



УДК 316.344:519.872

**В.Н. НОВИКОВ,**

д-р экон. наук, проф., зав. отделом  
Института демографии и социальных исследований  
им. М.В. Птухи НАН Украины  
E-mail: valery.economy@mail.ru

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ОСНОВЕ НОВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

*Анализируется проблема взаимодействия формирования финансовой базы местных бюджетов и бюджетной обеспеченности функционирования социальной инфраструктуры. Оценивается динамика региональной структуры бюджетов просвещения и здравоохранения, произведены расчеты показателей вариации расходов социальных отраслей, обоснован принцип бюджетной автономии и предлагаются финансово-экономические инструменты его реализации с целью обеспечения доступности населения к социально важным услугам. Исследована возможность применения программно-бюджетного метода управления финансами социальной инфраструктуры и процессами оказания услуг населению.*

**Ключевые слова:** социальная инфраструктура, местные бюджеты, налоговая автономия, вариация расходов.

**Постановка проблемы.** Развитие отраслей социальной инфраструктуры на основе перехода системы бюджетного финансирования на качественно новый уровень — одно из важнейших условий эффективной работы учреждений здравоохранения, образования.

Расходы бюджетных отраслей социальной инфраструктуры, рассчитываемые органами управления эмпирическим путем, не совпадают с их потребностями в финансировании. Такая ситуация сложилась в результате трех причин: несовершенства бюджетных методов финансирования, неразвитости межбюджетных отношений и неэффективности подхода к управлению социальной инфраструктурой. Как следствие, финансирование социальных отраслей происходит с нарушением распределения ресурсов между областями, расходы производятся со значительной дифференциацией. Проблема состоит в совершенствовании управления бюджетным процессом с целью придания социальному развитию на местах большей динамики, обеспечения большей доступности населения к социально важным услугам.

© НОВИКОВ В.М., 2014

**Цель исследования.** Вопросы бюджетирования, ориентированного на результат, все активнее обсуждаются в международной и украинской научной литературе. В развитых европейских странах и Российской Федерации рассмотрение данной проблематики переходит, хотя и в разной степени, от методологической постановки в практическую плоскость. В Украине она ставится в рамках теоретико-методологических и прикладных аспектов оценивания государственных программ, которые выполняются и регулируются в соответствии с Бюджетным кодексом Украины [1]. Финансовый масштаб программ ограниченный, а механизм реализации ориентирован на их паспорт. Проблема программно-целевого метода в этом случае трактуется уже, чем в контексте современных представлений о бюджетировании.

Цель работы состоит в том, чтобы обосновать необходимость оптимизации деятельности бюджетных учреждений с целью повышения результативности оказания услуг населению Украины, усилить ответственность за удовлетворение потребности в качестве и количестве услуг, а также вычленить организационные и экономические аспекты механизма реализации бюджетных программ на основе бюджетирования, ориентированного на результат, и программно-целевого метода.

**Изложение основного материала.** Несовершенство инструментария формирования местных бюджетов приводит к разбалансированию финансового планирования отраслей социальной инфраструктуры в региональном разрезе, необоснованной вариации ресурсов для обеспечения потребностей населения. Расчеты в существующей нормативно-правовой и методической базе иллюстрируются на примерах учреждений просвещения (дошкольных, школьных) и здравоохранения (табл. 1).

Данные табл. 1 и табл. 2 показывают значительную вариацию расходов на развитие образования между областями Украины: по дошкольным учреждениям коэффициент вариации составлял в 2012 г. 59,72%, по общеобразовательным — 38,9%.

Вариация наблюдается и по показателям расходов на развитие дошкольных, общеобразовательных учреждений в расчете на одного потребителя услуг (табл. 2). Коэффициент вариации в этом случае составляет соответственно: 12,5% — по дошкольным, 7,9% — по общеобразовательным учреждениям. В здравоохранении вариация по общим бюджетным затратам в 2012 г. составляет 60,2%, в расчете на одного жителя — 9,5% (табл. 2).

На основании данных двух представленных таблиц можно сделать ряд следующих выводов, характеризующих противоречивое состояние финансирования социальной инфраструктуры.

Во-первых, наблюдается незначительное уменьшение (на 0,1–2,9%) показателя вариации расходов между областями по всем отраслям социальной инфраструктуры, что является положительным признаком улучшения финансирования деятельности социальных учреждений на местном уровне.

