

**Пасхавер Б. Й.** – академік НААН України, доктор економічних наук, професор, головний науковий співробітник відділу форм і методів господарювання в агропродовольчому комплексі ДУ “Інституту економіки та прогнозування НАН України”.

**Попова О. Л.** – доктор економічних наук, головний науковий співробітник відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ “Інституту економіки та прогнозування НАН України”.

*УДК 338.3; 336.1*

*ББК 65.261.3*

*Михайленко С.В.*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ**

Одеська філія ПВНЗ “Європейський університет”,  
Міністерство освіти і науки України,  
кафедра фінансів та кредиту,  
65033, м. Одеса, вул. В. Стуса, 2д,  
тел.: 0487180985,  
e-mail: a-s-v-58@mail.ru

**Анотація.** Стаття спрямована на дослідження актуальних питань планування показників бюджетного фінансування соціальних програм. Метою статті є дослідження методологічних засад планування бюджетних видатків на фінансування соціальної сфери. Використані методи теоретичного та практичного узагальнення, системного підходу для дослідження методологічних аспектів планування видатків бюджету.

У процесі дослідження визначено форми бюджетного фінансування та їх особливості, побудовано структурно-логічну схему розрахунку видатків на соціальні цілі, запропоновано під час планування бюджетних видатків на фінансування соціальних програм проводити оцінку обґрунтованості проектів бюджетів різних рівнів на їх відповідність проголошеним загальнодержавним або регіональним пріоритетам, зокрема, визначати коефіцієнти повноти витрат на фінансування окремих соціальних програм, щодо яких законодавчо встановлені певні нормативи. Це дозволить оцінити обґрунтованість планових показників, а також рівень соціальної спрямованості бюджетної політики.

**Ключові слова:** бюджетне планування, бюджетні видатки, бюджетне фінансування соціальних програм.

**Annotation.** The article is directed to research on current planning parameters budgetary financing of social programs. The aim of the paper is to investigate the methodological principles of planning public spending to finance social services. Methods used theoretical and practical generalization of a systematic approach to study the methodological aspects of planning expenditures.

The study determined the form of budget financing and features built structural logic circuit calculating expenditures for social purposes, it is proposed in the planning of public spending on social programs to assess the feasibility of projects of different tiers of their compliance proclaimed national or regional priorities, identify coefficients completeness in respect of certain social programs on which legislation has laid down certain standards. This will assess the validity of targets and the level of social orientation of fiscal policy.

**Keywords:** budgeting, expenditure, budget funding of social programs.

**Вступ.** У сучасних умовах особливо актуальною проблемою є забезпечення виваженого планування видаткової частини бюджетів різних рівнів. З одного боку, держава й місцеві органи влади мають повністю виконувати законодавчо встановлені функції, а з іншого, – за допомогою маніпулювання видатками проводити ефективну соціальну політику з урахуванням конкретних викликів соціально-економічного розвитку держави або її регіонів.

В останні роки з'явилося чимало наукових праць з питань удосконалення планування показників бюджетів різних рівнів [3–5; 8; 9], хоча загальна методологія складання бюджету, на нашу думку, є недостатньо розробленою. Отже, мають бути досліджені актуальні питання планування показників бюджетного фінансування соціальних програм.

**Постановка завдання.** Нині серед найістотніших статей видаткової частини бюджету можна виділити ті, що передбачають фінансування соціальних програм. Метою статті є дослідження методологічних засад планування бюджетних видатків на фінансування соціальної сфери.

**Результати.** Методологія бюджетного проектування (планування, прогнозування), тобто визначення конкретних показників бюджету, доволі складна. Бюджет (як документ) складається з трьох основних частин: доходи, видатки та фінансування бюджету. Між дохідною та видатковою частиною існує взаємозв'язок. В ідеалі, якщо дохідна й видаткова частини дорівнюють одна одній, тоді третьої частини – фінансування – немає взагалі. Це означає, що держава здійснює видатки з бюджету в межах доходів. Проте на практиці такого майже не буває, оскільки в певний час свого розвитку держава змушена брати зобов'язання більші ніж вона отримує доходів у певному бюджетному періоді або, навпаки, за рахунок перевищення доходів над видатками зменшувати обсяги раніше накопичених боргів. “Золоте правило”, згідно з яким дефіцит бюджету не може бути більшим за обсяг бюджетних інвестицій у відповідному бюджетному періоді, введене як законодавче обмеження в багатьох країнах, у тому числі передбачене й Бюджетним кодексом України [1, с.271].

