

Якуц Діана Романівна
студентка гр. ФФзм-21, ННІНОТ, ЗУНУ, м. Тернопіль
Науковий керівник: к. е. н., доцент Шашкевич О. Л.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Питання методологічних засад бюджетної політики у соціальній сфері охоплює вироблення принципів та інституційних умов її розробки та реалізації відповідно до обраних пріоритетів соціально-економічного розвитку. На процес вироблення бюджетної політики впливають комплекс чинників екзо- та ендogenous характеру, що зумовлює складність цього процесу. Провідною проблемою бюджетної політики є оптимізація застосування суперечливих функцій бюджетного регулювання за умов дефіциту бюджетних ресурсів та наявності розбіжностей в інтересах різних суспільних груп. Вирішити ці протиріччя може вироблення наукових принципів розробки та реалізації бюджетної політики у соціальній сфері.

Фінансова наука виробила багато підходів до виділення принципів бюджетної політики, які не характеризуються змістовною єдністю. На думку Ю. Пасічника «принципи бюджетної політики похідні від принципів бюджетної системи» [3, с. 253]. Цю позицію поділяє І. Плужніков, який виокремлює п'ятнадцять принципів реалізації бюджетної політики. Частина із них вчений пов'язує зі: створенням належних умов для прискореного розвитку економіки, що формує матеріальний базис для підвищення рівня і якості життя населення; стимулюванням діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності з метою зміцнення їх фінансового становища та створення нових робочих місць; модернізацією форм та методів формування доходів держави для забезпечення фінансових можливостей щодо надання населенню суспільних благ на рівні європейських стандартів; забезпеченням раціонального використання ресурсів [4, с. 178]. Інші принципи І. Плужніков ототожнює із принципами бюджетної системи, визначеними положеннями Бюджетного кодексу України [4, с. 179-181]. Критикуючи такий підхід до визначення принципів бюджетної політики, В. Дем'янишин зазначає, що вони суперечать змістовному поняттю терміну «принцип» та окреслюють завдання бюджетної політики [2, с. 32].

Відмінний підхід до окреслення принципів бюджетної політики пропонує С. Булгакова. На її думку, такими принципами є: «відповідальність держави за безумовне виконання взятих на себе зобов'язань; реалістичність; орієнтація бюджету на збільшення доходів за рахунок рішучого здійснення заходів щодо легалізації підприємницької ініціативи; деталізація цілей бюджетної політики» [7, с. 134-135]. Проте, в подальшому С. Булгакова ідентифікує бюджетну політику з управлінням бюджетними коштами та доповнює її принципи такими, як: «залежність від кінцевої мети; макроекономічна збалансованість галузей та територій; відповідність інтересам усього суспільства; врахування економічних законів; врахування екзо- та ендogenous економічних умов на

підставі реальних можливостей» [7, с.104]. У цьому підході також простежується зміщення власне принципів бюджетної політики з її завданнями.

В основу визначення принципів бюджетної політики має бути покладене змістовне розуміння терміну «принцип» як ключових засад, ідей, які мають бути покладені в основу її здійснення. Принципи повинні мати універсальний та абстрактний характер щодо відображення закономірностей функціонування бюджетних відносин. Вони визначають основні параметри функціонування бюджетних відносин, архітектоніку бюджетного механізму, виступають у ролі критеріїв для оцінювання найважливіших рішень держави щодо бюджету. З огляду на винятково важливу роль принципів у належному функціонуванні бюджетних відносин, їх виокремлення повинно мати належне обґрунтування.

Усі принципи бюджетної політики доцільно розмежовувати на загальні та спеціальні. Загальними є такі принципи бюджетної політики, які характерні для усіх її напрямів та реалізуються в економічних системах різного рівня розвитку. До таких принципів необхідно зараховувати такі, які наукової обґрунтованості, системності й послідовності, інституційної визначеності, транспарентності й адаптивності. Щодо спеціальних принципів, то вони відображають специфіку бюджетної політики у певній сфері, з урахуванням дії відповідних чинників, які зумовлюють особливості перебігу бюджетних відносин.