Во-вторых, необходимо констатировать, что некоторое уменьшение коэффициента вариации сопровождается ростом показателя средних расходов. По дошкольным учреждениям средние расходы выросли в течение 2007–2012 гг. с 4307 грн до 7487 грн, или в 1,74 раза; по общеобразовательным — соответственно с 3389 грн до 6766 грн, или в 2 раза; медицинским учреждениям — с 421,6 грн до 1000,7 грн, или в 2,37 раза в расчете на одного жителя.

Таблица 1. Вариация расходов на развитие отраслей социальной инфраструктуры по областям Украины, тыс. грн

	2007			2012		
	Дошколь- ные учреж- дения	Общеобразо- вательные учреждения	Здрраво- охране- ние	Дошколь- ные учреж- дения	Общео- бразова- тельные учреждения	Здрравоо- хранение
АР Крым	225812,9	674901,8	953167,2	589554,4	1522036,0	2054039,6
Винницкая	164758,4	628675,1	686452,9	504923,1	1452394,3	1621596,2
Волынская	99861	455914,3	416061,8	291282,0	1121329,8	955093,8
Днепропетровская	426786	1031474	1472062,3	1196559,5	2447685,5	3594916,0
Донецкая	501813,2	1146577	1979934,0	1391624,3	2667848,6	5089559,3
Житомирская	127513,7	552321,8	541013,6	383504,1	1297020,0	1260570,8
Закарпатская	137479	552686,2	473255,5	387429,3	1305686,4	1078072,8
Запорожская	195918,5	607220,1	820623,5	547643,6	1423853,6	1983356,2
Ивано-Франковская	93992,3	602573,3	557440,6	280979,9	1406559,4	1397214,1
Киевская	221052,3	687890,9	768347,2	629972,0	1637409,8	1738946,6
Кировоградская	107692,6	393371,7	429387,6	302614,2	926749,3	1021223,2
Луганская	200816,2	647534,1	977334,6	581777,7	1428657,3	2415791,9
Львовская	206433,7	951325,5	983807,2	575487,3	2184587,9	2376033,0
Николаевская	139839	420562,5	474786,3	387020,7	945682,3	1185963,9
Одесская	242507,1	805988,3	952822,8	672197,2	1902006,0	2147350,9
Полтавская	153572	537235	652391,8	430811,4	1242187,0	1466433,1
Ровенская	110201,1	507033,8	463755,0	313761,9	1208118,7	1101862,8
Сумская	116093,3	400878,8	494105,9	324792,6	942484,8	1143059,2
Тернопольская	87531,5	444844,7	430512,5	243460,0	1068695,7	999581,4
Харьковская	254928,4	815619	1124661,3	671177,3	1842944,5	2627093,7
Херсонская	130728,2	431123,4	442981,9	389571,9	976613,1	1008046,4
Хмельницкая	140584,7	574650,3	549796,2	389961,4	1297625,1	1220147,9
Черкасская	148333,8	513465,7	566797,4	393658,7	1153276,3	1362014,9
Черновицкая	91257,4	361656,8	355510,8	247955,2	888471,4	833529,5
Черниговская	102936,8	437194,4	486781,2	306500,1	1009654,5	1137345,9
г. Киев	488546,2	1043655	1682818,4	1235094,1	2405837,9	3786150,9
г. Севастополь	72664,8	100491,6	170040,9	198151,3	239114,9	383833,0
<b>В среднем по Украине (<math>\bar{x}</math>)</b>	<b>184802</b>	<b>604698,7</b>	<b>737283,3</b>	<b>513609,8</b>	<b>1405352,9</b>	<b>1740326,9</b>
Стандартное отклонение (d)	115644,7	236636,7	423990,3	306799,5	546874,8	1045460,8
Коэффициент вариации (k), %	62,6	39,1	57,5	59,7	38,9	60,2

Источник: рассчитано по данным Минфина Украины.

