

### Список літератури

1. Законодавство України про страхування [Текст] / за ред. Д. Н. Цапко. – Х. : Правовий лікбез, 2006.
2. Барангій, Т. О. Проблеми розвитку страхового ринку України. [Текст] / Т. О. Барангій // Банківська справа. – 2004. – № 5. – С. 110.
3. Власенко, О. О. Розвиток страхового ринку [Текст] / О. О. Власенко // Фінанси України. – 2006. – №7. – С. 78.
4. Гуляк, С. А. Страхова справа України: стан, тенденції, перспективи [Текст] / С. А. Гуляк, А. Н. Залетов. – Київ, 2005. – 416 с.
5. Дерев'яно, Н. В. Фінансова надійність страхової компанії та методи її досягнення [Текст] / Н. В. Дерев'яно // III Міжнародний ялтинський форум учасників страхового ринку, 22-26 вересня 2003 року. – К., 2003. – С. 38.
6. Іванюк, І. С. Теоретичні підходи до визначення категорії «фінансова стійкість страхової компанії» [Текст] / І. С. Іванюк // Фінанси України. – 2006. – № 11. – С. 69.

Отримано 15.03.2009. ХДУХТ, Харків.

© В.І. Успенко, Н.Ю. Малєєва, 2009.

УДК 336.131

**І.Ю. Потеряйло, асист. (КНТЕУ, Київ)**

## **БЮДЖЕТНІ ПОСЛУГИ В КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ**

*Розглянуто особливості надання бюджетних послуг в умовах застосування програмно-цільового методу; визначено напрями вдосконалення організації надання бюджетних послуг в Україні.*

*Рассмотрены особенности предоставления бюджетных услуг в условиях применения программно-целевого метода; определены направления совершенствования организации предоставления бюджетных услуг в Украине.*

*In the article the features of budgetary services grant in the conditions of application of program-performance method are considered; directions of perfection of organization of budgetary services grant are certain in Ukraine.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Починаючи із 2002 р. в бюджетному процесі України розпочалось поетапне впровадження програмно-цільового методу, зміст якого полягає в розподілі бюджетних ресурсів між розпорядниками бюджетних коштів і бюджетними програмами, які вони реалізують, з врахуванням досягнення конкретних результатів. У рамках застосування даного методу перед-

бачається перехід від кошторисного фінансування бюджетних установ до фінансування конкретних бюджетних послуг.

Одним із завдань програмно-цільового методу є контроль за відповідністю витрачених ресурсів і отриманого результату та оцінка економічної й соціальної ефективності тих чи інших видів діяльності, що фінансуються з бюджету. Оцінка вартості бюджетних послуг є важливим інструментом цього контролю: з одного боку, вона дозволяє визначити видаткові потреби органів виконавчої влади для досягнення поставлених завдань, а з іншого – дати оцінку ефективності діяльності через співставлення видатків і отриманого результату.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми якості, результативності й ефективності послуг, що спрямовані на задоволення потреб громадськості, досліджуються у наукових працях Г. Атаманчука, М. Бреаса, В. Вакуленка, Д. Кетгла, І. Коліушка, В. Кравченка, О. Лазора, В. Мамонової, Т. Мотренка, О. Оболенського, В. Рубцова, Д. Сухініна, В. Тимощука, В. Удовиченка, А. Чемериса та ін. Проте практика надання бюджетних послуг в Україні виявляє низку проблем, що вимагають подальшого дослідження, зокрема стосовно їх законодавчого підґрунтя, стандартизації, визначення результативності.

**Мета та завдання статті.** Впровадження програмно-цільового методу зумовлює перенесення акценту з контролю за цільовим використанням бюджетних коштів для утримання мережі бюджетних установ на очікувані та фактичні результати надання бюджетних послуг та ефекту від їх надання цільовій групі споживачів. Тому метою статті є дослідження особливостей надання бюджетних послуг в умовах застосування програмно-цільового методу та надання пропозицій щодо їх вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Результатом діяльності установ бюджетної сфери можуть бути як товари, так і послуги, але якщо відносно товарів не виникає питань щодо визначення та оцінки в силу їх "матеріальності", то послуги вимагають більшої уваги. Це пов'язано з тим, що результат діяльності має бути кількісно вимірний та піддаватися чіткому обліку та контролю.

