

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ФІНАНСІВ ТА ОБЛІКУ**

Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

Малішевська Ольга Степанівна

**ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ
ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр»

Науковий керівник:

Булавинець В. М.

к.е.н., доц. кафедри фінансів ім. С. І. Юрія

Тернопіль – 2023

Анотація

Малішевська О. С. Підвищення ефективності бюджетної політики держави у соціальній сфері. Рукопис.

Дослідження на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 072 – Фінанси, банківська справа та страхування, освітньо-професійна програма «Фінанси» – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2023.

У роботі розглянуті теоретичні та методологічні засади бюджетної політики держави у соціальній сфері; проведено аналіз практики здійснення бюджетної політики у соціальній сфері у розрізі галузей освіти, охорони здоров'я, культури; розроблені напрями підвищення ефективності бюджетної політики у соціальній сфері в сучасних умовах.

Annotation

Malishevskaya O. S. Increasing the effectiveness of the state budget policy in the social sphere. Manuscript.

Doctoral studies for the education level “Master’s Degree” with the title 072 – “Finance, Banking and Insurance”, Educational and vocational training program “Finance” – West-Ukrainian National University, Ternopil, 2023.

The theoretical and methodological bases of the state’s budget policy in the social sphere are considered; the budget policy practice in the social sphere is analyzed in the context of education, health care and culture; directions of increase of efficiency of budgetary policy in the social sphere are developed in modern conditions.

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ 1. Теоретико-методологічні основи бюджетної політики у соціальній сфері.....	8
1.1. Економічний зміст, складові та особливості бюджетної політики у соціальній сфері.....	8
1.2. Методологічні засади бюджетної політики у соціальній сфері.....	18
Висновки до розділу 1.....	25
Розділ 2. Практика здійснення бюджетної політики у соціальній сфері в Україні.....	28
2.1. Практичні аспекти здійснення бюджетної політики у галузі освіти...	28
2.2. Практика здійснення бюджетної політики щодо охорони здоров'я...	37
2.3. Тенденції бюджетної політики у сфері культури.....	46
Висновки до розділу 2.....	54
Розділ 3. Пріоритети вдосконалення бюджетної політики у соціальній сфері в сучасних умовах.....	56
3.1. Особливості зарубіжного досвіду здійснення бюджетної політики у соціальній сфері та можливості його запровадження в Україні.....	56
3.2. Напрями реформування бюджетної політики у соціальній сфері в умовах сьогодення.....	65
Висновки до розділу 3.....	74
Висновки.....	76
Список використаних джерел.....	82

ВСТУП

Актуальність теми. Належне функціонування соціальної сфери є однією із важливих умов забезпечення суспільного добробуту, адже послуги, які вона забезпечує, належать до найважливіших для людини, забезпечують її життєво необхідні потреби. Вирішити це питання без проведення науково-обґрунтованої, стратегічно продуманої бюджетної політики складно, адже в нашій країні саме бюджетні ресурси є провідним джерелом фінансового забезпечення соціальної сфери. Бюджетна політика у соціальній сфері, зважаючи на особливості послуг, які забезпечують освіта, охорона здоров'я, культура, має вибудовуватись таким чином, щоб максимально враховувати інтереси усіх верств населення, органів публічної влади та постачальників суспільних благ. Завдяки цьому можливо досягти максимально об'єктивного розподілу бюджетних ресурсів як важливої передумови досягнення високих стандартів добробуту. Бюджетна політика у соціальній сфері дає можливість реалізувати соціальну функцію держави, яка в сучасному суспільстві розглядається як одна із найбільш пріоритетних.

Впродовж останнього століття бюджетна політика у соціальній сфері зазнала радикальних трансформацій, змінились не тільки її інструментарій та межі реалізації, але й саме розуміння її ролі у забезпеченні сталого розвитку країни. Якщо на початку ХХ ст. соціальна функція держави була на маргінесі уваги органів публічної влади, що відповідно визначало вторинність видатків на соціальні цілі у структурі бюджету, то на початку ХХІ ст. соціальна складова бюджету є найважливішою практично у всіх країнах світу, незалежно від моделі економіки, яка у них розвивається. Бюджетні ресурси відіграють найважливішу роль у формуванні фінансової бази надання суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери. Відтак, забезпечення ефективності бюджетної політики у цій сфері набуває виняткової ваги.

Наукова сфера впродовж багатьох десятиліть приділяла значну увагу дослідженню проблематики розробки та реалізації бюджетної політики у різних складових соціальної сфери, ці напрацювання представлені як у публікаціях

зарубіжних вчених, так і вітчизняних науковців. Розвиток теоретичних засад та практики формування і використання бюджетних ресурсів на надання благ, які продукує соціальна сфера, відображені у науковому доробку таких всесвітньо відомих вчених, як Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Дж. Стігліц, В. Танзі, Р. Дорнбуш, Дж. Тобін, А. Пігу, Дж. Хікс, Р. Масгрейв. Серед вітчизняної наукової спільноти ці питання вивчали І. Алексеев, О. Амоша, Т. Боголіб, О. Василик, В. Горин, В. Глущенко, В. Дем'янишин, Б. Малиняк, О. Кириленко, Л. Лисяк, З. Лободіна, І. Луніна, С. Михайленко, В. Тропіна та інші вчені. Однак, актуальним питанням наукового плану є вплив війни на бюджету політику в соціальній сфері, також потребують вирішення проблеми забезпечення ефективності використання бюджетних ресурсів та її оцінювання, демократизації підходів до організації процесу надання суспільних благ. Усе це обумовлює актуальність теми роботи, визначає її мету і завдання.

Метою дослідження є розвиток теоретичних і методологічних засад бюджетної політики у соціальній сфері, аналіз тенденцій її здійснення в Україні, обґрунтування напрямів її реформування з урахуванням сучасних реалій.

Досягнення цієї мети кваліфікаційної роботи потребувало вирішення низки **завдань**, а саме:

- розкриття економічного змісту, складових та особливостей бюджетної політики у соціальній сфері;
- висвітлення методологічних засад бюджетної політики у соціальній сфері;
- оцінювання практики здійснення бюджетної політики у галузі освіти;
- аналіз практика здійснення бюджетної політики щодо охорони здоров'я;
- виявлення тенденцій бюджетної політики у сфері культури;
- вивчення особливостей зарубіжного досвіду здійснення бюджетної політики у соціальній сфері та можливостей його запровадження в Україні;
- обґрунтування напрямів реформування бюджетної політики у соціальній сфері в умовах сьогодення.

Об'єктом дослідження є процес здійснення бюджетної політики у соціальній сфері.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти здійснення бюджетної політики у соціальній сфері у контексті підвищення її ефективності та урахування сучасних реалій.

Методологічна база дослідження. Проведене дослідження базується на системному та діалектичному методологічних підходах, із застосуванням цілого комплексу загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Зокрема, при обґрунтуванні сутності, ключових ознак та принципів здійснення бюджетної політики у соціальній сфері були використані історичний метод, узагальнення, порівняння, групування, абстрагування; проведений аналіз практики здійснення бюджетної політики у соціальній сфері у розрізі її складових передбачав задіяння таких наукових методів, як структурно-динамічний аналіз, компаративний аналіз, табличне та графічне порівняння, експертне оцінювання; оцінювання зарубіжного досвіду реалізації бюджетної політики у соціальній сфері та вироблення векторів її реформування в Україні передбачало застосування таких наукових методів, як аналіз та синтез, абстрагування, індукція, системно-функціональний та інших.