Принцип наукової обґрунтованості бюджетної політики у соціальній сфері полягає в тому, що при її розробці необхідно враховувати дію об'єктивних економічних законів розвитку суспільства, застосовувати інноваційні методики планування заходів на усіх етапах реалізації. В основу застосування принципу наукової обґрунтованості покладене використання наукової інформації, що є продуктом нематеріального виробництва та тісний зв'язок між фінансовою наукою та практикою. Фінансові інновації у бюджетній сфері не можливі без прискореного розвитку наукової інфраструктури. Пріоритетним вважається належне фінансування фундаментальних та прикладних наукових розробок щодо розвитку інституційного забезпечення бюджетної політики у соціальній сфері, модернізації інструментарію бюджетного механізму та наукових підходів до його ефективного використання. Інтеграція наукових засад у процес розробки бюджетної політики у соціальній сфері передбачає, серед іншого, залучення науковців до вироблення її пріоритетів планування та проектування бюджетів, організації підвищення кваліфікації спеціалістів фінансового спрямування у закладах соціальної сфери.

Вагомим принципом бюджетної політики у соціальній сфері є системність та послідовність її реалізації. В основу формування та використання бюджетних ресурсів на надання суспільних послуг у соціальній сфері мають бути покладені критерії раціонального обґрунтування, інклюзивності та дієвості, узгодженості зі стратегічними пріоритетами розвитку. Послідовність бюджетної політики у соціальній сфері полягає у забезпеченні стабільності визначених пріоритетів її реалізації, що закріплені у

бюджетних програмах, їх нееластичності від зміни політичних та економічних циклів. Однак, бюджетна політика не має бути догматичною, вона повинна передбачати можливості адаптації цілей та заходів в залежності від глибини та вагомості зрушень в зовнішньому середовищі її реалізації. Інклюзивність бюджетної політики у соціальній сфері має виняткове значення, зважаючи на специфіку продукту її діяльності, яким є суспільні послуги. Бюджетна політика має враховувати інтереси та потреби усіх верств населення, що в умовах демократії реалізується через інструменти участі громадськості у виробленні та реалізації управлінських рішень з різних аспектів суспільного життя, особливо щодо функціонування соціальної сфери. Завдяки налагодженню комунікації з усіма зацікавленими сторонами забезпечується послідовність бюджетної політики у соціальній сфері, коли прийняті рішення щодо формування та використання бюджетних коштів відображають інтереси усіх сторін суспільного діалогу, не залежно від політичної кон'юнктури.

Принцип інституційної визначеності бюджетної політики обумовлюється самою природою бюджетних відносин, які мають імперативний характер. Будь-які рішення щодо формування чи використання бюджетних ресурсів у галузі соціальної сфери повинні отримувати правове визначення, оскільки йде мова про суспільні кошти, які належать не конкретній особі, а суспільству в цілому. Для забезпечення ефективного використання цих коштів бюджетні операції мають транспарентний характер та оформлені відповідними правовими актами. Втім, процес інституціоналізації бюджетних відносин у соціальній сфері не означає лише дотримання норм законодавства, це поняття значно ширше. Інституції, згідно інституційного підходу, – це усталені та повторювані відносини між суб'єктами соціальних відносин, які наділяють їх певними соціальними ролями та створюють умови для розподілу матеріальних і духовних благ. Якщо такі норми набувають сталості, то вони інституціоналізуються, тобто отримують визнання суспільством та оформлення у правовому контексті. Для прикладу, у вітчизняному суспільстві правове оформлення отримали інституційні норми щодо необхідності бюджетного фінансування надання послуг перевезення дітей до місць навчання, організації харчування у закладах соціальної сфери за рахунок бюджетних коштів та ін. Незважаючи на те, що такі практики не мають аналогів у багатьох зарубіжних державах, вітчизняне суспільство визначає їх як необхідну складову функціонування соціальної сфери. Інституціоналізація бюджетної політики у соціальній сфері також виявляється у розмежуванні повноважень щодо її фінансування між різними ланками системи публічного управління.