У переважній більшості випадків результатом функціонування бюджетних установ є саме послуги. Тлумачення сутності бюджетних послуг зумовлює питання, що ними вважати послуги, що надаються бюджетними установами, чи послуги, що надаються за рахунок бюджетних коштів. Чинне законодавство України не дає відповіді на дане запитання, оскільки нормативно-правові акти не містять трактування даного терміну.

Існує підхід, згідно з яким бюджетна послуга – це нематеріальний результат діяльності сектору органів державного управління, пов'язаний з виконанням законодавчо встановлених державних (місцевих) функцій, профінансований за рахунок бюджетних джерел і наданий як суспільству в цілому, так і окремим споживачам на неринковій основі [1, с. 6]. Але дискусійним в даному положенні є те, що бюджетна послуга надається на неринковій основі, оскільки бюджетні кошти розміщуються на основі державного замовлення, що здійснюється з урахуванням конкурсних процедур, які по своїй суті передбачають ринкову основу. Тому вважаємо за доцільне тлумачити дане поняття наступним чином: "Бюджетна послуга є нематеріальним результатом діяльності сектору органів державного управління, що виникає внаслідок виконання законодавчо встановлених державних (місцевих) функцій і фінансується за рахунок бюджетних коштів".

Сьогодні існує серйозна суперечність між зобов'язаннями держави в наданні суспільству якісних бюджетних послуг і фактичними діями держави, а також їх оцінкою з боку суспільства [2, с. 42]. У цій ситуації виникає питання щодо того, які послуги, за якою вартістю і в якому обсязі має надавати держава суспільству.

Суспільство завжди пред'являє певні вимоги до держави в частині забезпечення безпеки, здобування освіти, послуг охорони здоров'я тощо. Попит цей нічим не обмежений, тому у держави просто не буде стільки коштів, скільки потрібно для задоволення всіх вимог суспільства в повному обсязі. Держава, з свого боку, також нічим не обмежена в наданні послуг (за винятком бюджетних обмежень), навіть тих, які не потрібні суспільству або гальмують його розвиток, що призводить до зростання державних витрат і надмірного збільшення державного бюджету.

Для вирішення проблеми формування саме тих бюджетних послуг, які необхідні суспільству і можуть бути профінансовані державою, доцільним вбачається застосування однієї з моделей, запропонованих російськими науковцями М. Афанасьєвим та І. Кривогином.

У першій моделі органами влади формується перелік пріоритетів і стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни, який затверджується президентом або урядом. Потім кожен розпорядник бюджетних коштів обирає із затвердженого переліку цілі та завдання і вже на цій основі формує план заходів й бюджетних програм, для реалізації яких він має представити обґрунтовані розрахунки щодо їх фінансування. На цій основі формується бюджет на наступний і подальші бюджетні роки.

На практиці реалізація цієї моделі досить ускладнена: підготувати вичерпне обґрунтування та знайти взаємозв'язок між цілями, завданнями, заходами, на які будуть витрачені бюджетні кошти, і обсягами їх фінансування, вдається не завжди. Тому головні розпорядники бюджетних коштів прагнуть зберегти свій бюджет хоча б на рівні минулого року. Оцінку результатів своєї діяльності вони проводять самостійно, а результати затверджують урядові комісії або міністерства фінансово-економічного блоку. Така ситуація фактично і має місце в багатьох країнах колишнього Союзу, в т.ч. й в Україні.

У другій моделі на початковому етапі збирається інформація про потреби суспільства в отриманні послуг від держави, наприклад, в сферах правопорядку, охорони здоров'я та ін. Отримана інформація класифікується за певною ознакою, після чого формується перелік цілей, завдань і необхідних заходів для вирішення виявлених проблем. Одночасно цілі, завдання та заходи структуруються за програмами, після чого проводиться їх бюджетна оцінка. Методи оцінки можуть бути різні, наприклад альтернативна вартість аналогічних послуг на ринку або експертні висновки. У програмах наводяться як перехідні з року в рік зобов'язання держави, так і нові. У результаті формується перелік програм, які будуть запропоновані до реалізації, із зазначенням обсягів і джерел їх фінансування.