Методологія планування конкретних показників бюджетів різних рівнів розвивається разом із розвитком фінансової науки. І хоча діяльність щодо складання бюджету врегульована нормами права, безпосередні розрахунки виконуються на підставі економічно обґрунтованих методик і підходів, які є надбанням економічної науки. Проектування показників бюджету повинно ґрунтуватися на стратегічних орієнтирах економічного й соціального розвитку країни, що визначені (розраховані), як правило, на довгострокову перспективу (щонайменше 5 років).

З методологічної точки зору необхідно чітко розмежовувати поняття “бюджетне прогнозування” і “бюджетне планування”. У вузькому значенні прогнозування має характер наукового передбачення, одержаного за допомогою науково-аналітичних методів. Прогнозування передбачає визначення індикативних показників, що має попередній і ймовірнісний характер, які стануть основою для подальшого планування. У свою чергу, планування передбачає визначення показників на базі чіткої методології, а також подальше затвердження цих показників з метою реалізації певної політики.

Основою для планування показників бюджету (зокрема, доходів і видатків) є прогнозні макроекономічні показники: обсяги ВВП та національного доходу, показники балансу доходів і витрат населення, платіжного й валютного балансів, показники фонду оплати праці, обсяги прибутку тощо.

З точки зору методології бюджетного планування, під час визначення головних (агрегованих) показників проекту бюджету на наступний рік (тактичний рівень) за основу мають братися прогнозні показники, що містяться в Основних напрямках бюджетної політики на наступний бюджетний період (ст. 33 БК) [2].

У науковій літературі [3–5] описано багато методів і методичних прийомів, які використовуються при плануванні бюджетних показників. Серед головних методів планування можемо виділити такі: балансовий, прямого рахунку, нормативний, аналітичний, програмно-цільовий.

У сучасних умовах особливо актуальною проблемою є забезпечення виваженого проектування видаткової частини бюджетів різних рівнів. З одного боку, держава й

місцеві органи мають повністю виконувати покладені на них зобов'язання (реалізовувати законодавчо встановлені функції), а з іншого, – за допомогою маніпулювання видатками проводити активну економічну й соціальну політику, спрямовану на підтримку інвестиційно-інноваційного процесу та підвищення соціальних стандартів.

Реалізація політики бюджетних видатків здійснюється через механізм бюджетного фінансування. Українські дослідники А.Г.Загородній і Г.Л.Вознюк пропонують такі визначення: “Фінансування – забезпечення фінансовими ресурсами економіки держави, соціальних потреб і програм, виробництва продукції, науково-технічних досліджень, будівництва і переобладнання підприємств, а також утримання бюджетних організацій тощо... Фінансування бюджетне – форма централізованого виділення з державного бюджету фінансових ресурсів у вигляді безповоротного, безоплатного надання коштів, інвестицій на розвиток економіки, соціально-культурні заходи, оборону та інші громадські потреби” [6, с.948].

Виділяють такі форми бюджетного фінансування [3, с.271–272]:

- бюджетні інвестиції, які можуть здійснюватися у вигляді фінансування капітальних вкладень, проектного фінансування конкретного інвестиційного проекту та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством;
- бюджетні кредити – надання коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на поворотній і платній основі;
- кошторисне фінансування – виділення бюджетних асигнувань на основі спеціального планово-фінансового документа – кошторису; цей вид фінансування є, як правило, безповоротним та безоплатним і спрямовується на фінансування певних об'єктів і програм з визначенням цільового призначення (приміром, виплата заробітної плати, оплата енергоносіїв тощо);
- державні трансферти – це невідплатні й безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, які не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу.