Принцип адаптивності бюджетної політики у соціальній сфері передбачає, що цілі та завдання цієї політики мають піддаватися періодичному перегляду та актуалізації відповідно до нових реалій. Зміна економічної ситуації в країні, тенденцій суспільного розвитку, реалізація структурних реформ, трансформація зовнішніх чинників впливу та внутрішнього потенціалу розвитку соціальної сфери, модернізація інституційного середовища її функціонування потребують відображення та урахування цих

змін в бюджетній політиці. Проте, надмірна варіативність бюджетної політики у соціальній сфері загрожує перспективам її ефективного функціонування й розвитку, зважаючи на довгостроковий характер впливу бюджетних інструментів на процеси, які відбуваються у соціальній сфері та наявність певного часового лагу між прийняттям рішення щодо новацій у бюджетних відносинах та відповідним результатом діяльності соціальної сфери. Уникнути ризику високого рівня варіативності бюджетної політики допомагає чітке закріплення її пріоритетів у бюджетній стратегії. За цих обставин можлива функціональна адаптація бюджетної політики, коли досягнення стратегічних цілей розвитку соціальної сфери забезпечується за рахунок комбінації методів та інструментів бюджетної політики, пошуку оптимального їх поєднання.

Виняткове значення у забезпеченні ефективності бюджетної політики у соціальній сфері має принцип транспарентності. Управлінська наука виробила кілька рівнів забезпечення транспарентності та участі громадськості в управлінні суспільним розвитком. Транспарентність бюджетної політики забезпечується через застосування процедур публічного обговорення бюджетних ініціатив у соціальній сфері, залучення до розробки управлінських рішень стейкхолдерів, зокрема інститутів громадянського суспільства, активних громадян. Завдяки цьому досягається компроміс інтересів при ухваленні складних рішень щодо перегрупування бюджетних ресурсів, оптимізації їхньої структури та ін.

Крім цього, транспарентність бюджетної політики у соціальній сфері є запорукою підтримки дій органів влади з боку громадськості, уникнення підґрунтя для появи конфліктів у відносинах влади з населенням. Важливість діалогу влади з громадськістю у питанні реалізації бюджетної політики у соціальній сфері обумовлюється й тим, що в сучасних умовах відбуваються складні реформи у галузях освіти, культури, охорони здоров'я, які передбачають ухвалення та званих «непопулярних» рішень щодо закриття закладів соціальної сфери та вивільнення працівників, обмеження видатків бюджету за окремими цільовими програмами, впровадження нових схем розподілу фінансування, розробку систем оцінювання ефективності видатків та ін. У багатьох випадках ці реформаторські заходи негативно сприймаються частиною суспільства і тільки максимальна відкритість рішень, тісний діалог з громадськістю дають підстави очікувати, що новації не супроводжуватимуться зростанням соціальної напруги.

Еволюція бюджетної політики забезпечила формування її спеціальних принципів, до яких ми схильні відносити принципи нейтральності, адресності, використання середньострокового бюджетування, урахування об'єктивних обмежень. Принцип нейтральності бюджетної політики найбільш притаманний для країн з перехідною економікою [6]. В умовах недостатнього розвитку інституційного забезпечення бюджетної політики навіть обґрунтовані та дієві з теоретичного погляду заходи можуть виявитись неефективними на практиці, не спричинити значних результатів у функціонуванні соціальної сфери. Видатки бюджетів соціального спрямування, до яких зараховують видатки на освіту, охорону здоров'я,

розвиток фізичної та духовної культури, у фінансовій науці визначають як такі, що індукують економічне зростання (growth friendly productive public expenditures) [1]. Проте, у державах з перехідною економікою і слабо розвинутих інституційним забезпеченням (домінуванням екстрактивних інститутів) така кореспонденція може бути невідчутною. У цьому випадку важливе не тільки нарощування бюджетних видатків у галузі соціальної сфери, але й їх структурна оптимізація для підвищення ефективності використання. Як зазначають Т. Канєва та М. Шаповал, тільки у випадку, коли буде наявною експоненціальна залежність між обсягами бюджетних видатків на надання певних послуг та їхньою якістю, «...можна говорити про успішне бюджетне стимулювання суспільного розвитку, відчутне зростання інтелектуального капіталу» [5, с. 222].