Таблица 2. Вариация расходов на развитие отраслей социальной инфраструктуры по областям Украины (в расчете на одного потребителя), тыс. грн

	2007			2012		
	Дошколь- ные учреж- дения	Общеобра- зовательные учреждения	Здраво- охране- ние	Дошколь- ные учреж- дения	Общеобра- зовательные учреждения	Здраво- охране- ние
АР Крым	4,93	3,404	482,8	7,916	6,371	1045,79
Винницкая	3,822	3,416	408,773	7,123	6,993	994,478
Волынская	3,605	3,322	401,139	6,609	6,685	918,978
Днепропетровская	4,763	3,067	431,601	8,365	6,045	1084,77
Донецкая	4,452	2,999	434,215	7,634	5,859	1159,54
Житомирская	3,829	3,514	412,578	6,528	7,122	991,716
Закарпатская	4,507	3,244	380,675	7,607	6,793	860,668
Запорожская	4,098	3,355	446,015	7,342	6,74	1108,95
Ивано-Франковская	4,016	3,434	402,775	7,23	7,05	1011,74
Киевская	4,483	3,575	440,516	7,299	6,899	1010,55
Кировоградская	4,206	3,546	410,347	7,305	7,271	1022,45
Луганская	4,365	3,192	412,621	7,883	6,294	1066,76
Львовская	4,3	3,2	383,685	7,151	6,346	935,152
Николаевская	4,302	3,198	393,133	7,741	6,493	1008,56
Одесская	4,075	3,123	397,822	7,228	5,901	897,835
Полтавская	4,219	3,394	425,649	7,309	7,229	995,88
Ровенская	4,096	3,159	402,146	6,788	6,419	953,498
Сумская	3,744	3,508	410,353	6,544	7,214	995,87
Тернопольская	3,724	3,338	390,665	6,569	7,118	926,482
Харьковская	4,186	3,203	401,092	7,42	6,298	957,64
Херсонская	4,328	3,396	398,258	7,811	7,15	932,685
Хмельницкая	3,604	3,592	405,484	6,555	7,42	926,39
Черкасская	3,966	3,678	428,807	6,95	7,542	1069,84
Черновицкая	3,85	3,258	392,656	6,955	6,676	919,807
Черниговская	4,306	3,387	425,545	7,716	7,437	1049,99
г. Киев	6,247	4,371	616,598	9,617	7,685	1338,05
г. Севастополь	6,264	3,179	448,302	10,946	5,643	1004,01
<b>В среднем по Украине (<math>\bar{x}</math>)</b>	<b>4,307</b>	<b>3,389</b>	<b>421,6</b>	<b>7,487</b>	<b>6,766</b>	<b>1007,0</b>
Стандартное отклоне- ние (d)	0,637	0,271	45,1	0,937	0,55	95,8
Коэффициент вариации (k), %	14,8	8,0	10,7	12,5	7,9	9,5

Источник: рассчитано по данным Минфина Украины.

Такая значительная динамика роста расходов на развитие социальной инфраструктуры приводит к усилению разрыва между областями в объемах финансовых ассигнований социальных учреждений. Этот разрыв лишь минимально компенсируется уменьшением вариации распределения расходов. По дошкольным учреждениям разрыв в распределении расходов компенсируется уменьшением коэффициента вариации лишь на 2,3 процентных пункта (с 14,8 до 12,5%), по общеобразовательным – на 0,1 % (с 8,0 до 7,9%), по учреждениям здравоохранения – на 1,3 процентного пункта (с 10,7 до 9,5%).

Таким образом, можно сделать вывод, что финансирование учреждений социальной инфраструктуры происходит с нарушением принципов равенства и справедливости. Такое положение – следствие того, что действующая нормативно-правовая и методическая база финансирования социальной инфраструктуры имеет формальный характер и не позволяет использовать систему заданий как эффективный инструмент бюджетной политики.

Для практики бюджетного финансирования необходимо усилить практическую функцию финансового механизма развития социальной инфраструктуры и, соответственно, на этой основе усовершенствовать понятийный аппарат. Ключевое значение для формирования бюджетных заданий определяется как понятие «бюджетной услуги». Оно должно стать одним из важнейших элементов планирования бюджетного процесса в рамках реформирования бюджетной системы и усиления роли местных бюджетов в развитии учреждений социальной инфраструктуры, а также функционально расширить потенциал муниципального управления.

Бюджетные услуги должны финансироваться в границах государственного заказа на основании договоров между заказчиком и структурами, оказывающими услугу. По договору заказчик должен оплачивать образовательные, медицинские, социально-культурные услуги. По договору муниципального значения заказчик и оказывающий услугу должны быть разделены. Заказчиком должен выступать распорядитель бюджетных средств, исполняющий функции субъекта бюджетного планирования, а потребителем – лица, которым оказываются услуги.

