статті є розгляд практики здійснення соціогуманітарних видатків у системі бюджетування в Україні, оцінка її стану.

✦ Контроль величини видатків неможливий без ефективних новітніх управлінських заходів і технологій, орієнтованих на кінцевий результат, що дістали назву «бюджетування» [10, с. 108]. Існують також інші погляди на це явище, як от: «Бюджетування – це специфічна форма бюджетного менеджменту, його важлива складова, пов'язана з розробкою та аналізом бюджетів, окремих кошторисів і державних програм на основі альтернативних варіантів» [4]. На нашу думку,

наведені визначення не містять протиріччя, вони лиш розставляють певні акценти, адже бюджетування можна розглядати і як складову бюджетного менеджменту, і як технологію бюджетного планування. Зосереджуючи увагу на державно-управлінському аспекті питання, варто наголосити на тому, що в міжнародній практиці відомі різні методи, на яких ґрунтується бюджетування: «бюджетування з нуля», «базисне бюджетування», «програмне бюджетування», «програмно-цільове бюджетування» тощо.

До соціально-культурних видатків держави належать видатки на соціальний захист населення і соціальне забезпечення, освіту, науку, культуру і засоби масової інформації, охорону здоров'я, фізичну культуру та спорт, заходи у сфері молодіжної політики.

Фінансування зазначених видатків відіграє велику соціальну роль, а «композиція державних витрат має як економічні, так і політичні аспекти» [11, с. 27]. Соціальна інфраструктура, яка включає органи підтримки і розвитку культури, мистецтва, освіти, науки, охорони здоров'я і фізичної культури, пенсійні і різні соціальні виплати, політику робочої сили, нині розглядається як обов'язкова умова повноцінного функціонування суспільно-економічної системи і, відповідно, потребує до себе значної уваги.

Освіта створює основу інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. У промислово розвинутих країнах видатки на освіту на всіх рівнях державного сектора, як правило, становлять від 4,5 до 7 % ВВП. У країнах, що розвиваються, видатки на освіту коливаються від 2,5 до 7,5 % ВВП і в середньому становлять меншу частину ВВП, порівняно з промислово розвинутими країнами. Водночас у більшості країн саме державний сектор прямо надає послуги у сфері початкової і середньої школи в широкому обсязі, оскільки цей показник, як правило, перевищує 90 % від загальної суми витрат. Державний сектор впливає на попит освітніх послуг за допомогою таких чинників, як надання студентам стипендій, субсидій і допомог через рішення, що стосуються оплати навчання, а також через загальну структуру регулювання приватної освіти.

Фінансування державних закладів освіти, установ та організацій, підприємств системи освіти в Україні здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів,

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Основним джерелом видатків на освіту є державний і місцеві бюджети.

Оцінюючи перспективи вдосконалення вітчизняної системи бюджетного фінансування освіти, можна дійти висновку, що його вихідним моментом, має стати диверсифікація методів і форм державної підтримки навчальних закладів. Необхідно поступово перейти від успадкованого з радянських часів кошторисного фінансування за принципом «забезпечення діяльності» до виділення коштів на основі оцінки ефективності роботи. Збільшення обсягів асигнувань при збереженні адміністративних методів управління, відсутності елементів ринкових відносин у сфері освіти та стимулів до підвищення результатів діяльності не призведе до підвищення якісних і кількісних характеристик освітніх послуг, а лише засвідчуватиме неефективне витрачання державних коштів. Однак до запровадження бюджетного фінансування за принципом оцінки результатів діяльності варто підходити виважено. Радикальна зміна схеми фінансування може призвести до деградації та закриття багатьох навчальних закладів і відповідного позбавлення частини населення можливості задоволення однієї із фундаментальних соціальних потреб. Тому у найближчій перспективі основою державної підтримки закладів освіти має залишатися пряме бюджетне фінансування. Водночас, відповідно до передового зарубіжного, досвіду доцільно оцінити можливості щодо впровадження нових методів непрямої підтримки навчальних закладів, а саме «ваучерних» схем кредитно-грантового фінансування послуг освіти, освітнього страхування та парафіскальних важелів стимулювання підвищення кваліфікації. Їхнє використання, на думку фахівців, створює реальні стимули для відповідального ставлення абітурієнтів до вибору майбутньої професії, забезпечення високого рівня доступності послуг освіти і, водночас, сприяє поліпшенню фінансового становища навчальних закладів [12].

Виконання наукових і науково-технічних робіт фінансується за рахунок як бюджетних, так і позабюджетних коштів. Сучасною тенденцією фінансування науки в Україні є те, що в ньому переважають позабюджетні джерела. Частка фінансування науки за рахунок коштів державного бюджету (стосовно ВВП) має становити не менше 1,7 %, а реально вона не перевищувала 0,4 %, що веде до деградації української науки, масового виїзду учених за кордон, старіння кадрів.