Планування бюджетних видатків на фінансування діяльності бюджетних установ здійснюється на базі застосування методології кошторисного планування. Держава та місцеві органи влади здійснюють фінансування бюджетних установ, виходячи з розуміння підтримки їхнього функціонування (заклади охорони здоров'я, освіти й культури, наукові установи, органи влади, юрисдикційні органи тощо).

Видатки на соціальні цілі, залежно від методологічних особливостей проектування, умовно можна поділити на п'ять груп:

- доходи населення (соціальне забезпечення);
- освіта, охорона здоров'я, соціальне обслуговування;
- житлово-комунальне господарство;
- культура й мистецтво;
- охорона навколишнього середовища.

Загальним методом для проектування всіх груп соціальних видатків є нормативний, але конкретні методи різні. Структурно-логічну схему методології планування соціальних видатків показано на рис. 1.

Розрахунок обсягу видатків на надання державних гарантій по соціальному забезпеченню (група “Доходи населення”) здійснюється на основі державних соціальних гарантій (мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія тощо), визначення контингенту одержувачів та їхній норматив. Установлення обсягу видатків на надання державних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я та житлово-комунального господарства здійснюється за допомогою методу структуризації, який дозволяє розрахувати структуру нормативу витрат і здійснити “прив'язку” загальної величини фінансового нормативу до найбільш стабільної статті соціального показника “оплата праці”, тобто визначається

співвідношення між основною статтею та іншими статтями нормативу. При проектуванні видатків на культуру, мистецтво, охорону навколишнього середовища застосовуються одночасно обидва конкретних методи (метод прямого рахунку, метод структуризації).