Проблема договорных отношений инициировалась в практике бюджетного планирования неоднократно. Однако она не приобрела методического значения, прежде всего, из-за того, что институционально механизм внедрения договорных отношений не разработан. В основу договорных отношений необходимо внести научно обоснованное определение содержания государственного задания. Последнее должно формироваться на основе определения бюджетной услуги.

Однако в Бюджетном кодексе Украины не только отсутствует понятие «бюджетной услуги», но и не определен термин «задание». Фактически это означает, что процесс бюджетирования лишен своей инструментальной основы. В общем выражении задание должно приобретать нормативную форму, фиксирующую требования к качеству, объему, составу, условиям и порядку оказания бюджетной услуги.

Государственное задание должно быть сформировано для услуг, оказываемых за счет бюджетных средств, а также для платных услуг. Государственное задание на оказание услуг физическим лицам должно иметь, кроме вышперечисленных характеристик (состав, объем, качество и т.д.), определение категорий физических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг, граничный уровень цен на оплату оказанных услуг или порядок установления таких цен.

Государственное задание должно использоваться при формировании проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными учреждениями социальной инфраструктуры услуг.

Государственное задание в определенной степени используется как элемент программно-целевого метода разработки бюджетных программ. Однако в широком масштабе этот инструмент не применяется.

Одной из причин того, что система формирования задач не приобрела практического значения и не стала эффективным способом реализации бюджетной политики в социальной инфраструктуре, является отсутствие надлежащего законодательного оформления между его применением и определением целей. В нормативных актах государственное задание трактуется с формальной точки зрения и содержит определенные административные требования в отношении сроков исполнения, набор стандартных показателей относительно количественно-стоимостных позиций и т.д.

Для того, чтобы государственное задание стало эффективным инструментом процесса бюджетирования, необходимо объединить формирование задач с финансовыми нормативами бюджетных услуг, мощностью учреждений социальной инфраструктуры, оценкой потребностей определенных контингентов населения в услугах. Нормативно-контрольный подход к управлению бюджетным процессом предполагает финансовое обеспечение задачи.

Например, в сфере здравоохранения норматив определяется исходя из программы государственных гарантий медицинской помощи и стоимости услуг.

Наряду с вертикальной системой бюджетирования существует горизонтальная возможность стимулирования оказания услуг за счет развития рынка услуг и привлечения негосударственных структур в медицинское обслуживание населения на основе платности. Причем в этом случае можно ожидать формирования рынка бюджетных услуг, например, в сфере первичной медико-санитарной помощи.

Стоимость услуг, финансируемых по нормативно-подушевому принципу, должна рассчитываться соответственно установленной методике. Для услуг, по которым финансовый норматив не рассчитывается, стоимость единицы бюджетной услуги может определяться на основе предыдущего финансового года с учетом индексации.

Научно обоснованным должен быть дифференцированный подход, по которому в стоимости услуг выделяются расходы на оплату труда, материальные затраты, затраты на содержание строений и сооружений, затраты на обеспечение деятельности учреждений, коммунальные затраты.

Определение стоимости услуг является неотложной и наименее разработанной проблемой ценообразования рыночной экономики. Одним из наиболее сложных вопросов можно считать ценообразование на медицинские услуги, поскольку они должны отвечать контингенту больных, разнообразию нозологических видов заболеваний, структуре видов медицинских услуг по уровню медицинской помощи (первичной, амбулаторно-поликлинической и стационарной). Стационарная помощь является наиболее технологичной и, как правило, наиболее дорогой. На практике цена на стационарные услуги формируется без надлежащего методического обеспечения, что приводит к удорожанию медицинского лечения.

Вопрос адекватности цены на медицинские услуги, несмотря на многолетние исследования, и сегодня вызывает особое внимание у специалистов во всех странах мира. За последние десять лет в системе библиографического описания MEDLINE зарегистрировано более 200 работ по этой тематике. Однако многие

из них не отвечают требованиям современной системы организации здравоохранения, доминирующими признаками которой являются вещи, связанные с мотивационным, рационалистическим характером медицинского обслуживания и развитием доказательной медицины, что определяется определенным уровнем стандартизации услуг.

Многочисленные попытки решить проблему поиска стоимости стационарной помощи на основе комплексного подхода, но с ориентацией на отдельные критерии, не дали желаемых положительных результатов. Некоторые исследователи отмечают, что в больших городах насчитывается более 400 медицинских профилей и услуг, многие из которых имеют различную стоимость в разных стационарах [1, с. 2]. Это значительно усложняет расчеты расходов на медицинскую помощь.