Афанасьєв М., Кривоогов І. підкреслюють, що для реалізації другої моделі мають бути створені високорозвинені базові інститути громадянського суспільства і забезпечений ефективно діючий двосторонній зв'язок "влада-суспільство" [2, с. 45]. Україна поки що не має в своєму розпорядженні таких ефективних механізмів взаємодії між суспільством та державою, тому застосування такої моделі для неї сьогодні проблематичне.

Незважаючи на це, вважаємо, що саме друга модель оцінки вартості бюджетних послуг має застосовуватись в бюджетному процесі України. Зрозуміло, що повноцінна її реалізація на даному етапі неможлива з вищевказаних причин, але вже сьогодні слід готувати теоретичне та правове підґрунтя для її запровадження, оскільки саме задоволення потреб суспільства має бути метою діяльності органів державної влади.

У сучасних умовах потрібно спочатку виділити і описати весь перелік бюджетних послуг, які надаються органами влади, тобто провести їх елементарний облік, та сформувати реєстр бюджетних послуг в розрізі кожного органу влади. При цьому одна і та ж послуга не може надаватися різними органами влади.

На наступному етапі необхідно розробити стандарти якості та одиниці вимірювання бюджетних послуг, які надаються органами влади. Даний етап вимагає глибокого осмислення з боку органів влади, оскільки власне у цей момент відбувається співставлення змісту послуг і необхідності в них з боку суспільства. Якість бюджетних послуг залишається актуальним питанням як системи місцевих фінансів, так і суспільного сектора в цілому. З погляду понятійного апарату якість бюджетних послуг за своїм змістом включає як зручності систем збору податків для платників податків, різних державних реєстрацій і дозволів, так і якість послуг охорони здоров'я, освіти, державних установ тощо [3, с. 68].

На останньому етапі необхідно провести оцінку вартості бюджетних послуг, і саме тут можливе виникнення значних проблем, оскільки на даному етапі фактично визначаються обсяги необхідного фінансування органів влади на плановий період, але не з позицій простого індексування раніше проведених видатків, а з позицій їх ефективності. Відповідно обсяги фінансування органів влади в плановому періоді можуть істотно відрізнятись від вже виділених коштів в минулому періоді, у т. ч. і в менший бік.

Для повномасштабного застосування програмно-цільового методу в практиці управління суспільними фінансами слід мати можливість правильно розраховувати повну вартість бюджетних послуг, яка необхідна для оцінки результативності надання послуги, вибору найбільш ошадливого і раціонального способу її надання, порівняння ціни на послугу бюджетних установ з цінами організацій приватного сектора. Визначення повної вартості послуги потрібно для прийняття рішення про те, чи доцільне надання послуги силами органів самоврядування, чи дешевше закуповувати її в комерційних чи інших некомерційних організаціях.

Розглянемо існуючі можливості для реалізації вказаних етапів процесу оцінки вартості бюджетних послуг в Україні. Як зазначалося, першим кроком має стати розробка переліку бюджетних послуг - основного документу, який має використовуватися розпорядниками бюджетних коштів для оцінки витратних зобов'язань, планування напрямів видатків бюджету, управління ними і визначення ступеня досягнення поставлених перед органами виконавчої влади завдань. Такий перелік має складатися на основі визначення важливості кожної бюджетної послуги для населення. Його формування дозволить впровадити нові принципи обліку видатків в розрізі бюджетних послуг і результатів їх надання, забезпечити прозорість та обґрунтованість витрачання бюджетних коштів.

Суттєвим моментом в даному випадку є те, що класифікація послуг має бути єдиною в межах держави. Це дасть можливість здійснювати моніторинг бюджетних послуг, проводити порівняльну оцінку результативності діяльності в різних регіонах. Зараз в Україні спостерігається ситуація, коли в окремих регіонах розробляються власні класифікації, які відрізняються одна від одної.