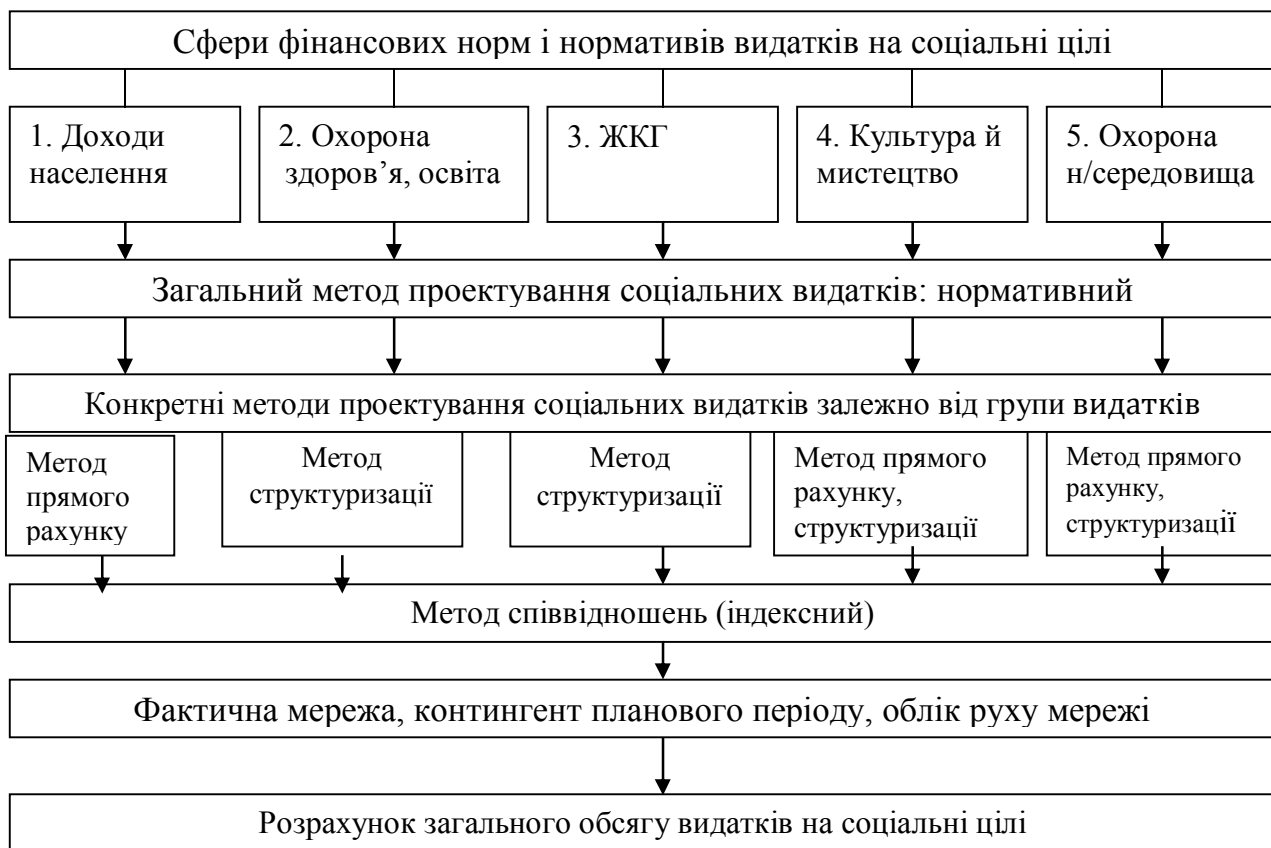


Рис. 1. Структурно-логічна схема розрахунку видатків на соціальні цілі  
Складено автором на основі [7, с.202].

В останні роки в бюджетному плануванні, зокрема соціальних видатків, особливо важливого значення набув програмно-цільовий метод. Програмно-цільовий метод планування – сукупність прийомів і способів погодження цілей, планових позицій, оптимізації планових рішень з ресурсами за допомогою цільової програми або проекту. При цьому розробка програми або проекту полягає в побудові “дерева цілей” і “дерева заходів”, що відображають поетапні елементи шляху та засобів досягнення головної мети, у визначенні ресурсів з урахуванням установлених обмежень для діяльності організації [4, с.5–7]. Варіанти програм можуть бути різними, а порівняння альтернативних шляхів рішення проблеми за обраним критерієм оцінки дозволяє обрати найкращий серед інших.

Головна ідея програмно-цільового методу полягає в тому, щоб забезпечити максимальну ефективність витрачання (використання) бюджетних ресурсів з метою отримання конкретних результатів. Згідно з ідеологією програмно-цільового методу, вкладені фінансові ресурси мають працювати на досягнення конкретного результату [8, с.79; 9, с.30].

Планування бюджетних видатків на соціальні програми за програмно-цільовим методом передбачає визначення показників “від зворотного”: спочатку обґрунтовується певний результат (мета), який має бути досягнутий, а згодом визначаються ресурси, необхідні для досягнення вказаного результату.

У контексті вищезазначеного, з методологічної точки зору, плануючи видатки на фінансування соціальних програм, вважаємо за важливе проведення оцінки обґрунтованості проектів бюджетів різних рівнів на їх відповідність проголошеним загальнодержавним або регіональним пріоритетам (цілям). Нині важливими пріоритетами бюджетної політики визначені: державна підтримка підприємництва; вирішення соціально-економічних проблем регіонів; перехід економіки на інноваційну модель розвитку; суттєве поліпшення охорони здоров'я населення; подолання бідності; вирішення екологічних проблем, упровадження програм ресурсозбереження (у тому числі енергозбереження); стимулювання зайнятості населення та ін.

На нашу думку, доцільно визначати коефіцієнти повноти витрат на фінансування окремих соціальних програм, щодо яких законодавчо встановлені певні нормативи. Коефіцієнти повноти витрат устанавлюються шляхом ділення планового обсягу витрат на їх нормативний обсяг.

