

DOI 10.26886/2520-7474.3(29)2018.1

UDC 332.14:336.027:36

**FINANCIAL AND MANAGERIAL ASPECT OF THE DEVELOPMENT  
AND FUNCTIONING OF THE SOCIAL INFRASTRUCTURE OF THE  
REGION**

**V. Panasyuk, PhD in Economical Sciences, Associate professor,**

Ternopil National Technical University, Ukraine, Ternopil

**V. Darmorray, Doctor of Economics, Professor**

Kirovograd Institute of PJSC "Higher Educational Institutions" Interregional  
Academy of Personnel Management ", Ukraine, Kropivnitsky

**P. Haman, Doctor of Public Administration, Associate Professor**

Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Ukraine, Kyiv

**N. Hamann, PhD in Public Administration**

Uman State Pedagogical University named after Pavlo Tychyna, Ukraine,  
Uman

*The article analyzes the activity of the regional authorities in relation to the improvement of financial management of the development of social infrastructure. According to the results of scientific works dealing with the problems of organizational and economic provision of activities for the development of social infrastructure of the regions, an analysis of the problems of financial provision of the social sphere and the ways of overcoming them have been carried out. Based on the clarification of the indicators used in the reports on the results and main areas of activity, as well as on improving the methods for determining the economic efficiency, the development of a system of indicators for the conduct of three interrelated types of monitoring (standard, monitoring, in-depth) is proposed in order to obtain the most complete information about the system*

*financing the development of social infrastructure in terms of social policy from the standpoint of end results.*

*Key words: region, social infrastructure, budgeting, financial support, monitoring, social policy*

*Панасюк В. М., кандидат економічних наук, доцент, Панасюк В. М.; доктор економічних наук, професор, Дармограй В. І.; доктор наук з державного управління, доцент, Гаман П. І.; кандидат наук з державного управління, Гаман Н. О. Фінансово-управлінський аспект розвитку і функціонування соціальної інфраструктури регіону/ Тернопільський національний технічний університет, Україна, Тернопіль; Кіровоградський інститут ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом», Україна, Кропивницький; Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, Україна, Київ; Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини, Україна, Умань*

*У статті досліджено діяльність органів влади регіону щодо вдосконалення фінансового управління розвитком соціальної інфраструктури. За результатами наукових робіт, що стосуються проблем організаційного та економічного забезпечення діяльності з розвитку соціальної інфраструктури регіонів, проведено аналіз проблем фінансового забезпечення соціальної сфери та шляхи їх подолання. На основі уточнення показників, використовуваних в доповідях про результати та основні напрямки діяльності, а також вдосконалення методик визначення економічної ефективності, запропонована розробка системи індикаторів для проведення трьох взаємопов'язаних видів моніторингу (стандартний, моніторинг, поглиблений) з метою отримання найбільш повної інформації про систему фінансування розвитку соціальної інфраструктури в аспекті соціальної політики з позиції кінцевих результатів.*

*Ключові слова: регіон, соціальна інфраструктура, бюджетування, фінансове забезпечення, моніторинг, соціальна політика*

**Постановка проблеми.** Сучасний етап бюджетної реформи державного управління визначає пріоритети вдосконалення процесу планування бюджетних асигнувань, і контролю реалізації витратних повноважень, закріплених відповідно до чинного законодавства. Ключовим питанням вдосконалення бюджетного процесу, який стосується розвитку соціальної інфраструктури регіонів є розробка і впровадження ефективного інструменту досягнення пріоритетних цілей регіонів України та країни в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням фінансового забезпечення і розвитку соціальної інфраструктури присвятили свої праці такі вчені, як: А. С. Гальчинський, В. М. Геєць [2], М. І. Долішній, Б. М. Данилишин, Г. А. Євтушенко, Е. М. Лібанова [5], О. А. Ляшенко, В. Є. Козак, В. С. Коломийчук, В. І. Куценко [4], В. М. Новіков, С. Л. Пакулін, І. В. Прокопа, П. Т. Саблук, О. О. Топчій та інші. Проте деякі методичні та практичні аспекти залишаються досі не достатньо вивченими, що й визначило актуальність проблеми даної статті.