Науково-дослідні організації (НДО), що утримуються за рахунок бюджетних коштів, як і всі інші бюджетні організації, використовують кошторисне фінансування. Фонд заробітної плати (код 1111) розраховують відповідно до структури штату, типових штатів для відповідної категорії наукових установ та діючої схеми посадових окладів. Дуже важливим кодом витрат для НДО є код 1170 – дослідження і розробки, державні програми. Витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідних робіт, створенням дослідних зразків приладів та машин, механізмів, придбанням предметів та обладнання, матеріалів для наукових цілей плануються на основі середніх витрат, які склалися за минулі 2–3 роки. За іншими кодами видатків кошторису витрати плануються у тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах.

Обсяги коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм за пріоритетними напрямками науки та техніки затверджуються в законі України про державний бюджет на кожний рік. Крім того, обсяги фінансування цих програм визначаються в законі про

Державний бюджет України за кожним пріоритетним напрямком розвитку науки і техніки. Водночас проблемою залишається неповне фінансування таких програм.

Держава встановила низку податкових пільг для суб'єктів науково-технічної діяльності. Серед них: пільговий порядок оподаткування інноваційної діяльності; звільнення від оподаткування податком на прибуток доходів, отриманих державними навчально-виховними закладами, науковими установами та організаціями, що утримуються за бюджетні кошти, якщо ці доходи отримані у вигляді коштів або майна, яке надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань тощо.

Необхідно перейти від переважно державного фінансування розвитку науки до змішаної системи, де кожна її галузь – фундаментальна, прикладна, освітня – фінансуватиметься з різних джерел: державних, відомчих, власних, приватних тощо. У системі державного фінансування науки, за певними винятками, потрібно зрівняльний принцип замінити програмно-цільовим чи контрактним виділенням коштів під конкретні проекти, можливо, з використанням конкурсного відбору.

В Україні прийнято ряд нормативно-правових актів, що регулюють відносини у соціально-культурній галузі. Враховуючи гарантії, встановлені Конституцією України, держава бере на себе зобов'язання зі здійснення більшої частини видатків на духовно-культурну сферу. Проте, нині діяльність галузі потребує уважного перегляду з метою оновлення форм і методів роботи, пошуку нових шляхів і підходів до організації роботи закладів, установ і організацій культури і мистецтва. Характерним є недостатнє фінансування галузі, в т. ч. на втілення якісних мистецьких проектів, матеріальне утримання працівників, забезпечення збереження унікальних колекцій та об'єктів давнього зодчества, охорону музеїв і заповідників та оновлення і укріплення їхніх фондів, оновлення системи пожежно-охоронної сигналізації; поповнення бібліотечних фондів.

Організації та заклади культури і мистецтва, як і інші соціокультурні заклади, фінансуються за рахунок бюджетів різного рівня та позабюджетних коштів. Витрати на оплату праці (код 1111) плануються відповідно до типових штатів, установлених для кожного виду установ залежно від обсягу їхньої діяльності. Наприклад, за бібліотеками фонд оплати праці розраховується з урахуванням ставок зарплати бібліотекарів та обсягу книжкового фонду. У свою чергу, ставки заробітної плати бібліотекарів залежать від рівня освіти, а працівників інших культурно-освітніх установ – від групи установи. Певні видатки плануються закладами культури і мистецтва за кодом 2110 – придбання обладнання і предметів тривалого користування, зокрема видатки на придбання канцелярських меблів, спеціальних меблів для закладів культури і мистецтва; видатки на поповнення музейних фондів, книг та періодичної літератури для бібліотечних фондів.

Інші витрати у закладах культури і мистецтва плануються в тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах. Окремим закладам, що перебувають на госпрозрахунку, планується надання з бюджету дотацій (національні театри, філармонії, музичні колективи й ансамблі).

Складність правового регулювання фінансування витрат на культуру і мистецтво полягає у не лише в об'єктивних причинах, пов'язаних із загальним становищем у країні, а й у специфіці самої галузі культури.

З одного боку, культура не може існувати без свободи творчості і тому одне з найважливіших завдань правового забезпечення культурної сфери - це гарантування та забезпечення творчих свобод: свободи художньої творчості, свободи слова, свободи друку тощо. З іншого боку, в умовах класичного ринкового господарювання значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковими, але суспільно необхідними. Відповідно до функціональної класифікації видатків до них належать витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, пресу, книговидання тощо, а також дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Згідно з функціональною структурою видатків на культуру та мистецтво їх включено до розділу «Духовний та фізичний розвиток» (код 0800) та підрозділу «Культура та мистецтво» (код 0821). Ці видатки включають фінансування театрів; художніх колективів, концертних і циркових організацій; кінематографії; творчих спілок; бібліотек; музеїв та виставок; заповідників; клубних закладів; інших заходів і закладів у галузі культури та мистецтва.