Теоретичну та інформаційну основу дослідження складають наукові праці, розміщені у періодичних наукових виданнях та збірниках наукових праць, монографічна і навчальна література, бюджетне законодавство та правові акти, які врегульовують різні питання функціонування соціальної сфери, статистичні дані Державної служби статистики України, офіційного веб-порталу відкритих даних OpenBudget.gov.ua, публікації інформаційно-аналітичних спеціалізованих інтернет-платформ minfin.com.ua, VoxUkraine.org, інші джерела.

Наукова новизна результатів дослідження. У кваліфікаційній роботі проведене узагальнення теоретичних напрацювань з обґрунтування сутності та принципів здійснення бюджетної політики у соціальній сфері. Проведений аналіз практики здійснення бюджетної політики у соціальній сфері вказав на тенденції її трансформації в умовах воєнного часу, найважливіші чинники, які впливають на параметри видатків бюджетів на продукування суспільних благ, застосування

методів та інструментів їхнього фінансування. Це дало можливість сформулювати власне бачення напрямів розвитку бюджетної політики у соціальній сфері, які б враховували специфіку воєнного часу та обраний стратегічний курс на зміцнення демократичних засад функціонування публічного сектору економіки.

Практичне значення отриманих результатів. У кваліфікаційній роботі розроблено ряд висновків та пропозицій, які можуть бути використані для корегування пріоритетів вдосконалення бюджетної політики у соціальній сфері. Зокрема, перспективу практичного втілення мають пропозиції щодо посилення стратегічного характеру бюджетної політики у соціальній сфері, реструктуризації мережі закладів, які надають суспільні послуги, демократизації процесу надання суспільних благ та ін. Результати теоретичного дослідження, аналітичні розробки також можуть бути використані при викладанні дисциплін професійного циклу підготовки фінансистів у вищій школі.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота має класичну структуру, що об'єднує вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел.

Апробація результатів дослідження. Окремі результати кваліфікаційної роботи відображені у наукових публікаціях автора:

1. Горин В., Малішевська О. Реалізація соціальної складової бюджетної політики в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 60-63.

2. Малішевська О. Принципи реалізації бюджетної політики у соціальній сфері. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 3. Т. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.

Повний обсяг роботи становить 87 сторінок комп'ютерного тексту. Основний зміст роботи викладений на 81 сторінці. У роботі 9 таблиць та 4 рисунки. Список використаних джерел налічує 63 позиції.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

1.1. Економічний зміст, складові та особливості бюджетної політики у соціальній сфері

Соціальний статус нашої країни, який закріплений в Конституції України, передбачає реалізацію владними інститутами такої політики у соціальній сфері, яка забезпечує задоволення основних прав та свобод людини, створення належних умов для усебічного фізичного, інтелектуального, духовно-культурного розвитку, реалізації особистісного потенціалу кожного індивіда. Реалізація соціального статусу держави вимагає також уваги до питань забезпечення гідного рівня життя для різних верств населення, недопущення обмеження доступу до суспільних благ, надмірних проявів майнової, соціальної та інших вимірів дискримінації. Продумана соціальна політика, в основі якої покладені ідеї наукової концепції інклюзивного розвитку, реалізується через належне функціонування соціальної сфери, державні стандарти доходу та соціального захисту при настанні соціальних ризиків, дієве реагування на новітні виклики стабільності суспільного розвитку.

Реалізація ефективної соціальної політики в ринкових умовах невіддільно пов'язана із розвитком адекватних механізмів її фінансового забезпечення, одним із яких є бюджетна політика. Через бюджетну політику уряд впливає на процеси формування і використання бюджетних ресурсів, що надходять на забезпечення діяльності закладів соціальної сфери, на параметри доступності та якості послуг, які вона постачає населенню. Будучи продуктом діяльності соціальної сфери, ці суспільні блага належать до міжнародно визнаних індикаторів рівня та якості життя, які використовуються у порівняннях рівня соціального розвитку країн.

Бюджетна політика у соціальній сфері упродовж свого існування зазнавала значних трансформацій у різні історичні періоди суспільного розвитку. У період

промислової революції та становлення сучасної моделі капіталізму, бюджетна політика мала у своїй основі ідеї лібералізму, що пропагували обмеження рівня державного втручання в економічні й соціальні відносини, культ конкуренції та вільного підприємництва. Відповідно, сфера охоплення бюджетної політики була не виправдано звуженою з погляду сучасної людини – вона передбачала надання за державний кошт послуг здобуття елементарного рівня освіти, обмеженого обсягу медичної допомоги, а про задоволення культурних потреб суспільства за рахунок бюджетних ресурсів навіть не йшла мова. Ця модель бюджетної політики з погляду сучасної людини була винятково неефективною, далекою від потреб більшої частини суспільства, зорієнтованою на відстоювання інтересів крупного капіталу.

Демократичні процеси, які супроводжували кінець XIX – початок XX ст., призвели до популяризації ідеології антропоцентризму, яка ставить в основу діяльності держави людину з її інтересами, потребами та особливостями життя. Розширення політичних та, зокрема, виборчих прав широких суспільних верств привело до втрати популярності ідеології вільного неконтрольованого ринку та здобуття підтримки ідеями щодо радикального збільшення масштабів державного втручання у ринкові процеси, посилення відповідальності уряду за задоволення потреб суспільства. Це виявилось у збільшенні масштабів перерозподілу ресурсів в економіці, нарощування бюджетів та розвитку систем освіти, охорони здоров'я та культури із помітною участю держави у їхньому фінансовому забезпеченні. Бюджетне фінансування зміцнило свої позиції як провідна форма фінансового забезпечення діяльності соціальної сфери, а бюджет утвердився як головний інструмент реалізації соціальної функції держави. У цей період зобов'язання держави щодо гарантування за рахунок бюджетних ресурсів доступу населення до найважливіших суспільних благ, які формують рівень життя людини, отримали своє законодавче закріплення.

Проте, у другій половині XX ст. все більш переконливо почали проявлятися негативні наслідки надмірного державного регулювання економіки та проведення політики форсованого розвитку державного сегменту соціальної сфери. Падіння

якості суспільних благ при постійному збільшенні вартості їхнього продукування, невідповідність асортименту суспільних послуг потребам суспільства, а також розширення таких явищ, як казнокрадство, корупція та лобізм у соціальній сфері стали наслідком руйнації ринкових принципів її функціонування, коли боротьба за споживача мотивує постачальників дбати про якість і доступність потрібного споживачу блага. Отримуючи бюджетне фінансування, заклади соціальної сфери державної та комунальної форми власності не мали мотивації до ефективного господарювання, врахування потреб споживачів при продукуванні суспільних благ, економного й раціонального витрачання ресурсів. Постійне нарощування обсягів їх фінансування спричиняло поглиблення рівня бюджетного дефіциту та постійне зростання рівня фіскального навантаження на економіку.

Відповіддю на посилення кризи державних фінансів як наслідку надмірно соціально спрямованої бюджетної політики стало повернення до ліберальних ідей та ринкових принципів функціонування у всіх сферах суспільного життя, в тому числі при організації надання суспільних послуг соціальної сфери. Конкретними проявами такої політики стало впровадження конкурентних моделей розподілу бюджетного фінансування для постачальників суспільних благ, демократизація процесу їхнього продукування, перехід від прямого бюджетного фінансування до бюджетної підтримки як провідної форми участі бюджету у функціонуванні соціальної сфери.