Російський досвід свідчить, що в рамках виконання робіт по складанню єдиного переліку бюджетних послуг необхідно провести не лише інвентаризацію і формалізацію бюджетних послуг, але й сформулювати основні вимоги до кінцевих результатів їх надання та визначити параметри якості.

Під час розробки стандарту якості надання бюджетних послуг слід вирішити завдання уніфікації вимог до структури і інформаційного наповнення цього стандарту незалежно від галузі, для якої він застосовуватиметься. Це пов'язано з тим, що в даний час стандарти якості надання бюджетних послуг в деяких галузях визначаються рядом нормативно-правових актів і відомчих документів, досить часто не узгоджених один з одним. Така ситуація несприятливо позначається, з одного боку, на населенні та суб'єктах господарювання, оскільки кінцеві споживачі не можуть перевірити результативність надання бюджетних послуг, хоча й відчують на собі результат їх надання, а з іншого – на видатковій частині бюджету, оскільки відсутня єдина точна методика визначення видатків на надання бюджетних послуг.

В умовах застосування програмно-цільового методу дотримання стандартів якості надання бюджетних послуг має стати неодмінною вимогою при оцінці досягнення бюджетними установами необхідних результатів. Саме на основі такої оцінки має базуватися висновок про результативність діяльності бюджетної установи і можливості надання їй права самостійно розпоряджатися бюджетними коштами шляхом внесення змін до кошторисів доходів і витрат. Крім того, мають бути визначені санкції за недотримання стандартів якості та організований регулярний контроль на відповідність цих послуг державним стандартам якості [4, с. 80].

Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [5] визначено, що державні соціальні стандарти – це "встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій", а також окреслено сфери застосування державних соціальних стандартів і нормативів та гарантії їх забезпечення.

Згідно з статтею 27 названого Закону, у 2002 р. було розроблено "Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів" [6]. Метою розробки даного Класифікатора була систематизація державних соціальних стандартів і нормативів у різних суспільних сферах. Незважаючи на назву Класифікатора, в ньому містяться положення про ряд нормативів і лише один стандарт соціальних послуг, а саме – базовий стандарт у сфері доходів населення, яким є прожитковий мінімум. Про стандарти надання послуг в різних сферах нічого не зазначено.

Слід зауважити, що з дев'яти розділів, в які згруповані соціальні нормативи, лише в п'ятьох містяться підрозділи, що стосуються показників якості надання послуг, при цьому тільки три з них наводять перелік цих показників (показники якості надання житлово-комунальних послуг, транспортного обслуговування на автомобільному та залізничному транспорті). Такий стан речей, на наш погляд, не можна назвати задовільним, оскільки якість має бути ключовим показником при встановленні будь-якого нормативу послуг.

У 2003 р. було прийнято Закон України "Про соціальні послуги" [7], в якому дано визначення терміну "соціальні послуги", під якими мається на увазі "комплекс ... заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів ..." (ст. 1) та вказано, що основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога та соціальне обслуговування (ст. 5). На нашу думку, дані пункти суперечать один одному, оскільки матеріальна допомога в силу своєї матеріальності не може вважатися послугою.

Як видно, вище аналізовані документи стосуються лише соціальної сфери. Єдиним документом, який систематизує послуги практично у всіх сферах суспільної діяльності, є введений в дію ще в 1997 р. Державний класифікатор продукції та послуг [8], об'єктом класифікації якого є продукція та послуги, створені внаслідок економічної діяльності. Але класифікація, наведена в документі, в більшій мірі придатна для потреб органів статистики, ніж для аналізу результативності здійснення послуг та визначення рівня задоволення потреб населення.