Для управления медицинскими учреждениями с помощью стоимостных индикаторов, в частности, цен на услуги, необходимо придерживаться принципа: одинаковые тарифы на однопрофильные услуги. Услуги, одинаковые по сложности, должны иметь одинаковую стоимость независимо от учреждения, в котором она оказывается. Такой подход обеспечивает исполнение государственных гарантий и государственного заказа на основании стабильных цен. Особенно важно придерживаться принципа равенства оплаты за одинаковую сложность оказания услуги при переходе к страховой модели медицинского обслуживания населения.

В научной литературе представлен алгоритм расчетов стоимости услуги на лечение в стационарах, учитывающей перечисленный комплекс требований, которые выдвигает современный характер процесса медицинского обслуживания. Расчеты цены стационарной услуги должны базироваться на трех показателях: региональном коэффициенте нормативной стоимости лечения, стоимости одного койко-дня госпитализации и индексов-дефляторов.

Перспективы развития бюджетной политики и решения проблем социальной инфраструктуры будут определяться перенесением центра тяжести в управлении бюджетной системой из вертикального на горизонтальный уровень, из общегосударственного – на местный. Реализация объективно существующей общественной потребности в регулировании развития отраслей социальной инфраструктуры находится в прямой зависимости от постоянства доходной базы местных бюджетов. Между тем, проводящаяся бюджетно-налоговая политика в определенной мере содействует втягиванию экономики социальной сферы в спираль зауженного воспроизводства. Уровень муниципальных бюджетов в 2007–2012 гг., хотя и характеризовался высоким удельным весом налоговых и неналоговых поступлений, в общем бюджете не превышал 25–26%, что значительно снижает исполнение их функций по развитию социальной инфраструктуры.

Из приведенной таблицы видно, что налоговые источники в доходах местных бюджетов составляют в зависимости от видов бюджетов 74–84,4%, и неналоговые источники – соответственно 9,5–17,4%. Всего удельный вес налоговых и неналоговых поступлений, то есть поступлений, наиболее устойчивых и в значительной мере зависимых от исполнения на местах финансово-бюджетной политики, составляет 92–93%.

Если исполнение местных бюджетов обеспечено источниками поступлений средств, то уровень самих местных бюджетов является очень низким. В общем бюджете Украины он, как отмечалось выше, составляет меньше трети, что не отвечает функциональной роли муниципальных органов власти по развитию социальной инфраструктуры. Необоснованной, с точки зрения принципа самодостаточности

местных бюджетов, выглядит структура их расходов, доля которых составляет 41% в расходах сводного бюджета.

Модель сложившейся сейчас экономической региональной политики не способна обеспечить активную роль местных бюджетов в развитии социальной инфраструктуры. Подтверждением этого является противоречивая динамика доходов и расходов местных бюджетов на протяжении последних лет: динамика доходов местных бюджетов уменьшается при возрастании динамики их расходов.

Финансовая несогласованность между доходами и расходами местных бюджетов выявляет пробелы в существующем закреплении доходов по уровням бюджетной системы.

Большое значение для решения финансовых вопросов социальной инфраструктуры имеет четкое оформление бюджетно-налогового порядка взаимодействия центра и регионов, государственного и местных бюджетов. Распределение бюджетной ответственности и налоговых полномочий между высшими и низшими бюджетами требует гибкого подхода к перераспределению финансовых ресурсов не только в форме дотаций и субвенций с обязательным учетом экономических, этнографических, климатических особенностей, но и с акцентом на самодостаточность территорий и включением местных органов как полноправных бюджетных субъектов.

Распределение ответственности между бюджетами, со ссылкой на международный опыт, должно, во-первых, обеспечивать соответствие между затратными функциями регионов и наличием определенных ресурсов у местных органов власти; во-вторых, создавать мотивационный режим для мобилизации ресурсов; в-третьих, давать местным органам, властным структурам необходимый простор в использовании своих полномочий в развитии социальной инфраструктуры; в-четвертых, опираться на открытую финансовую систему, не требующую сложного порядка согласований мер по бюджетному регулированию.

Сейчас вопросы распределения средств между государственным и местными бюджетами определяются постановлением Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы распределения объема межбюджетных трансфертов». В соответствии с ним совершается поступление дотаций выравнивания и средств, которые передаются в государственный бюджет [2, с. 9].