Теоретичне підґрунтя проведення бюджетної політики у соціальній сфері впродовж останніх десятиліть формує концепція сталого розвитку, яка передбачає першість держави як суб'єкта забезпечення суспільного прогресу. На відміну від положень теорії держави суспільного добробуту, що вбачає шлях до забезпечення гідного рівня життя суспільства через продукування суспільних благ державою, яка розвиває для цього мережу бюджетних закладів соціальної сфери, у концепції сталого розвитку держава виступає лише замовником суспільних благ від імені суспільства, а постачальниками їх можуть бути як державні й комунальні заклади соціальної сфери, так і представники приватного сегменту економіки.

Спільним для обох концепцій суспільного розвитку є те, що вони визнають вагоме значення бюджетних ресурсів у вирішенні проблем суспільного розвитку. Спрямування бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ, на думку сучасних вчених, дає найбільший ефект у контексті стимулювання підвищення освітнього рівня суспільства, поліпшення його здоров'я і працездатності, а також задоволення культурних потреб різних суспільних верств. Однак, суспільні блага, які продукує соціальна сфера, мають характерну ознаку, що полягає у їхньому колективному споживанні. Це ускладнює можливості відокремлення від кола споживачів суспільних благ тих, хто не має можливості їх оплатити. Зважаючи на цю особливість, постачання суспільних благ з комерційного погляду є не вигідним, а тому головним суб'єктом у цьому процесі виступає держава.

Разом з тим, помилковим було б стверджувати, що соціальна сфера має можливість постачати тільки неринкові суспільні блага на безкоштовній основі. Вона є також постачальником ринкових суспільних благ, які передбачають плату споживачів за їхнє отримання. У цьому випадку обмежувальним механізмом буде саме плата за можливість споживання суспільного блага. Для таких благ ознака комерційної непривабливості не справджується, а тому їх продуцентами можуть виступати як бюджетні заклади, так і приватні структури. В сучасний період, коли відбувається зближення принципів функціонування суб'єктів господарювання приватного сектору та державного сегменту економіки (у державних структурах все більше застосовують ринкові підходи до розподілу ресурсів чи стимулювання ефективності роботи, натомість трендом у приватному бізнесі є посилення соціальної складової діяльності), інтерес до постачання населенню благ колективного споживання, які продукує соціальна сфера, можуть виявляти як структури державної і комунальної власності, так і приватні підприємства.

Розкриття теоретичного базису бюджетної політики у соціальній сфері має передбачати, поряд з висвітленням необхідності й передумов її проведення, також розкриття сутності цього поняття, його ключових характеристик. Тема бюджетної політики є одним із розроблених напрямів сучасної вітчизняної фінансової науки, вона містить значний спектр підходів та поглядів на тлумачення сутності цього

економічного поняття, принципів її здійснення, чинників формування. За словами Ц. Огня, під бюджетною політикою слід розуміти «...цілеспрямовану діяльність держави у фінансово-бюджетній сфері» [43, с. 126]. Хоча це визначення не містить видимої змістовної помилки, однак у такій надто лаконічній редакції воно не дає можливості зрозуміти, в чому полягають особливості бюджетної політики як економічного явища. Інший відомий науковець О. Василик пропонує визначати бюджету політику як «...сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку» [7, с. 53]. Наведена дефініція містить вагому методологічну помилку, оскільки об'єктом уваги у контексті реалізації бюджетної політики є не вся сукупність фінансових відносин, а лише їх частина – бюджетні відносини та їх матеріальне відображення – бюджетні ресурси.

Частина науковців при формулюванні дефініції бюджетної політики значно обмежує сферу її здійснення, що спричиняє невиправдане звуження змісту цього економічного поняття. На думку С. Булгакової, Н. Базанової та Л. Єрмошенко бюджетна політика – це «...цілеспрямована діяльність держави з регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики у країні» [24, с. 93]. Подібну позицію поділяє В. Лагутін, який визначає бюджетну політику як «політику бюджетних доходів і витрат, яка має сприяти сталому економічному зростанню» [30, с. 41]. У Словнику сучасної економічної теорії Макміллана бюджетну політику тлумачать через «використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [56, с. 41].

Однак, обмежувати сферу реалізації бюджетної політики економічною сферою життєдіяльності суспільства недоречно. Більш збалансований підхід до формулювання сутності цього економічного поняття пропонує І. Плужніков, на думку якого вона є «...сукупністю пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів та конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни [23, с. 177]. Подібну позицію

висловлює Н. Гусаревич, яка визначає основною метою бюджетної політики «забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням довгострокової збалансованості бюджетної системи» [15, с. 131]. Вона також розкриває інструментарій досягнення цієї мети, який об'єднує такі складові, як «формування стабільної податкової бази, своєчасного і достатнього рівня фінансування основних напрямів розвитку соціально-економічної сфери, формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання» [15, с. 131].

Отже, більшість вчених значно розширюють сферу реалізації бюджетної політики, зараховуючи до неї також соціальну та інші складові життєдіяльності суспільства. Більш того, з дефініції Н. Богомолової можна зауважити, що вчена розглядає соціальну компоненту як провідну у реалізації бюджетної політики. Вона зазначає, що метою бюджетної політики має бути «не тільки виконання соціальних зобов'язань держави на основі національної системи інтересів та цінностей, а й забезпечення економічного зростання і формування інвестиційної привабливості країни» [4].

Окрему позицію у розкритті сутності бюджетної політики займають вчені, які не приділяють уваги визначенню сфер реалізації бюджетної політики, але звертають увагу на процедурний зміст цього напрямку діяльності держави. За науковою позицією В. Дем'янишина, бюджетна політика – це «...діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань, пріоритетів розвитку бюджетних відносин та засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення і застосування» [17, с. 27]. Однак, у подальших наукових працях вчений визначає інший ракурс цього економічного явища, визначаючи бюджетну політику як «...розробку основних напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства, у процесі чого держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин» [16, с. 9]. Подібної думки дотримується І. Чугунов, який визначає зміст бюджетної політики як «визначення цілей та завдань у галузі бюджету, вироблення механізму мобілізації коштів до

бюджету, вибір напрямів їх виконання, регулювання соціально-економічних процесів з використанням фінансово-бюджетних інструментів» [61, с. 96].

Отже, найбільш поширеним у сучасній науковій думці є управлінський підхід до розкриття сутності бюджетної політики, відповідно до якого під нею розуміють цілеспрямовану діяльність з використання бюджету для досягнення поставлених завдань соціально-економічного розвитку держави. Відповідно до системного підходу, бюджетна політика є сукупністю цілей з використання бюджетних відносин, керованих об'єктів (бюджетні відносини та їх матеріальне вираження – бюджетні ресурси), суб'єктів управління (фінансові органи на рівні центральної влади та місцевого самоврядування), а також управлінських зв'язків у процесі ухвалення та реалізації управлінських рішень з питань бюджету.