Так, за рахунок коштів державного бюджету фінансуються такі заклади та заходи:

а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);

б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) державна підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;

г) державні програми розвитку кінематографії;

г) державна архівна справа.

За рахунок держави фінансуються державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств тощо. Відповідно до функціональної класифікації видатків до них відносять витрати на утримання засобів масової інформації, у тому числі телебачення і радіомовлення, пресу, книговидання тощо, а також на дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку.

Особливість фінансування витрат на пресу, телебачення та радіомовлення полягає в тому, що з переходом до ринкових відносин дедалі більша їх частина працює на змішаних джерелах фінансування, серед яких основним стає самоокупність та доходи від діяльності, основаної на приватній власності. Державні програми телебачення, радіомовлення та преса, які одержують бюджетні асигнування, також фінансують значну частину своїх видатків за рахунок власних коштів, отриманих переважно від надання рекламних послуг. У свою чергу редакції газет та журналів, що належать органам місцевого самоврядування, частково фінансуються з місцевих бюджетів. Зокрема, право місцевих органів на заснування власних засобів масової інформації, призначення і звільнення їх керівників закріплено в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13].

Зарубіжний досвід використання бюджетування як однієї з технологій управління державними фінансами свідчить про те, що воно саме по собі не може існувати без системного підходу, оскільки орієнтоване на певні результати від використання бюджетних коштів. Ефективного результату практично неможливо досягти ви-

ключно за рахунок технологій бюджетування, оскільки це взаємопов'язані заходи і фінанси лише обслуговують їх здійснення. Саме тому в більшості зарубіжних країн технології бюджетування запроваджувалися одночасно із структурними змінами, або одразу ж після їх здійснення. І насамперед реформуванню підлягала вся система державного управління з метою підвищення відповідальності урядових інституцій за результати своєї діяльності (Австралія, Нова Зеландія, Великобританія, Сполучені Штати Америки та інші) [4].

На нашу думку, фінансування розвитку культури, наприклад, має спиратися на загальну державну програму, в якій було б визначено пріоритетні напрями та стратегічні завдання в цій галузі. Єдина державна програма повинна об'єднувати цільові програми підтримки розвитку культури: видавничої діяльності, культурного обміну, розвитку художнього мистецтва та народних художніх промислів усіх етносів, музейної справи, національного кіно тощо. Водночас, при нинішньому підході, навіть наявність програми не гарантує її реального фінансування. Так, загальне фінансування Державної цільової програми розвитку архівної справи на 2006–2010 роки за п'ять років склало лише 18 % від запланованих обсягів [14, с. 230]. Зрозуміло, що брак фінансового забезпечення діяльності архівів, матеріально-технічного забезпечення згубно відбивається не лише на збереженості документів, а й на всій архівній інфраструктурі, і в результаті погіршується доступ до архівних джерел. Показовою ознакою ставлення держави до архівів є той факт, що у Доктрині інформаційної безпеки України про них немає навіть згадки. А це, в свою чергу, не може не впливати на процеси формування та розвитку соціогуманітарного простору.

Нині надзвичайно актуальним питанням є створення умов для нової якості фінансування в рамках сучасної соціогуманітарної парадигми, яка має адекватно відповідати на глобальні виклики XXI століття. Йдеться про забезпечення необхідного розвитку науки, культури, охорони здоров'я, формування інтелектуального і трудового потенціалу країни, що позитивно вплине на її конкурентоспроможність.

У світовій практиці використовуються різні методи бюджетування, які з розвитком науки, управлінської і фінансової практики удосконалюються, доповнюючи один одного. Сьогодні відомі різні види цієї технології, яка зміщує акценти з управління бюджетними ресурсами на управління бюджетними результатами, забезпечує більшу транспарентність бюджету, кращий розподіл бюджетних коштів, а саме: «бюджетування, спрямоване на результати», «управління продуктивністю», а також «програмно-цільове бюджетування», що акумулює в собі переваги більшості інших форм бюджетування. Остання назва активно використовується на законодавчому полі та в бюджетній практиці України, однак, як свідчать результати аналізу, усе ще перебуває на стадії становлення.

До запровадження бюджетного фінансування соціогуманітарних видатків за принципом оцінки результатів діяльності слід підходити виважено. Радикальна зміна схеми фінансування може призвести до деградації та закриття багатьох закладів соціогуманітарної сфери і відповідного позбавлення частини населення можливості задовольняти свої освітні й культурні потреби.