З урахуванням наведеного, пропонуємо запровадження таких коефіцієнтів повноти витрат:

- коефіцієнт забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, який характеризуватиме ступінь повноти бюджетного фінансування програм підтримки та розвитку наукової і науково-технічної діяльності. Нормативний обсяг видатків на фінансування вказаних програм визначено у ст. 34 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [10], відповідно до якої держава забезпечує бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту України;
- коефіцієнт повноти витрат на освіту, де нормативний обсяг видатків визначається відповідно до ст.61 Закону України “Про освіту” [11], за якою держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше десяти відсотків національного доходу;
- коефіцієнт повноти витрат на охорону здоров'я (відповідно до ст.12 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” [12], бюджетні асигнування на забезпечення державної політики охорони здоров'я мають бути забезпечені в обсязі не менше десяти відсотків національного доходу);
- коефіцієнт повноти витрат на розвиток села й агропромислового комплексу (відповідно до ст. 5 Закону України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” [13], розмір державних централізованих капіталовкладень на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села й агропромислового комплексу має становити не менше одного відсотка від вартості валового внутрішнього продукту України);
- коефіцієнт повноти витрат на культуру (відповідно до ст.23 Закону України “Основи законодавства України про культуру” [14], держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури в розмірі не менше восьми відсотків від національного доходу України.

Натомість наведені законодавчі нормативи щодо мінімального розміру бюджетного фінансування окремих сфер у наукових і публіцистичних джерелах піддаються критиці [7, с.120]. Проте наше завдання – запропонувати методичні підходи до проведення оцінки обґрунтованості проекту бюджету з точки зору виконання запроваджених законодавцем нормативів (навіть якщо фактично їх виконати неможливо).

**Висновки.** Плануючи бюджетні видатки на фінансування соціальних програм, необхідно виходити з того, що проекти бюджетів будь-якого рівня мають бути науково обґрунтованими, достовірними й реалістичними.

Основним методом бюджетного планування за видатками є програмно-цільовий, однак за наявності великої кількості державних і бюджетних програм його застосування

супроводжується низкою таких проблем: нечіткість критеріїв деталізації та вартісної оцінки бюджетних програм і напрямів діяльності розпорядників різного рівня; недосконалість методології розробки показників результативності виконання бюджетних програм; надмірна кількість бюджетних програм; дублювання функцій і завдань різних бюджетних програм тощо.

У ході оцінювання обґрунтованості показників проекту бюджету в контексті фінансування соціальних програм доцільно в процесі планування бюджету визначати коефіцієнти повноти витрат на фінансування окремих програм, щодо яких законодавчо встановлено певні нормативи та які мають принципове соціальне значення. Важливим з нашої позиції є запровадження таких коефіцієнтів повноти витрат: на освіту; на наукову та науково-технічну діяльність; на охорону здоров'я; на розвиток села й агропромислового комплексу; на культуру.

Надалі мають бути вироблені методичні підходи щодо оцінки обґрунтованості планованих обсягів бюджетного фінансування соціальних програм з урахуванням особливостей соціально-економічної ситуації в країні в кризові періоди.

1. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку / за ред. А. І. Даниленка. – Т. 1 : Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – К. : Фенікс, 2008. – 468 с.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний менеджмент : [підручник] / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері : [монографія] / В. М. Геєць, В. П. Александрова, О. І. Амоша та ін.] ; за ред. В. М. Геєця. – К. : Наук. думка, Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2008. – 383 с.
5. Михайленко С. В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності : монографія / С. В. Михайленко. – Одеса : ВМВ, Друк Південь, 2011. – 400 с.
6. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.
7. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України. – Т. 2 : Соціальна спрямованість бюджетної політики / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Е. М. Лібанова та ін.] ; голова ред. кол. М. Я. Азаров. – К. : НДФІ, 2004. – 376 с.
8. Кульчицький М. І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / М. І. Кульчицький, З. В. Перун // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 78–83.
9. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України. – Т. 4 : Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша та ін.] ; гол. ред. кол. М. Я. Азаров. – К. : НДФІ, 2004. – 386 с.
10. Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 01.12.1998 № 284-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
11. Закон України “Про освіту” від 23.05.1991 № 1060 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
12. Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” від 19.11.1992 № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
13. Закон України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” від 17.10.1990 № 400-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Закон України “Основи законодавства України про культуру” від 14.02.1992 № 2117-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