Спеціальним принципом бюджетної політики у соціальній сфері є її адресність, передумовою чого є об'єктивне та неупереджене оцінювання потреби суспільства у відповідних послугах. Супереч стереотипам про переваги вільного ринку, в умовах самоусунення держави від регулювання надання суспільних послуг їх ефективний та справедливий розподіл у суспільстві й досягнення на цій основі суспільного добробуту неможливі. Тому забезпечення оптимізації продукування суспільних благ та їх ефективний розподіл – головне завдання бюджетної політики у соціальній сфері, що у розвинутих країнах забезпечується через застосування інструментів фіскально-бюджетного регулювання. Це формує умови для безпосередньої оплати суспільством вартості цих благ, а отже оптимізації їхнього розподілу. У перехідних економіках, де відсутні економічні передумови для такого алгоритму відсутні, важливим питанням ефективності бюджетної політики є стандартизація процедур надання послуг та уніфікація підходів до оцінювання їхньої вартості, а також періодичний моніторинг потреб суспільства у відповідних послугах. Бюджетна політика у державах з перехідною економікою має передбачати гарантії подолання ринкових деліктів, усувати суспільне напруження, знижувати депривації, забезпечувати доступність послуг, не пригнічуючи при цьому мотивації до господарської діяльності.

Актуальним спеціальним принципом бюджетної політики на сьогодні є імплементація середньострокового бюджетування. Воно передбачає визначення цілей та завдань бюджетної політики за схемою «наступний за поточним + два подальші роки» та їх тісний зв'язок з пріоритетами стратегії розвитку держави та галузі соціальної сфери. Дотримання логічного ланцюга бюджетної політики забезпечує її послідовність, дає змогу оптимізувати структуру бюджетних ресурсів, забезпечити високий рівень прозорості управлінських рішень. Втім, ефективність застосування цього принципу значною мірою залежить від еволюції інституційного забезпечення й усунення інституційних «пасток», таких як проектування неефективних бюджетних програм, високі транзакційні витрати на застосування середньострокового бюджетування та ін. Нарешті, спеціальний принцип урахування об'єктивних обмежень при реалізації бюджетної політики у соціальній сфері передбачає,

що така політика має враховувати формалізовані та неформалізовані обмеження, які впливають на перебіг бюджетних відносин. Ці обмеження можуть бути продиктованими економічною раціональністю (ліміти фінансування поточних витрат, превентивні обмеження щодо нераціонального використання бюджетних коштів та ін.), а також суспільними стереотипами (стійкими переконаннями суспільства щодо необхідності обмеження певних видатків бюджету соціального спрямування), що є результатом протистояння нових та застарілих формальних і неформальних суспільних інститутів.

Список використаних джерел:

1. Mura P. O. How growth-friendly are productive public expenditures? An empirical analysis for Eastern Europe. *Theoretical & Applied Economics*. 2014. Vol. 21. Issue 10. P. 7-20.
2. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 1 (10). С. 19-34.
3. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2. / Редкол.: Мочерний С. В. (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2001. 848 с.
4. Засади формування бюджетної політики держави: монографія / Єрмошенко М., Єрохін С., Плужніков І. та ін.; за наук. ред. д. е. н., проф. М. Єрмошенка. К.: НАУ, 2003. 284 с.
5. Канєва Т., Шаповал М. Методологічні засади бюджетної політики. *Бізнес-Інформ*. 2019. № 6. С. 218-226.
6. Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 3. С. 116-130.
7. Формування і функціонування бюджетної системи України. Монографія / Булгакова С., Колодій О., Єрмошенко Л. та ін.; за заг. ред. А. Мазаракі. К.: Книга, 2003. 344 с.