На часі – здійснення поступових структурних змін у соціально-гуманітарній сфері з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів. Такі зміни мають передбачати оптимізацію бюджетних уста-

нов, запровадження нової системи договірних відносин про надання послуг за галузевим принципом та розроблення і впровадження державних стандартів надання бюджетних послуг, передачу відомчих закладів до компетенції відповідних міністерств. Ці дії відповідають вимогам сучасних підходів до управління бюджетними ресурсами та сприятимуть проведенню профільним міністерством єдиної політики у відповідній галузі, що, у свою чергу, слугуватиме встановленню безпосередньої відповідальності за витрачені ресурси й досягнуті в галузі результати.

Напрями подальших досліджень. Враховуючи, що державою задекларовано курс на побудову соціально-орієнтованої економіки, значна частина приросту бюджетних надходжень повинна бути спрямована на поліпшення добробуту громадян. Водночас, необхідно відмовитися від механістичного підвищення базових соціальних стандартів та зосередити увагу на перегляді методики визначення та розрахунку, і відповідно, розміру соціальних стандартів та селективній підтримці найменш соціально захищених категорій населення.

Література.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Горин В. П. Державне фінансове забезпечення соціальних гарантій: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / В. П. Горин. – Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, 2010. – 20 с.
3. Гладкий Д. Особливості планування доходів і витрат бюджету / Д. Гладкий // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.
4. Кульчицький М. І. Проблеми та перспективи бюджетування в Україні / М. І. Кульчицький // Ефективна економіка. – 2013. – № 9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1211>.
5. Миколайчук М. М. Управління фінансовими ресурсами і результатами регіонального розвитку / М. М. Миколайчук. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tpdp/2009-1/zmist/R_2/Mykolaychuk.pdf.
6. Бублик С. Г. Механізми бюджетного фінансування науково-технологічної діяльності / С. Г. Бублик // Економіка та держава. – 2011. – №5. – С. 129–131.
7. Жук В. І. Щодо пріоритетів фінансування соціальної сфери на місцевому рівні / В. І. Жук // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 2 (15). – С. 139–144.
8. Анісімов В. М. Проблеми фінансування соціально-гуманітарної сфери України в умовах трансформації соціально-економічних відносин / В. М. Анісімов // Фінансова система України: проблеми та перспективи розвитку в умовах трансформації соціально-економічних відносин : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (16-18 травня 2013 р., м. Севастополь). – Сімферополь: ДІАПІ, 2013. – С. 134–136.
9. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : Монографія. / [О. П. Кириленко, О. І. Тулай, Т. О. Кізіма та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 376 с.
10. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. Літератури; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
11. Розпутенко І. В. Теоретико-методологічні основи бюджетування в Україні: навч.-метод. посіб. до дисципліни «Бюджетування: парлам.-політ. Контекст» /

І. В. Розпутенко, Л. В. Ільченко-Сюйва. – К. : НАДУ, 2012. – 116 с.

12. Горин В. П. Бюджетне фінансування освіти в світлі критеріїв соціальної безпеки / В. П. Горин // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2010. – Випуск 15. – С. 248 – 255.

13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». 27.05.97р. //Урядовий кур'єр. – 1997. – №107 – 108. – С. 11–20.

14. Нова влада: виклики модернізації – К. : «К.І.С.», 2011. – 260 с.

УДК 35.088

Тетяна Романенко

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Висвітлюються проблеми, з якими мають справу керівники та спеціалісти органів державного управління, та робиться спроба віднайти системний підхід до рішення цих проблем. Розглядається організація особистої роботи керівників та спеціалістів органів державного та муніципального управління, їх робочого місця, а також планування їх роботи, враховуючи особливості їх праці.

Ключові слова: держуправління, керівники, удосконалення праці, організація.

➤ Проблема організації управлінської праці муніципальних службовців – один із найважливіших факторів ефективної праці місцевої адміністрації, її значення часто недооцінюється керівниками та спеціалістами адміністрацій. Однак саме раціональна організація управлінської праці істотно впливає на обґрунтований розподіл обов'язків всередині управлінського апарату, способи та терміни впровадження різноманітних технічних та організаційних запроваджень, технологію виконання управлінських робіт, забезпечуючи стійке положення муніципальних утворень.

Сучасні процеси реформування державної служби потребують нових прогресивних підходів формування потужного потенціалу державних службовців в Україні.

Дуже актуальне питання – розв'язання проблем професіоналізації державної служби з урахуванням механізмів формування здібностей державних службовців до інноваційного мислення в системі післядипломної освіти, оскільки дозволяє визначити оптимальні умови як зовнішніх, так і внутрішніх механізмів, спрямованих на покращення підготовки і перепідготовки управлінських кадрів, ефективну організацію праці.

➤ Метою цієї статті є спроба знайти системний підхід до рішення проблем, з якими мають справу керівники та спеціалісти органів державного та муніципального управління, через удосконалення організації їх праці.

© Романенко Т.І., 2014.