Ю. Пасічник виділяє у бюджетній політиці об'єктивний та суб'єктивний зріз. На його думку, перший виявляється «у реальних економічних процесах, які виникають у результаті суспільного виробництва та включають фінансові потоки як основу» [46, с. 250]. Щодо суб'єктивного зрізу бюджетної політики, то він виявляється у «відносинах, пов'язаних з людською діяльністю, юридичних актах, прийнятті та виконанні бюджету, перерозподільчих бюджетних механізмах» [46, с. 250]. Подібну позицію поділяє І. Сидор, яка наголошує, що бюджетна політика є інструментом, за допомогою якого відбувається узгодження інтересів різних суспільних верств. Мету бюджетної політики вчена формулює у вузькому та широкому баченні. У першому випадку, завдання бюджетної політики полягає в оптимізації процесу формування і використання бюджетних ресурсів, а також узгодження інтересів центральної влади та місцевого самоврядування у сфері міжбюджетних відносин. В широкому розумінні, мета бюджетної політики – «забезпечити дотримання принципів ефективності й соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу» [55, с. 33].

Важливим питанням розкриття сутності бюджетної політики є визначення підходів до її класифікації та структуризації. У фінансовій науці напрацьовано значний спектр ознак, за якими виокремлюють різновиди бюджетної політики, кожна із яких розкриває певний аспект вираження сутності цього явища. Однак,

з точки зору практичного застосування, найбільш важливим є поділ бюджетної політики за характером завдань, на вирішення яких вона спрямована. У цьому ракурсі розрізняють бюджетну стратегію і тактику. Перша складова бюджетної політики передбачає розробку стратегічних цілей розвитку бюджетних відносин, які передбачено досягнути впродовж тривалого часу. У бюджетній практиці ці завдання отримують своє вираження у процесах бюджетного прогнозування та складання довгострокових бюджетних програм. За словами С. Рибачка, бюджетна стратегія – це «наукове передбачення довгострокових завдань розвитку бюджету та їх закріплення у бюджетних програмах» [51, с. 41]. Зважаючи на тривалий період реалізації бюджетної стратегії, для зручності управління бюджетними відносинами, стратегічні завдання їхнього розвитку потребують деталізації. Таку деталізацію забезпечує бюджетна тактика. На думку В. Дем'янишина, вона є «комплексом адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних відносин» [17, с. 27].

Якщо сфокусувати увагу на бюджетній політиці у соціальній сфері, то вона також має передбачати виокремлення цілей стратегічного і тактичного плану. У стратегічному вимірі головна мета бюджетної політики у соціальній сфері має передбачати досягнення соціальної безпеки, що виявляється через забезпечення гідного рівня та якості життя усіх верств суспільства, ефективне використання бюджетних ресурсів, які надходять за продукування суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери. Стратегічна мета бюджетної політики у соціальній сфері деталізується у тактичних завданнях, які можуть бути визначені таким чином: забезпечення доступності та якості надання суспільних благ, які продукує соціальна сфера у розрізі галузей освіти, охорони здоров'я, культури; створення комфортних умов для повноцінної реалізації прав, свобод та інтересів кожного члена суспільства, надання кожному індивіду можливості реалізувати свій інтелектуальний, фізичний і творчий потенціал, досягнення на цій основі суспільного добробуту. Ці завдання отримують вираження у тактичних заходах бюджетної політики у соціальній сфері, які враховуючи сучасні реалії, мають передбачати: розвиток механізму бюджетного фінансування освіти, охорони

здоров'я та культури в контексті диверсифікації методів та каналів надходження бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ, які є предметом їхньої діяльності; повноцінне впровадження програмно-цільового методу в бюджетне фінансування соціальної сфери з поступовим переходом до більш деталізованого його різновиду – інклюзивного бюджетування; вдосконалення методики оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів на надання суспільних послуг соціальної сфери; посилення ролі громадського контролю у забезпеченні високої ефективності використання бюджетних ресурсів у соціальній сфері; поширення на соціальну сферу ринкових принципів управління з розробленням механізмів стимулювання закладів та персоналу до раціоналізації власної діяльності.

Матеріальне вираження пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері відбувається через формування обсягів та структури відповідних видатків державного та місцевих бюджетів. Пропорції розподілу цих видатків визначає модель міжбюджетних відносин, тобто розділення сфер відповідальності уряду та місцевого самоврядування за фінансування суспільних благ. Проте, загальним є те, що вітчизняне суспільство налаштоване на позицію, що бюджетні ресурси мають виступати провідним джерелом фінансування послуг соціальної сфери та реалізації соціальної функції загалом. В. Горин зазначає, що у превалюванні коштів держави у фінансуванні соціальної сфери причиною є не тільки позиція суспільства, яке підтримує патерналізм, але й об'єктивні чинники. На його думку, продукування суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери, потребує фінансової стабільності з боку постачальника. Така вимога є надто обтяжливою для підприємницького сектору, що знижує інтерес бізнесу до участі у постачанні такого типу благ.

Видатки на фінансування соціальної сфери займають домінуюче місце у структурі сукупних видатків бюджетної системи, а в складі місцевих бюджетів їм відведена переконлива більшість. Тільки видатки на надання освітніх послуг в багатьох бюджетах територіальних громад займають понад половину сукупних обсягів видаткової частини, а в сумі з видатками на надання культурних послуг та реалізацією бюджетних програм в охороні здоров'я фінансування соціальної

сфери займає понад 3/4 від підсумку. Попри постійне зростання обсягів коштів бюджету, які надходять до закладів соціальної сфери на надання суспільних благ, вони поки недостатні для того, щоб гарантувати суспільству задоволення його потреб в повному обсязі. Зважаючи на те, що суспільні блага соціальної сфери належать до провідних індикаторів рівня і якості життя населення, це спричиняє напругу в суспільстві та невдоволеність діями влади.

Поряд із прозаїчними причинами, які полягають у нестачі фінансування соціальної сфери, у науковому середовищі стратегічною причиною такого стану визначають тенденційність бюджетної політики щодо галузей освіти, охорони здоров'я, культури, які продовжують сприймати виключно як сферу витрачання коштів, що не дає видимого економічного ефекту. Про необхідність дбати про розвиток соціальної сфери вітчизняний політикум згадує тільки в період виборів чи необхідності отримання політичної підтримки. Соціальну сферу розглядають як постійного прохача коштів, який завжди незадоволений тим, що отримує. В уряді дотепер немає чіткого розуміння того, як має розвиватись соціальна сфера, а реформи в освіті, культурі та охороні здоров'я більш подібні на експерименти, які проводяться без належного наукового обґрунтування. Це зумовлює процес гальмування провадження у соціальній сфері нових підходів до фінансування, впровадження інновацій, які б забезпечили підвищення ефективності її роботи.

Однак, разове збільшення обсягів бюджетного фінансування соціальної сфери не здатне вирішити проблеми радикального підвищення ефективності її функціонування. Потрібна стабільність та послідовність бюджетної політики у цій сфері, що пояснюється ефектом часового лагу, який у галузях освіти, охорони здоров'я, культури виявляється особливо переконливо. «Інтегральні показники, які визначають результати функціонування соціальної сфери характеризуються значним рівнем інертності, а тому необхідний системний підхід до визначення пріоритетів та заходів відповідної бюджетної політики на тривалу перспективу» [13, с. 124]. Продумане визначення пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері, їхнє послідовне відображення у тактичних управлінських рішеннях щодо формування і використання фінансових ресурсів закладів, які надають суспільні

послуги, є тим необхідним середовищем, що може забезпечити високий рівень ефективності функціонування соціальної сфери.