**Метою статті** є аналіз стану та перспектив удосконалення фінансового забезпечення соціальної інфраструктури регіонів України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні розвиток соціальної інфраструктури істотно залежить від бюджетного забезпечення розвитку окремих соціальних галузей і, відповідно, підтримки функціонування та розвитку окремих галузевих об'єктів.

Діюча система обліку, звітності та контролю виконання бюджету носить витратний характер, тобто дозволяє оцінювати головним чином

правомірність витрачання бюджетних коштів, а не результативність їх використання. Не налагоджена і система вимірювання соціально-економічних результатів бюджетною фінансування. Тобто бюджет формується через індексацію сформованих витрат з детальною «розкладкою» їх за статтями бюджету. При дотриманні жорстких бюджетних обмежень цей метод забезпечує збалансованість бюджету і виконання бюджетних проектів. При підготовці проекту бюджету в заявках, що надходять від галузевих органів виконавчої влади, потреби у фінансуванні ґрунтуються, як правило, на коригуванні обсягів бюджетних коштів, виділених у попередньому звітному році, а не на кількісно вимірюваних, соціально значущих, фактичних і очікуваних результатах витрачання бюджетних коштів [1].

Таким чином, основний недолік такого методу полягає в тому, що очікувані результати бюджетних витрат не прописуються, а управління бюджетом зводиться до контролю відповідності фактичних і планових показників.

Необхідність переходу до системи державного аудиту безпосередньо пов'язана з сучасними напрямками розвитку системи державного фінансування. Міжнародні тенденції показують, що істотно скорочується пряме фінансування з бюджету, тобто виділення коштів під кошторис витрат. Таке витратне фінансування малоефективне і вимагає великих витрат на контроль реалізації кошторису. Неєфективність цієї системи також пов'язана і з тенденцією завищення організаціями кошторисів з метою отримати більше коштів, а в кінці року їх витратити. Недоліком цієї системи є і надмірне регулювання статей витрат, що зв'язує діяльність установ, позбавляє їх можливості гнучкого реагування на зміни економічної ситуації, що веде до зниження ефективності віддачі від вкладених коштів. Подолання зазначених недоліків в міжнародній практиці пов'язують з переходом

до іншої системи виділення державних коштів і заміною фінансування витрат на фінансування програм. При впровадженні фінансування під програми виникає державне замовлення на певний соціальний продукт, і заключають угоди на ціну цього продукту, яка обґрунтовується кошторисом. Щоб ефективно управляти ними і гнучко реагувати на зміну цін на ринку, бюджетна установа повинна бути самостійною. Досягнутим кінцевим результатом є обсяги і якість соціального продукту. Така система дозволяє проводити конкурс на державне замовлення. При цьому зростає роль наступного контролю, який повинен виступати в формі державного аудиту [8].

Якість фінансової звітності органів державної влади та великих державних організацій має підтверджуватися незалежними і авторитетними аудиторами.

Таким чином, для підвищення ефективності бюджетних витрат в цілому і зокрема на потреби розвитку соціальної інфраструктури регіонів, необхідна наявність розробленої та впровадженої системи оцінки ефективності та створення на її основі постійного моніторингу.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне вивчити і узагальнити підходи до організації в умовах впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, і реструктуризації бюджетної мережі моніторингових, що відображають особливості фінансування державних соціальних зобов'язань. Можливо, в основу подібної методики ляже моніторинг системи фінансування соціальної політики з точки зору кінцевих результатів, а також використання основних принципів проведення моніторингових, що відображають особливості фінансування державних соціальних зобов'язань, і зокрема, моніторинг бюджетної мережі Міністерства культури України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, моніторинг якості

фінансового менеджменту, що проводиться Міністерством фінансів, моніторинг дотримання вимог Бюджетного кодексу України [1, 8].

Моніторинг мережі бюджетних установ повинен проводитися для всіх розпорядників коштів та одержувачів бюджетних коштів.

Фінансові показники поточної діяльності слід відображати в моніторингу в динаміці за три останні роки, виділяти контрольні значення показників з оптимізації бюджетного сектора на наступні звітні дати.