#### References

1. Danylenko, A. Financial and Monetary Levers of Economic Development. Vol. 1. *Fiscal Policy and Fiscal Instruments for its Implementation*. Kyiv: Phoenix, 2008. Print.
2. Budget Code of Ukraine. 8 July 2010. Web. 20 Nov. 2013.
3. Fedosov V., Oparin V., Safonova L. *Budgetary Management*. Ed. V. Fedosov. Kyiv: MBK, 2004. Print.
4. Heyets V., Aleksandrova V., Amosha O. *The State Targeted Programs and Streamlining the Programming Process in the Public Sector*. Ed. Heyets V. Kyiv: Naukova Dumka, 2008. Print.
5. Mikhaylenko, S. *Budget Management: Status and Evaluation*. Odessa: VMV, Printing South, 2011. Print.

6. Zagorodniy, A. *Finance and Economics Dictionary*. Kyiv: Knowledge, 2007. Print.
7. Azarov M., F. Yaroshenko, and E. Libanova. *Fiscal Policy in the Context of Socio-economic Development of Ukraine*. Ed. Azarov M. Vol. 2. Social orientation of fiscal policy. Kyiv: NDFI the Ministry of Finance of Ukraine, 2004. Print.
8. Kulchytsky, M. "Formulation and implementation of the budget for Program Budgeting". *Finance of Ukraine* 2 (2010): 78–83. Print.
9. Azarov M., F. Yaroshenko, and O. Amosha "Fiscal Policy in the Context of Socio-economic Development of Ukraine" *Program Budgeting in the Budget Process*. Ed. Azarov M. Vol. 4. Kyiv: NDFI the Ministry of Finance of Ukraine, 2004. Print.
10. "Law of Ukraine About Scientific and Technical Activities". Official Site. Rada, 1 Dec. 1998. Web. 20 Nov. 2013.
11. "Law of Ukraine On Education". Official Site. Rada, 23 May 1991. Web. 20 Nov. 2013.
12. "Law of Ukraine Fundamentals of Ukraine on Health". Official Site. Rada, 19 Nov. 1992. Web. 20 Nov. 2013.
13. "Law of Ukraine On the priority of social development of rural areas and agriculture in the economy". Official Site. Rada, 17 Oct. 1990. Web. 20 Nov. 2013.
14. "Law of Ukraine Fundamentals of Ukraine on Culture". Official Site. Rada, 14 Feb. 1992. Web. 20 Nov. 2013.

**Рецензент:**

**Немченко В.В.** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, обліку та аудиту Одеської національної академії харчових технологій.

**УДК 330.101**

**ББК 65.9 (4 Укр)-56**

**Холяк Н.І.**

**ПРІОРИТЕТИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ВНЗ УКРАЇНИ**

Чернігівський державний інститут економіки і управління,  
Міністерство освіти і науки України,  
14033, м. Чернігів,  
вул. Стрілецька, 1,  
тел.: 0666469599,  
e-mail: natasha290186@rambler.ru

**Анотація.** У статті систематизовано й науково обґрунтовано ключові пріоритети вдосконалення діяльності ВНЗ з метою підвищення їх конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг. Автором визначено основні стратегічні й тактичні цілі розвитку вітчизняних університетів. Наголос зроблено на перспективності розвитку науково-дослідної, міжнародної та підприємницької діяльності закладів вищої освіти.

**Ключові слова:** ВНЗ, комерціалізація, трансфер, диверсифікація, пожиттєве навчання, науково-освітній міжнародний проект.

**Annotation.** The key priorities of improvement of higher educational institutions' activities are systematizes and scientifically justified in the article. The author defines the main strategic and tactical objectives of the universities development. The accent is put on the development of scientific, international and business activities of higher educational institutions.

**Keywords:** higher educational institution, commercialization, transfer, diversification, lifelong learning, scientific and educational international project.

**Вступ.** Конкуренція на регіональному, національному та світовому ринках освітніх послуг зумовлює необхідність пошуку ВНЗ власних конкурентних переваг. На міжнародному рівні конкуренція між університетами посилюється в контексті активізації глобалізаційних процесів [3; 7; 10]. Утримання та посилення конкурентних позицій на