1.2. Методологічні засади бюджетної політики у соціальній сфері

Важливим аспектом розкриття теоретичних засад бюджетної політики у соціальній сфері є вироблення методології її здійснення. Вона охоплює питання формулювання принципів здійснення цієї політики, інституційного забезпечення процесів розроблення її пріоритетів відповідно до стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни/регіонів/громад. Формування бюджетної політики у соціальній сфері відбувається у складному середовищі, яке охоплює зовнішні та внутрішні чинники різного характеру дії та походження. Головні труднощі у виробленні та реалізації бюджетної політики у соціальній сфері полягають у тому, що вона уособлює суперечності бюджетного регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства в умовах поляризації інтересів різних прошарків вітчизняного суспільства і жорстких бюджетних обмежень. Це потребує значних зусиль щодо вироблення таких принципів здійснення бюджетної політики у соціальній сфері, які б дали можливість згладити наявні протиріччя і домогтись відповідності бюджетних пріоритетів інтересам усіх суспільних груп.

У науковій літературі представлено багато підходів до формулювання принципів здійснення бюджетної політики, які відзначаються різноманітністю бачення фундаментальних правил її розроблення та реалізації. Ю. Пасічник при формулюванні власної позиції щодо принципів бюджетної політики зазначає, що вони є похідними від принципів побудови самої бюджетної системи [20, с. 253]. Подібної думки також дотримується І. Плужніков, який формулює п'ятнадцять принципів бюджетної політики. Вагома частина пропонованих ним принципів повторює принципи побудови бюджетної системи, закріплені у Бюджетному кодексі України [23, с. 179-181]. Але І. Плужніков доповнює їх оригінальними принципами бюджетної політики, а саме: формування сприятливих умов для

швидкого економічного розвитку задля створення матеріального підґрунтя для підвищення якості життя населення; «стимулюванням діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності для 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» [23, с. 178]. Як бачимо, частина принципів напряму стосується здійснення бюджетної політики у соціальній сфері.

На наш погляд, наведений підхід до виокремлення принципів бюджетної політики є невдалим, оскільки відбувається змішування власне принципів, як правил, яким має відповідати бюджетна політика у процесі її здійснення та цілей, задля досягнення яких вона реалізується. Подібну думку обґрунтовує у своїх працях В. Дем'янишин [17, с. 32]. Причину такого змішування принципів та завдань бюджетної політики ми вбачаємо у спрощеному розумінні цього поняття у науково-популярній літературі та в інтернет-джерелах, де під принципами бюджетної політики розуміють основні пріоритети витрачання коштів бюджету.

Більш виваженою у контексті визначення принципів бюджетної політики є наукова позиція С. Булгакової. Вона формулює їхній перелік у такому вигляді: «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» [59, с. 134-135]. Однак, у попередньому підрозділі колективної монографії С. Булгакова пов'язує бюджетну політику з управлінням коштами бюджету, яке має здійснюватись на підставі таких принципів, як: «залежність від кінцевої мети; макроекономічна збалансованість галузей та територій; відповідність інтересам усього суспільства; врахування економічних законів; врахування екзо- та ендегенних економічних умов на підставі реальних можливостей» [59, с. 104]. Отож, у цьому підході до формулювання принципів бюджетної політики також можна помітити комбінування власне принципів, як правил її реалізації, із завданнями, на вирішення яких вона спрямована.

На наш погляд, при формулюванні принципів бюджетної політики у соціальній сфері необхідно виходити із змістовного наповнення самого терміну «принцип» як певного правила, норми, яка має бути дотримана при здійсненні певного виду діяльності чи функціонування економічного явища. Відповідно, принципи повинні мати універсальний характер і торкатись усієї сукупності бюджетних відносин, розкриваючи особливості та закономірності їх здійснення. Принципи окреслюють основні норми функціонування бюджетних відносин, визначають правила побудови бюджетного механізму. Принципи являють собою ідейні критерії, за допомогою яких можна оцінювати обґрунтованість рішень щодо управління бюджетними ресурсами.

У наукових публікаціях останнього часу принципи бюджетної політики визначають більш наближено до розуміння принципу як правила здійснення бюджетних відносин. На думку В. Шубіна, до них належать такі принципи, як: «наукової обґрунтованості, цілеспрямованості, прозорості, результативності, ефективності, системності, відповідальності, підконтрольності, соціальної справедливості, збалансованості та ін.» [63]. Натомість, Г. Миськів виокремлює свій перелік принципів бюджетної політики, серед яких перших чотири позиції ідентичні із запропонованими В. Шубіним, але доповнює їх також принципами безпеки, гнучкості, єдності стратегії і тактики [42, с. 47].

Враховуючи те, що серед сукупності представлених у наукових джерелах принципів бюджетної політики є частина з них, яку вчені виділяють обов'язково, то раціональним було б розмежувати усі принципи на загальні (універсальні) та специфічні. Перша група принципів представлена такими правилами здійснення бюджетної політики, які притаманні для усіх напрямів використання бюджетних відносин та представлені в економічних системах з різних рівнем розвитку. До складу таких принципів бюджетної політики ми схильні зараховувати такі, як наукова обґрунтованість, системність та послідовність бюджетної політики, її відкритість, адаптивність (гнучкість), інституційна визначеність. Другу групу принципів бюджетної політики представляють ті бюджетні правила, які мають сенс щодо конкретної частини бюджетних відносин, враховують їх специфіку в

певній сфері суспільного життя. Стосовно бюджетної політики у соціальній сфері, то специфічними принципами її здійснення, на наш погляд, слід визначати принципи нейтральності, інклюзивності, адресності, урахування об'єктивних обмежень, компромісу (узгодженості інтересів).

Вихідним із когорти універсальних принципів бюджетної політики є її наукова обґрунтованість, що у соціальній сфері має виняткову вагу. У процесі вироблення пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері слід враховувати не тільки запити суспільства на доступність певних благ, але й дію об'єктивних економічних законів розвитку. Поряд з цим, бюджетна політика має передбачати застосування передових бюджетних технологій при виробленні пріоритетів та завдань участі бюджету у функціонуванні соціальної сфери. Підґрунтям для задіяння принципу наукової обґрунтованості бюджетної політики у соціальній є розвиток наукових досліджень відповідного профілю, адже тільки таким чином можна домогтися генерування фінансових інновацій, які можуть отримати своє застосування у бюджетному секторі.

Активізація процесу генерування фінансових інновацій, адаптованих до умов соціальної сфери неможлива без прискорення розвитку наукової інфраструктури. Найбільш затребуваними на даний час є фундаментальні та прикладні наукові теми щодо вдосконалення інституційного забезпечення бюджетної політики у соціальній сфері, розвитку методів та інструментів бюджетного механізму, нових підходів до впровадження цього інструментарію у процес продукування суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери. Кооперація між наукою і практикою у контексті реалізації принципу наукової обґрунтованості бюджетної політики у соціальній сфері має також передбачати тісну співпрацю між науковцями і владою у питанні вироблення орієнтирів цієї політики, посилення стратегічного характеру, цілеорієнтованості бюджетних показників, організації навчально-просвітницької діяльності для здобуття фахівцями фінансової сфери навиками застосування інноваційних бюджетних технологій у процесі прийняття практичних рішень щодо управління бюджетними ресурсами, які надходять на потреби соціальної сфери.