Объем дотаций выравнивания из государственного бюджета, передающийся в регионы, или средств, которые передаются из таких бюджетов в государственный бюджет ( $T_i$ ), определяется по общему фонду местного бюджета как разница между расчетным показателем объема расходов ( $V_i$ ) и расчетным объемом доходов (корзины доходов), закрепленным за соответствующими местными бюджетами ( $D_{iZAK}$ ), рассчитанными по установленному порядку с применением коэффициента выравнивания ( $\alpha_i$ ) по такой формуле:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_{iZAK})$$

Расчетный показатель объемов расходов общего фонда местных бюджетов, учитываемых во время определения объема межбюджетных трансфертов, определяется отдельно по каждой отрасли, исходя из общих ресурсов сводного бюджета Украины и местных бюджетов и первоочередности социальных расходов.

Объем расходов бюджетов разных уровней рассчитывается на основе финансовых нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов к ним из расчета на одно лицо (здравоохранение, культура и искусство, физическая культура

и спорт, социальные программы в отношении детей, молодежи, женщин и семьи), на ребенка или ученика (образование), на получателя социальных услуг (социальная защита и социальное обеспечение).

Вышеизложенный материал свидетельствует, что улучшение финансирования социальной инфраструктуры зависит от финансовой стабильности местных бюджетов. В связи с этим укрепление «налоговой автономии» местных бюджетов представляется актуальной задачей, что даст возможность преодолеть асимметрию между поступлением средств и расходами на развитие социальных отраслей. Его реализация возможна путем применения нормативов на основе разработанной для каждого региона шкалы с учетом уровня бюджетной обеспеченности социальной инфраструктуры. На основании этих нормативов необходимо усовершенствовать бюджетную политику и совершать перераспределение источников доходов.

Такой шаг позволит создать необходимые условия для формирования относительной автономии местных бюджетов в пределах их полномочий, локализовать и сократить дотационность местных бюджетов, повысить заинтересованность муниципальных органов в полном и своевременном сборе налогов и обеспечить их ответственность за проведение такого курса, увеличить налоговый потенциал, сузить сферу межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов.

Подходы, обеспечивающие решение «налоговой автономии» местных бюджетов, должны реализовываться в пределах Бюджетного кодекса, что может потребовать его определенного совершенствования.

В научной литературе неоднократно высказывалась точка зрения на реформирование бюджетных отношений, по которой не стоит разделять налоги на «собственные, закрепленные и регулирующие», а также отрицается использование такого понятия, как нормативы отчисления в вышестоящие бюджеты. Все налоги и поступления должны быть только собственными. Налоги, являющиеся по своему характеру государственными, должны поступать в государственный бюджет; местные — только бюджеты муниципальных структур. Другим словом, этот тезис можно сформулировать как установление принципа «один налог — один бюджет» [3, с. 71–73; 4, с. 243].

Очевидно, что закрепление на постоянной основе каждого вида налогов за определенным уровнем бюджетной системы является необходимым условием обеспечения определенной стойкости налоговой базы и фактором повышения заинтересованности в ее расширении на местном уровне. К тому же, это позволяет прогнозирование доходов на каждом уровне бюджетной системы. Однако поскольку в налоговой системе Украины большинство налогов неравнозначны, только некоторые налоги являются крупными — НДС, налог на прибыль, налог на физических лиц, акцизы, их закрепление за тем или иным уровнем бюджетной системы может сопровождаться перекосами в бюджетной обеспеченности региона.

Поэтому объективному и долговременному размежеванию доходов между бюджетами всех уровней будет способствовать соединение двух способов, применяемых в мировой практике. Первый сводится к четкому разделению налогов на общегосударственные и местные при условии полного зачисления поступлений от каждого налога в бюджет соответствующего уровня. Второй способ предусматривает установление местных надбавок (начислений) к действующим общегосударственным налогам. Для того, чтобы избежать ошибок и чрезмерного налогового давления, целесообразно законодательное закрепление установленных предельных размеров повышения налоговых ставок.

В связи с этим укрепление налоговой автономии местных бюджетов предусматривает принятие следующих определенных мер в таких направлениях: закрепить за местными бюджетами имущественные и подоходные налоги, которые адекватны выполнению задач, возложенных на местное самоуправление; перевести некоторые налоги в разряд местных; внедрить нормативы зачисления налоговых доходов в местные бюджеты.