На даний час відсутній чіткий розподіл функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади. У Бюджетному кодексі України містяться положення, згідно з якими існує розподіл доходів та видатків між рівнями влади, проте відповідальність за якість наданих послуг не закріплено за жодним рівнем влади. Деякі види видатків фінансуються як з місцевого, так і з державного бюджету в залежності від підпорядкування закладів освіти, охорони здоров'я, спорту тощо. В основі розподілу видаткових зобов'язань ле-

жать не функціональні повноваження, а пооб'єктний підхід залежно від підпорядкування. У результаті цього стає неможливим встановлення відповідального за неякісні державні послуги.

При наданні послуг як на державному, так і місцевому рівнях, має в обов'язковому порядку дотримуватися один з принципів бюджетної системи – принцип субсидіарності, який передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, ґрунтується на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача [9, ст. 7].

Тому по відношенню до кожного виду бюджетних послуг, що надаються на державному і місцевому рівнях, законодавством має бути чітко визначено, який з рівнів влади здійснює нормативно-правове регулювання і визначає стандарти надання бюджетних послуг, який здійснює фінансування бюджетних послуг, а який організовує надання населенню бюджетних послуг.

**Висновки.** З метою подолання зазначених вище труднощів у сфері надання бюджетних послуг вважаємо за доцільне здійснити наступне:

- визначити законодавчо поняття "бюджетна послуга" і "стандарт бюджетної послуги";
- розробити кадастр бюджетних послуг;
- розробити порядок визначення показників безпосередніх та кінцевих результатів від надання бюджетних послуг;
- розробити порядок звітності про виконання бюджетних послуг;
- визначити перелік нормативно-правових актів, що встановлюють підстави для надання бюджетних послуг населенню;
- запровадити єдині стандарти надання бюджетних послуг з обов'язковим зазначенням показників якості.

#### *Список літератури*

1. Бюджетная услуга: определение, измерение, учет [Текст] : материалы семинара Центра фискальной политики. – М., 2005. – 47 с.
2. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов [Текст] : учеб. пособие / М. Афанасьев, И. Кривоногов ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – 2-е изд. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007. – 439 с.
3. Бондарук, Т. Г. Обґрунтування стратегії управління фінансами місцевого самоврядування [Текст] / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – №1 1. – С. 63–72.
4. Лагутін, В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці [Текст] : монографія / В. Д. Лагутін. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 248 с.



5. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України № 2017-III від 05.10.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <<http://www.nau.kiev.ua>>.

6. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, затверджений Наказом Мін-ва праці та соц. політики України № 293 від 17.06.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.nau.kiev.ua>>.

7. Про соціальні послуги : Закон України № 966-IV 19.06.2003 р. із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <[www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua)>.

8. Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016–97, затверджений Наказом Держстандарту України № 822 від 30.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.nau.kiev.ua>>.

9. Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21.06.2001 р. зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.nau.kiev.ua>>.

Отримано 15.03.2009. ХДУХТ, Харків.

© І.Ю. Потеряйло, 2009.

УДК 336.27(477)

**С.М. Попова**, канд. екон. наук (*ХНЕУ, Харків*)

**Т.В. Бодня**, студ. (*ХНЕУ, Харків*)

## **ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ КРАЇНИ**

*Розглянуто теоретичний аспект державного боргу, його структуру, динаміку, механізм, проблеми державного боргу в Україні, його вплив на загальне економічне становище країни. Наводиться коротка характеристика етапів формування державного боргу в Україні. Також розглядаються основні можливі заходи політики країни щодо стабілізації економіки та забезпечення її сталого економічного зростання.*

*Рассмотрен теоретический аспект государственного долга, его структура, динамика, механизм, проблемы государственного долга в Украине, его влияние на общее экономическое положение страны. Приводится короткая характеристика этапов формирования государственного долга в Украине. Также рассматриваются основные возможные меры политики страны относительно стабилизации экономики и обеспечения ее постоянного экономического роста.*

*The theoretical aspect of a public debt, its structure, dynamics, the mechanism, public debt problems in Ukraine, its influence on the general economic situation of the country is considered. The short characteristic of stages of formation of a public debt in Ukraine is resulted. Also the basic possible actions of a policy of the country concerning stabilisation of economy and maintenance of its constant economic growth are considered.*