Одним з універсальних принципів бюджетної політики, з реалізацією якого спостерігаються проблеми, є принцип системності й послідовності її здійснення. Використання бюджетних ресурсів на продукування соціальною сферою благ колективного споживання має відбуватись на підставі раціонального розрахунку необхідного їх обсягу, із забезпеченням інклюзивності доступу до цих благ, економічності та узгодженості із стратегічними орієнтирами розвитку. На наш погляд, під послідовністю бюджетної політики у соціальній сфері необхідно розуміти сталість її пріоритетів, незалежно від змін у зовнішньому середовищі, зокрема політичної кон'юнктури, економічних циклів. Ці пріоритети закріплені у бюджетних програмах і не повинні змінюватись під впливом змін у владі. Для прикладу, кожен новий міністр освіти, який вступає на посаду, розпочинає свою діяльність із оголошення системної реформи у всіх напрямках освітніх послуг, яка безпосередньо торкається питань їх фінансування. Це дестабілізує систему освіти, дезорієнтує роботу освітніх закладів та посилює відчуття нестабільності у педагогічного персоналу.

Проте, помилково вважати, що бюджетна політика у соціальній сфері має характеризуватись догматизмом. При забезпеченні її стабільності, все ж мають бути передбачені процедури забезпечення її гнучкості, адаптивності до змін у зовнішньому середовищі її здійснення. Наприклад, в період карантинних заходів підчас боротьби з епідемією коронавірусу були передбачені кошти для організації дистанційного навчання, забезпечення безперервного доступу закладів освіти до інтернет-зв'язку для реалізації права дітей на освіту. Зміна ситуації в економіці країни, проведення системних реформ у різних сферах суспільного життя, воєнні дії та безпекова ситуація, інституційні зміни повинні відображатись у перегляді пріоритетів бюджетної політики, що мають відповідати реаліям часу. Однак, при реалізації принципу гнучкості бюджетної політики доцільно враховувати вплив часового лагу між ухваленням управлінського рішення щодо впливу на бюджетні відносини та відповідними змінами у діяльності соціальної сфери. Тому новації у бюджетній політиці мають бути ґрунтовно прорахованими, оціненими з точки зору переваг та ризиків їхнього впровадження, тривалості ефекту.

Реалізація принципу гнучкості бюджетної політики у соціальній сфері невіддільно пов'язана з іншим її принципом, а саме інклюзивністю. Значення цього принципу пояснюється особливістю суспільних благ, які надає соціальна сфера, адже вони є найбільш затребуваними і життєво важливими для кожної людини. Тому визначення пріоритетів бюджетної політики в освіті, культурі, охороні здоров'я має відбуватись на основі врахування інтересів усіх суспільних верств, максимального охоплення цими благами усіх тих, хто має у них потребу. В демократичному суспільстві реалізація принципу інклюзивності бюджетної політики у соціальній сфері відбувається через використання інструментів участі громадян у розробленні пріоритетів видатків відповідних бюджетів соціального спрямування, а також таких інструментів фінансового механізму, які дають можливість охопити цими суспільними благами якомога більший контингент споживачів. Тісна комунікація між представниками влади, громадськістю та іншими сторонами, зацікавленими в ефективному функціонуванні соціальної сфери, дає можливість досягти максимального рівня інклюзивності бюджетної політики, коли напрями використання бюджетних коштів на надання суспільних благ приносять найбільшу користь.

Принцип інституціональної визначеності стосовно бюджетної політики у соціальній сфері означає, що будь-які рішення щодо спрямування бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ повинні бути належно оформлені у правовий спосіб. Вони не можуть бути неформалізованими, здійснюватись на словах. Це пояснюється імперативністю бюджетних відносин (тобто рішення, які стосуються формування чи використання бюджетних ресурсів є обов'язковими для виконання), а також суспільним характером бюджету, який не належить якійсь конкретній особі, але суспільству загалом. Однак, поряд із належним правовим оформленням у вигляді нормативно-правової документації, операцій з ресурсами бюджету повинні також характеризуватись високим рівнем відкритості, що дає можливість організувати контролю за їх раціональністю та ефективністю з боку громадськості.

Інституціональна визначеність щодо бюджетної політики також означає те, що в рамках її реалізації формалізацію через управлінсько-правові рішення мають отримати неформальні правила та норми щодо участі бюджету у забезпеченні діяльності соціальної сфери, які утвердились в суспільстві та визнані ним. Так, в Україні правове оформлення у вигляді конкретних правових норм та відповідних їм бюджетних відносин отримали неформальні правила щодо спрямування коштів бюджету на придбання подарунків дітям працівників соціальної сфери до свят, організації підвезення дітей до місць навчання за бюджетний кошт, надання права на безкоштовне харчування для дітей в закладах загальної середньої і дошкільної освіти та ін. Не мають аналогів у більшості зарубіжних країн звичні для нашої країни норми щодо організації груп продовженого дня для школярів, постачання підручників та ін. Оскільки вітчизняне суспільство розглядає ці блага як необхідні при організації надання освітніх та інших послуг, цей момент враховується при визначенні обсягів і спрямованості бюджетних ресурсів на діяльність соціальної сфери.

Серед специфічних принципів бюджетної політики у соціальній сфері слід відзначити принцип нейтральності, який на думку П. М'юри, «притаманний для країн з перехідною економікою» [3]. За висновками вченого, у країнах зі слабким інституційним забезпеченням бюджетної політики вона виявляє значно нижчу ефективність, ніж у державах, де бюджетні відносини інституціоналізовані належним чином. П. М'юра зазначає, що «видатки соціального спрямування, до яких зараховують асигнування 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)» [3]. Втім, така ознака бюджетних видатків на соціальну сферу у країнах із перехідною економікою і нерозвиненим інституційним середовищем, де спостерігається сильна дія екстрактивних соціальних інститутів може не виявлятися. Зокрема, якщо в зарубіжних розвинених країнах збільшення видатків на освіту чи охорону здоров'я отримує віддачу у вигляді покращення відповідних показників розвитку суспільства, то в Україні така залежність слабо помітна. На думку багатьох

науковців та практиків, через прорахунки у бюджетній політиці у соціальній сфері, нарощування її фінансування не дає відчутного прогресу ні щодо якості, ні щодо доступності відповідних суспільних благ. Вирішити цю проблему, на думку Т. Канєвої та М. Шаповал, можна за рахунок структурної оптимізації видатків бюджету на соціальну сферу, бо «коли буде наявною експоненціальна залежність між обсягами бюджетних видатків на надання певних послуг та їхньою якістю, то можна буде говорити про успішне бюджетне стимулювання суспільного розвитку, відчутне зростання інтелектуального капіталу» [25, с. 222].

Важливим з точки зору забезпечення ефективності бюджетної політики у соціальній сфері є принцип адресності. Це вимагає здійснення об'єктивної оцінки потреб суспільства у відповідних благах, які продукує соціальна сфера. Необхідно усвідомити, що попри вагомі переваги вільних ринкових відносин, лібералізація постачання суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери в нашій країні неможлива. Це загрожує руйнацією усіх досягнень у питанні забезпечення доступності життєво важливих благ для населення України та порушує норми Основного закону держави. Однак, економічні можливості забезпечити надання усього спектру можливих суспільних благ для всіх споживачів на безкоштовній основі в сучасних умовах у державі відсутні. Тому справедливий і неупереджений розподіл суспільних благ, що забезпечує максимізацію корисності від них для суспільства – головне завдання бюджетної політики у соціальній сфері. У країнах з ринковою економікою воно реалізується через широкий спектр інструментів фіскального регулювання, які регулюють доступ до бюджетних благ, надають різного ступеня підтримку у їхньому споживанні для осіб з різними економічними можливостями.