Значення індикаторів необхідно розраховувати за даними, представленим у відповідних формах моніторингу. Для моніторингу повинні бути розраховані оптимальні значення відповідних індикаторів в якості критеріїв оцінки.

Моніторинг результативності покликаний забезпечити досягнення стратегічних цілей, тактичних завдань і виконання бюджетних програм, включених до Доповіді про результати та основні напрямки діяльності відповідних галузевих структур управління.

Основними цілями моніторингу результативності діяльності галузевих міністерств (на державному та регіональному рівнях) є:

своєчасне виявлення і аналіз ризиків, пов'язаних з досягненням стратегічних цілей, тактичних завдань і виконання бюджетних програм;

забезпечення достовірності інформації та звітності (насамперед, управлінської) Міністерств та підвідомчих організацій;

виконання фінансово-господарських планів міністерств і їх підвідомчих організацій;

сприяння побудові оптимальної організаційної структури центральних міністерств та їх підвідомчих організацій, що відповідає стратегічним цілям і тактичним завданням, що стоять перед відповідним міністерством;

дотримання вимог нормативно-правових актів і внутрішніх регламентів, що регулюють діяльність Міністерства та підвідомчих організацій.

Кожен напрямок (підсистема) моніторингу результативності включає заходи і процедури за наступними напрямками:

уточнення, модифікація системи взаємопов'язаних і несуперечливих цілей і завдань на різних рівнях управління Міністерства та підвідомчих організацій;

аналіз існуючої правової бази, організаційних структур і використовуваного інструментарію;

виявлення та аналіз потенційних ризиків, аналіз існуючої системи управління ризиками;

організація системи обліку та моніторингу (збору, обробки і передачі) інформації, в тому числі розробка системи показників, формування звітів, що містять управлінську, фінансову та іншу інформацію;

здійснення контрольних дій і вироблення рекомендацій щодо підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат, а також підвищення якості бюджетних послуг;

розробка, документування та впровадження процедур моніторингу результативності, регулярні оцінки якості системи внутрішнього контролю в Міністерстві та підвідомчих організаціях, вироблення рекомендацій щодо розвитку моніторингу результативності та контролю за їх виконанням;

створення комплексної автоматизованої бази даних для організації оперативного збору і обробки вхідної в міністерства інформації.

В рамках моніторингу слід проводити постійний аналіз правової бази, регулюючої функції, аналіз використовуваного інструментарію з

точки зору впливу на досягнення стратегічних цілей, рішення тактичних завдань, реалізацію бюджетних програм.

Аналіз існуючої системи управління ризиками включає кількісну оцінку ймовірності подій, які можуть негативно вплинути на досягнення стратегічних цілей, рішення тактичних завдань, реалізацію бюджетних програм та оцінку можливого матеріального збитку в результаті настання таких подій.

Для перевірки інформативності та достовірності показників, включених в систему моніторингу ефективності та результативності витрат, організовуються і проводяться контрольні дії, включаючи організацію незалежних експертиз (залучення зовнішніх аудиторів), соціологічних опитувань споживачів послуг і т.д.

Моніторинг фінансового стану та якості управління фінансами повинен здійснюватися і на рівні регіонів України. В основі методики моніторингу лежить система індикаторів, що відображають окремі фактори фінансового становища або якості управління фінансами.

В якості вихідних даних для проведення оцінки слід використовувати офіційні статистичні дані, фінансову звітність, інформацію і нормативно-правові акти.

Базові індикатори оцінки фінансового становища та якості управління бюджетами відображають ключові фактори платоспроможності, що визначають поточний фінансовий стан і потенційні фінансові можливості, стійкість по відношенню до впливу негативних зовнішніх факторів, рівень методологічного і нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу, результати впровадження передових практик управління фінансами, доступність і об'єктивність інформації про фінансово-економічний стан території.



Індикатори повинні бути згруповані за напрямками, що відображають окремі елементи фінансового становища і якості управління бюджетами.

Оцінка фінансового становища і оцінка якості управління фінансами регіону вимірюються в балах. Максимально можлива (найкраща) величина фінансового становища і якості управління фінансами становить 30 балів. Для індикаторів встановлені різні вагомості відносно значущості. Відмінності в величинах ваги обумовлені різним ступенем впливу розкритих індикаторами факторів на загальний рівень фінансового становища і якості управління фінансами.