Реализация последнего направления может исходить из разных нормативов отчислений из общегосударственных налогов в зависимости от состояния экономики региона и мощности отраслей социальной инфраструктуры, расположенных в границах их территорий [4, с. 243].

**Выводы.** В ретроспективе прослеживается тенденция к значительной вариации расходов по регионам Украины, которые направляются на функционирование отраслей социальной инфраструктуры. Финансовые потоки совершенно адекватно характеризуют несовершенство процессов, происходящих в бюджетной системе. Для получения социального эффекта от модернизации механизма бюджетирования на уровне местных бюджетов необходимо совершить ряд мер. Главной целью реформирования должно быть внедрение принципа бюджетной автономии, который является важнейшим в европейском местном самоуправлении. Финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, делегированным местным органам законодательством.

Реформированию подлежит и функциональная организация отраслей социальной инфраструктуры. Одной из основных составляющих в этом контексте является совершенствование структуры социальных отраслей с целью эффективного использования финансовых ресурсов и повышения качества оказания услуг, овладения управленческим аппаратом современными инструментами финансового менеджмента, в частности, стоимостными индикаторами, базовую основу которых составляют методы ценообразования. Решение вопросов финансового обеспечения налоговых обязательств местных структур и выполнения структуры сдвигов в экономике отраслей социальной инфраструктуры создаст условия для развития программно-целевого метода бюджетного планирования.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Лібанова Е.М.* Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та практичні аспекти оцінювання. Монографія за ред. Е.М. Лібанової. ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України. – К. Видавничо-поліграфічний центр «Vizavi», 2012. – 312 с.
2. *Михайлов Ф.В., Филатов В.Н.* Методика расчета тарифа на медицинские услуги в стационарах / Экономика здравоохранения. – 2000. – № 2–3. – С. 2.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2010 р. №1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» / Урядовий кур'єр. – 2010. – 29 грудня. – С. 9–16.
4. *Козаков Р.А.* Межбюджетные отношения здравого смысла // Финансы. – 2001. – № 8. – С. 71–77.
5. *Сумская Т.В.* Основные направления укрепления местных бюджетов // Регион. – 2010. – № 1. – С. 235–254.

#### REFERENCES

1. *Libanova, E.M.* (Eds.). (2012). Social'ni rezul'tati derzhavnih program: teoretyko-metodologichni ta prikladni aspekti ocinjuvannja [Social outcomes of government programs: theoretical, methodological and applied aspects of assessment]. Kyiv: VidavnicHO-poligrafichnij centr «Vizavi» [in Ukrainian].

2. *Mihajlov, F.V., Filatov, V.N.* (2000). Metodika rascheta tarifa na medicinskie uslugi v stacionarah [Methodology for calculating tariffs for medical services in hospitals]. *Ekonomika zdavoohraneniya – Health Economics*, 2-3, p.2 [in Russian].
3. Postanova Kabinetu Ministrov Ukrainy ot 8.12.2010 g. № 1149 “Dejaki pitannja rozpodilu obsjagu mizhbjudzhetnih transfertiv” [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 08.12.2010, № 1149 «Some of the distribution of intergovernmental transfers»] (2010, 29 December). *Uriadovyi Kurier – Government Courier*, 245, p. 9 [in Ukrainian].
4. *Kazakov, P. A.* (2001). Mezhhbjudzhetnye otnosheniya zdavogo smysla [Intergovernmental relations of common sense]. *Finansy – Finance*, 8, p. 71-77 [in Russian].
5. *Sumskaja, T.V.* (2010). Osnovnye napravlenija ukreplenija mestnyh bjudzhetov [Main directions of local budgets strengthening]. *Region: jekonomika i sociologija – Region: Economics and Sociology*, 1, p. 235-254 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції журналу 21.01.2014

*В.М. Новіков,*

д-р екон. наук, проф., зав. відділом Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 00032, Київ, бул. Т. Шевченка, 60  
E-mail: valery.economy@mail.ru

#### УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА ОСНОВІ НОВИХ БЮДЖЕТНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

У статті ставиться та розробляється проблема поліпшення державного управління розвитком соціальної інфраструктури на основі сучасних фінансових технологій. На базі широкого емпіричного матеріалу науково обґрунтовується необхідність переходу існуючого бюджетного механізму на якісно новий рівень, що є важливою умовою ефективної роботи закладів охорони здоров'я, освіти, культури та ін. Розподіл бюджетних витрат на функціонування і розвиток галузей соціальної інфраструктури характеризується значною варіацією. Дослідженням виявлено, що коефіцієнти варіації витрат місцевих бюджетів мають тенденцію до зниження, однак при цьому абсолютні показники середніх величин витрат і стандартного відхилення, навпаки, демонструють тенденцію до зростання, показуючи стійкість вектора соціальних відмінностей при наданні послуг. Така різнонаправлена динаміка коливань показників розподілу бюджетних коштів призводить до значних індивідуальних відмінностей у фінансуванні послуг, що негативно позначається на рівні обслуговування населення.