Висновки до розділу 1

Реалізація ефективної соціальної політики в ринкових умовах невіддільно пов'язана із розвитком адекватних механізмів її фінансового забезпечення, одним

із яких є бюджетна політика. Через бюджетну політику уряд впливає на процеси формування і використання бюджетних ресурсів, що надходять на забезпечення діяльності закладів соціальної сфери, на параметри доступності та якості послуг, які вона постачає населенню.

Бюджетна політика у соціальній сфері упродовж свого існування зазнавала значних трансформацій у різні історичні періоди суспільного розвитку. Теоретичне підґрунтя проведення бюджетної політики у соціальній сфері впродовж останніх десятиліть формує концепція сталого розвитку, яка передбачає першість держави як суб'єкта забезпечення суспільного прогресу. У концепції сталого розвитку держава виступає лише замовником суспільних благ від імені суспільства, а постачальниками їх можуть бути як державні й комунальні заклади соціальної сфери, так і представники приватного сегменту економіки. В сучасний період відбувається зближення принципів діяльності суб'єктів господарювання приватного сектору і державного сегменту економіки, тому інтерес до постачання населенню благ, які продукує соціальна сфера, можуть виявляти як структури державної і комунальної власності, так і приватні підприємства.

Тема бюджетної політики є одним із розроблених напрямів сучасної вітчизняної фінансової науки, вона містить значний спектр підходів та поглядів на тлумачення сутності цього економічного поняття, принципів її здійснення, чинників формування. Найбільш поширеним у сучасній науковій думці є управлінський підхід до розкриття сутності бюджетної політики, відповідно до якого під нею розуміють цілеспрямовану діяльність з використання бюджету для досягнення поставлених завдань соціально-економічного розвитку держави.

У стратегічному вимірі головна мета бюджетної політики у соціальній сфері має передбачати досягнення соціальної безпеки, що виявляється через забезпечення гідного рівня та якості життя усіх верств суспільства, ефективне використання бюджетних ресурсів, які надходять за продукування суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери. Стратегічна мета бюджетної політики у соціальній сфері деталізується у тактичних завданнях: забезпечення доступності та якості надання суспільних благ, які продукує соціальна сфера у

розрізі галузей освіти, охорони здоров'я, культури; створення комфортних умов для повноцінної реалізації прав, свобод та інтересів кожного члена суспільства, надання кожному індивіду можливості реалізувати інтелектуальний, фізичний і творчий потенціал, досягнення на цій основі суспільного добробуту.

У науковій літературі представлено багато підходів до формулювання принципів здійснення бюджетної політики, які відзначаються різноманітністю бачення базових правил її розроблення та реалізації. Узагальнення наукових підходів до визначення принципів бюджетної політики дало можливість вказати на принципи бюджетної політики у соціальній сфері та розділити їх на загальні та специфічні. Перша група принципів представлена такими правилами здійснення бюджетної політики, як наукова обґрунтованість, системність та послідовність бюджетної політики, її відкритість, адаптивність, інституційна визначеність. Другу групу принципів бюджетної політики у соціальній сфері представляють принципи нейтральності, інклюзивності, адресності, урахування об'єктивних обмежень, компромісу (узгодженості інтересів).

Розділ 2

ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

2.1. Практичні аспекти здійснення бюджетної політики у галузі освіти

Найважливішою складовою соціальної сфери зазвичай визначають освіту, оскільки вона має винятково важливу роль у забезпеченні суспільного розвитку, утвердженні інтелектуально розвинутої, конкурентоспроможної нації. Водночас, доступ до освітніх послуг у міжнародній практиці визначають серед головних ознак добробуту, а держава в рамках здійснення соціально орієнтованої політики має створити умови для повноцінної реалізації цього права кожним індивідом. Освіта має також визначальне значення у забезпеченні стійкості економічного зростання, адже інноваційні галузі з високим рівнем залучення інтелектуального ресурсу менш піддаються циклічним коливанням, на відміну від сировинних ринків. Відповідно, країни з розвиненими економіками, які базуються на нових інтелектуальних галузях, більш стійкі у своєму розвитку, ніж держави, де домінує сировинний сектор.

Необхідність участі держави у забезпеченні розвитку освіти продиктована також прискоренням технологічного прогресу, що супроводжується неперервним оновленням інформації та зростанням вимог до підготовки кадрів. Це спонукає економічно активне населення до постійного саморозвитку, здобуття нових знань і навиків для збереження конкурентоспроможності на нестабільному ринку праці. Інтелектуальний ресурс перетворюється на провідного чинника стимулювання економічного зростання, задіяння якого у відтворювальних процесах має не тільки економічний, але й соціальний та інший ефект. На думку К. Левченко, «інвестиції у здобуття освіти, підвищення кваліфікації, наукові дослідження в умовах цифрової економіки мають економічну віддачу, що у разі перевищує вкладення у матеріальний капітал» [33, с. 26]. За розрахунками науковців, внесок освіти в

економічне зростання у розвинених країнах з ринковою економікою може сягати до 30% від загалу, а на мікрорівні між ступенем освіти індивіда та його доходами існує прямий зв'язок. Проте, в Україні така залежність певною мірою втрачена, оскільки у галузі соціальної сфери, працівники якої мають високий рівень освіти та є інтелектуальною елітою країни, рівень оплати праці не досягає середнього по країні. Ця ситуація є наслідком непродуманих соціально-економічних реформ, девальвації цінності вищої освіти, вторинного ставлення до соціальної сфери при здійсненні бюджетної політики.

Разом з тим, освіту в сучасному суспільстві визнають як чинник політичної та культурної сталості, цивілізаційним надбанням сучасного соціуму, доступу до якого не можна позбавити будь-якого індивіда. Зважаючи на це, як стверджує Н. Коцюбайло, «більшість держав вкладають бюджетні кошти в освіту з позицій соціальної відповідальності та гуманності, а також у розрахунку на економічний ефект» [29, с. 160].

Важливість освіти у розвитку сучасного суспільства визначає основні риси її фінансового забезпечення, які простежуються у більшості країн, незалежно від того, яку модель економічної системи вони представляють. В основу фінансового забезпечення освіти покладений принцип превалювання видатків держави на надання базової та середньої освіти із залученням додаткового фінансування цих рівнів освіти за рахунок коштів населення, благодійницьких структур. У послугах професійної та вищої освіти спостерігаються значні розбіжності у розрізі країн, оскільки в одних державах створені широкі можливості для здобуття цієї освіти за державний кошт, в інших країнах ці рівні освіти функціонують на комерційних засадах. В усіх рівнів освіти значну роль у формуванні їх фінансових ресурсів можуть відігравати надходження від надання платних послуг за основним профілем діяльності, а також від супутніх послуг.