Підсумкова (комплексна) оцінка фінансового становища (якості управління фінансами) визначається сумою добутків оцінок за всіма індикаторами на відповідну питому вагу відносно значущості індикаторів.

Для отримання найбільш повної інформації про систему фінансування розвитку соціальної інфраструктури в аспекті соціальної політики з позиції кінцевих результатів пропонується проведення трьох взаємопов'язаних видів моніторингу, кожен з яких має свої цілі, завдання, методи проведення та аналізу даних:

- стандартний моніторинг;
- розширений моніторинг;
- поглиблений моніторинг.

Стандартний моніторинг передбачає аналіз існуючих нормативних правових актів України, що регламентують процес фінансування соціальних галузей; пошук методик визначення нормативів надання послуг у соціальній сфері та проведення їх порівняльного аналізу.

Як джерела відповідних даних пропонується використовувати електронні бази даних, а також нормативно-правові акти, зібрані безпосередньо в регіонах України.

Проведення розширеного моніторингу базується на використанні методів суцільного дистанційного опитування (анкетування). Результати анкетування стануть основою розрахунку показників та індикаторів, за якими в подальшому буде проведена оцінка успішності проведення соціальної політики, впровадження нових форм надання соціальних послуг, що неодмінно позначиться на розвитку соціальної інфраструктури регіонів країни.

Формалізована форма запиту інформації у вигляді анкети або моніторингової таблиці має істотний недолік. Вона не дозволяє виявити ризики, перешкоди або, навпаки, позитивні зовнішні ефекти від вироблених змін. Виявити переваги і недоліки покликаний поглиблений моніторинг. Даний вид моніторингу являє собою інтерв'ювання цільових груп (складених з фахівців соціальних галузей).

У перспективі, можливо розширення моніторингу за рахунок включення в нього керівників підвідомчих установ різних видів. Подібний комплексний підхід до проведення моніторингу дозволить всебічно розглянути поточну ситуацію в соціальній сфері. На основі запропонованого аналізу пропонується розробити систему індикаторів для моніторингу системи фінансування розвитку соціальної інфраструктури регіонів, в рамках здійснюваної державної та регіональної соціальної політики з позиції кінцевих результатів.

Таким чином, впровадження моніторингу системи фінансування соціальної політики дасть можливість порівнювати витрати і результати, вибирати найбільш ефективні шляхи витрачання бюджетних коштів, своєчасно оцінювати ступінь досягнення запланованих результатів і їх якість.

Посиленню фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, пов'язаних з наданням соціальних послуг населенню, може сприяти ініційоване органами місцевого самоврядування будівництво об'єктів нерухомості типу комплексних центрів послуг населенню. Такі об'єкти повинні бути в муніципальній власності і на орендних умовах передаватися зацікавленим суб'єктам для підприємницької діяльності. Підтримку таких ініціатив повинні здійснювати регіональні органи влади, в тому числі шляхом субсидування такого будівництва, введення пільгового оподаткування як на саме будівництво, так і на використання побудованого об'єкта на певний термін. З метою ініціювання активності підприємців органам місцевого самоврядування слід використовувати технології замовлення на певний вид економічної діяльності в сфері надання соціальних послуг населенню.

**Висновки.** Таким чином, в умовах обмежених бюджетних ресурсів необхідно підвищувати ефективність бюджетних витрат на розвиток соціальної інфраструктури регіонів в контексті державної соціальної політики, досягаючи певного компромісу між економічною ефективністю і соціальною справедливістю, уникаючи при розрахунку фінансових нормативів і при визначенні необхідних бюджетних асигнувань як розпорошення бюджетних коштів, так і концентрації бюджетних коштів на обмеженому числі напрямків.

Для отримання найбільш повної інформації про систему фінансування соціальної політики з позиції кінцевих результатів пропонується проведення трьох взаємопов'язаних видів моніторингу: стандартного, який передбачає порівняльний аналіз існуючих нормативних правових актів і методик визначення нормативів надання послуг у соціальній сфері; розширеного моніторингу, що базується на використанні методів суцільного дистанційного опитування,

поглибленого моніторингу на основі інтерв'ювання цільових груп фахівців.