Головною метою реформування наявної системи фінансового управління соціальною інфраструктурою є впровадження принципу бюджетної автономії, на який спирається Європейська хартія місцевого самоврядування.

Збалансування місцевих бюджетів визначають такі фактори, як розмежування повноважень і обов'язків місцевих бюджетів і державного бюджету; методичний інструментарій визначення бюджетних коштів, необхідних для реалізації функцій місцевих органів влади; закріплення за ними необхідного обсягу загальнодержавних і місцевих податкових надходжень; ефективний інструментарій міжбюджетних відносин.

До найважливіших необхідних елементів технології фінансового управління належить структурне вдосконалення галузей соціальної інфраструктури з метою ефективного використання бюджетних коштів. На прикладі медичного обслуговування населення показана можливість цільового використання бюджетних коштів і покращення якості надання послуг. Підвищення ефективності управління діяльністю галузей соціальної інфраструктури можливе з позицій вартісних індикаторів, зокрема, цін на послуги. В роботі наводиться алгоритм розрахунку цін на медичне обслуговування з урахуванням регіональних відмінностей в захворюваності населення.

Найважливішим інструментом модернізації фінансової системи є державне завдання. Проблема договірних відносин не набула поки методичного обґрунтування. Договірні відносини повинні базуватися на науково обґрунтованому визначенні державного завдання, яке, в свою чергу, визначається вартісним змістом поняття «послуги».

**Ключові слова:** *соціальна інфраструктура, місцеві бюджети, податкова автономія, варіація витатків.*

*V.M. Novikov,*

Doctor of Economics, Prof., Head of Department of Ptoukha Institute  
for Demography and Social Studies  
of the NAS of Ukraine, 01032, 60, T. Shevchenko blvrd, Kyiv  
E-mail: valery.economy@mail.ru

## IMPROVEMENT OF THE SOCIAL INFRASTRUCTURE FINANCING ON THE BASIS OF NEW BUDGET TECHNOLOGIES

The paper raises and evolves the issues of improving governance development of social infrastructure in terms of modern financial technology. On the basis of extensive empirical data the article proves the necessity of transition of the existing budgetary framework to a new level, which is an important condition for effective operation of institutions of healthcare, education, culture and others. The distribution of budget expenditures for the operation and development of the social infrastructure is characterized by considerable variation. The study revealed that the coefficients of variation of local budget expenditures tend to decrease, however, absolute values of averages and standard deviation of expenditure, on the other hand, have a tendency to increase that indicate the stability of social disparities in the provision of services. Such multidirectional dynamics in budget expenditures lead to significant individual differences in the financing of services that negatively affect the level of public service.

The main objective of reforming the current system of financial management of social infrastructure is the implementation of fiscal autonomy principle in terms of the European Charter of Local Self-Government.

The balance of local budgets is determined by factors such as separation of powers and responsibilities of local budgets and the state budget; methodological tools for determining budget funds required for implementing the functions of local authorities; assign for them the required amount of state and local tax revenues; effective tools of inter-budgetary relations.

One of the central necessary elements of financial management technology is structural improvement of social infrastructure for effective application of budgetary funds. In the case of healthcare services the possibility of targeted use of budgetary funds and improvement of the quality of services was shown. Improving the efficiency of management of social infrastructure is possible in terms of value indicators, including prices for services. The algorithm of calculating the price of health care services on the basis of regional differences in morbidity was described.

The most important tool of financial system modernization is the state-guaranteed order. The problem of contractual relations has not yet acquired methodical basis. Contractual relations must be founded on scientifically grounded determination of government order, which is determined in value terms of the notion "service".

The reform of local budgets financing is the institutional mechanism on the basis of which the target-oriented approach to budget planning of social sectors is formed.

**Key words:** *social infrastructure, local budgets, tax autonomy, expenditure variation.*