Пропонується розробка системи індикаторів для моніторингу системи фінансування соціальної політики з позиції кінцевих результатів з доповненням і уточненням показників, використовуваних в доповідях про результати та основні напрямки діяльності, а також вдосконалення методик визначення економічної ефективності досягнення поставлених цілей і рішення задач.

### **Література:**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI із змінами та доповненнями. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Геєць В. М. Ліберально-демократичні засади: курс на модернізацію України / В. М. Геєць // Економіка України. – 2010. – №3. – С. 4-20.
3. Кулініч О. Чим загрожує «добровільно-примусове» об'єднання громад [Електронний ресурс]: Матеріали сайту "Економічна правда". – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/06/15/5466>
4. Куценко В. І. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко. – Чернігів: Видавець Лозовий В. М., 2011. – 656 с.
5. Лібанова Е. М. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та практичні аспекти оцінювання: монографія / Е.М. Лібанова. – Умань: Сочінський, 2012. – 312 с.
6. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні: монографія / О. В. Макарова; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
7. Пігуль Н. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні / Н. Пігуль, О. Люта, А. Бойко // Вісник Національного банку України. –

2015. – № 1. – С. 30-35. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu\\_2015\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu_2015_1_21).

8. Рибак С. О. Фінансове забезпечення модернізації соціального захисту населення / С. О. Рибак // Фінанси України. – 2013. – № 1. – С. 7-21. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2013\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2013_1_3).

9. Чернюк Л. Г. Соціальна інфраструктура та її пріоритетність в системі суспільного розвитку (методолого-організаційні аспекти) / Л. Г. Чернюк, П. В. Пепа // Вісник Чернігівського держ. ун-ту. – Вип. 1 (56). – 2012. – (Серія: економічні науки). – С. 10-20.

### **References:**

1. Bjudzhetnyj kodeks Ukrai'ny vid 08.07.2010 № 2456-VI iz zminamy ta dopovnennjamy. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Gejec' V. M. Liberal'no-demokratychni zasady: kurs na modernizaciju Ukrai'ny / V. M. Gejec' //Ekonomika Ukrai'ny. – 2010. – №3. – S. 4-20.

3. Kulinich O. Chym zagrozhuje «dobrovil'no-prymusove» ob'jednannja gromad [Elektronnyj resurs]: Materialy sajtu "Ekonomichna pravda". – Rezhym dostupu: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/06/15/5466>

4. Kucenko V. I. Social'na bezpeka v konteksti stalogo rozvytku / V. I. Kucenko, V. P. Udovychenko. – Chernigiv: Vydavec' Lozovyj V. M., 2011. – 656 s.

5. Libanova E. M. Social'ni rezul'taty derzhavnyh program: teoretyko-metodologichni ta praktychni aspekty ocinjuvannja: monografija / E. M. Libanova. – Uman': Sochins'kyj, 2012. – 312 s.

6. Makarova O. V. Social'na polityka v Ukrai'ni: monografija / O. V. Makarova; In-t demografii' ta social'nyh do-slidzhen' im. M. V. Ptuhy NAN Ukrai'ny. – K., 2015. – 244 s.

7. *Pigul' N. Finansove zabezpechennja social'noi' sfery v Ukraini / N. Pigul', O. Ljuta, A. Bojko // Visnyk Nacional'nogo banku Ukrainy. – 2015. – № 1. – S. 30-35. – Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu\\_2015\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu_2015_1_21).*
8. *Rybak S. O. Finansove zabezpechennja modernizacii' social'nogo zahystu naselennja / S. O. Rybak // Finansy Ukrainy. – 2013. – № 1. – S. 7-21. – Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2013\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2013_1_3).*
9. *Chernjuk L. G. Social'na infrastruktura ta i'i' priorytetnist' v systemi suspil'nogo rozvytku (metodologo-organizacijni aspekty) / L. G. Chernjuk, P. V. Pepa // Visnyk Chernigivs'kogo derzh. un-tu. – Vyp. 1 (56). – 2012. – (Serija: ekonomichni nauky). – S. 10-20.*