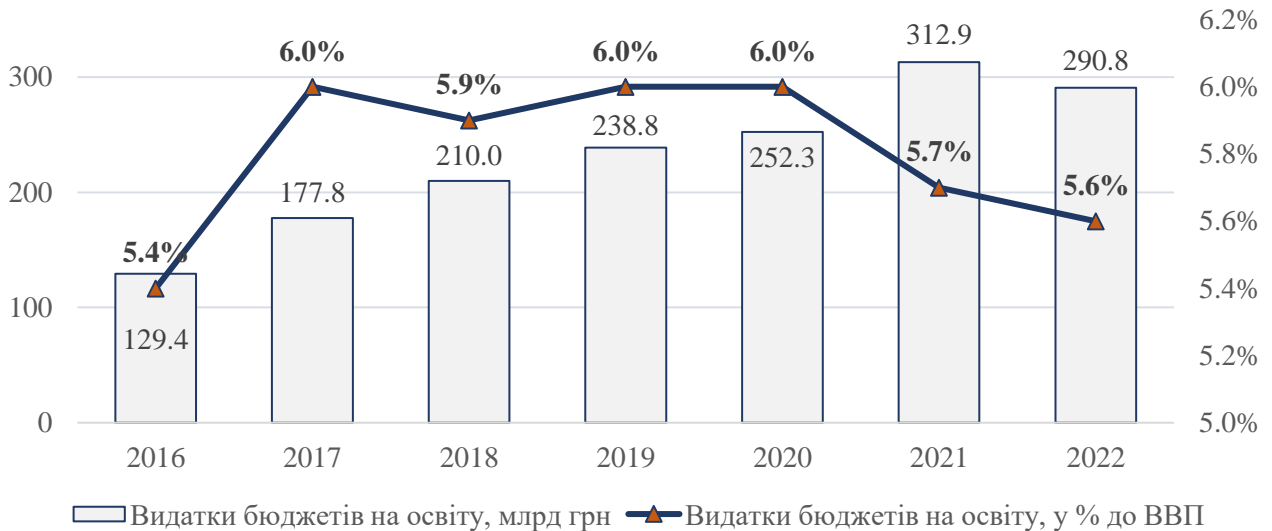
В Україні створені необхідні правові умови для розвитку як державного, так і приватного сегментів освіти. Проте, впродовж трьох десятиліть приватні школи так і не змогли створити вагомої конкуренції закладам загальної освіти державної та комунальної форм власності. Зокрема, у 2022/2023 навчальному році з майже

13,0 тис закладів загальної середньої освіти в Україні приватних шкіл працювало всього 0,4 тис. закладів, або 3,1%. Хоча за десятиліття загальна кількість шкіл в Україні скоротилась в 1,5 рази, а приватних – збільшилась у 2,1 рази, показники приватного сектору освіти не дають підстав говорити про його помітну роль у наданні освітніх послуг. Кількість учнів у приватних загальноосвітніх закладах за десятиліття зросла вчетверо, до 70,9 тис. осіб, що становить всього 1,8% від загальної кількості учнів. Однак, цей показник в 4,5 рази перевищує значення 2011/2012 навчального року. Понад 9/10 закладів та контингенту учнів приватних закладів загальної освіти сконцентровані у містах [22].

Подібні показники характерні також для інших рівнів освіти, де домінують заклади державної та комунальної власності. Навіть у галузі вищої освіти, де приватні заклади складають близько третини від загальної кількості університетів та інститутів, у них навчається всього 3,4% студентів, що практично не впливає на загальні показники підготовки фахівців для ринку праці. Причини цієї ситуації полягають в утверженому стереотипі суспільства, що надання освітніх послуг є прерогативою держави, а тому роль приватних структур у цій галузі вторинна. Не меншу роль відіграє чинник вартості навчання – якщо при здобутті вищої або професійної освіти оплату освітніх послуг населення сприймає як звичне явище, то до оплати загальної середньої освіти більшість батьків не готові або не мають фінансових можливостей. Проте, слід визнати, що в сучасних умовах значна роль у фінансуванні закладів вищої освіти належить платним послугам через звуження державного замовлення на «популярні» спеціальності. Внаслідок цього, частина державних закладів вищої освіти фактично функціонує на комерційних засадах, оскільки більшу частину свого бюджету формує за рахунок оплати навчання.

Фінансова участь держави у забезпеченні освітніх послуг виявляється в обсягах бюджетного фінансування галузі. Впродовж останнього десятиліття мала місце тенденція до поступового зростання бюджетних видатків на освіту, які у 2021 році досягли 312,9 млрд грн, що в 2,4 рази більше значень 2016 року. Однак, у 2022 році через початок масштабної війни в Україні уряд змушений припинити фінансування частини програм розвитку в освіті та перейти до режиму економії,

що спричинило падіння бюджетних видатків на освіту на 22,1 млрд грн. Поряд з цим, у 2022 році продовжилась започаткована у 2021 році тенденція до падіння рівня бюджетних видатків на освіту у ВВП – після кількарічної стабілізації на показнику 5,9-6,0%, у 2022 році він понизився до 5,6% (рис. 2.1).



**Рис. 2.1. Видатки бюджетів на освіту в Україні
у 2016-2022 рр., млрд грн та % до ВВП**

Джерело: побудовано за [8; 5]

У практичній площині бюджетна політика у сфері освіти виражається в обсягах та структурі бюджетних видатків на її функціонування. При цьому слід враховувати її функціональний вимір (у розрізі рівнів послуг), програмний вимір (розподіл видатків у розрізі бюджетних освітніх програм), а також економічний вимір (розподіл видатків у розрізі покриття поточних витрат та фінансування проектів розвитку). Важливим з точки зору оцінювання бюджетної політики є також відстеження розподілу видатків на різні рівні освіти у розрізі складових бюджетної системи. Це дає можливість з'ясувати розподіл сфер відповідальності між центральним урядом та органами місцевого самоврядування за фінансове забезпечення надання послуг освіти.

Дані табл. 2.1 свідчать, що в цілому по усіх рівнях освітніх послуг близько 1/5 сукупних бюджетних видатків складає фінансування з державного бюджету, а понад 80% видатків на освіту покривають місцеві бюджети. Водночас, у розрізі

окремих рівнів освіти така пропорція суттєво змінюється: у послугах дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти внесок державного бюджету в загальні обсяги бюджетного фінансування мінімальний, натомість у наданні вищої освіти превалюють саме видатки державного бюджету. Ця ситуація є наслідком втілення принципу субсидіарності в публічному управлінні, згідно якого на низовий рівень передаються ті бюджетні послуги, які є найбільш наближеними до споживачів. Щодо інших видатків, які об'єднують фінансування окремих програм розвитку у галузі освіти, післядипломну освіту та деякі інші напрями освітніх послуг, у 2020-2023 рр. спостерігається найвищий рівень паритету між державним та місцевими бюджетами із певною перевагою останніх. Знову таки, це пов'язане зі специфікою розподілу владних повноважень між рівнями публічного управління, де основну відповідальність за забезпечення освітніх послуг для населення покладено на органи місцевого самоврядування (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Розподіл видатків державного та місцевих бюджетів на освіту
(за видами послуг) в Україні у 2020-2023 рр., млрд грн**

Показники		2020		2021		2022		2023 (9 міс.)	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Видатки на послуги освіти, всього, в т. ч.:	всього	252,3	100,0	312,9	100,3	290,8	100,0	210,6	100,0
	держ. бюдж.	52,9	21,0	63,8	20,4	58,5	20,1	41,6	19,8
	місц. бюдж.	199,4	79,0	249,1	79,8	232,3	79,9	169,0	80,2
– послуги дошкільного виховання	всього	37,6	100,0	48,6	100,0	40,7	100,0	30,7	100,0
	держ. бюдж.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	місц. бюдж.	37,6	100,0	48,6	100,0	40,7	100,0	30,7	100,0
– послуги загальної середньої освіти	всього	122,5	100,0	150,0	100,0	145,3	100,0	103,5	100,0
	держ. бюдж.	0,4	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3
	місц. бюдж.	122,1	99,7	149,5	99,7	144,8	99,7	103,2	99,7
– послуги професійно-технічної освіти	всього	11,5	100,0	14,2	100,0	15,5	100,0	11,1	100,0
	держ. бюдж.	0,4	3,5	0,5	3,5	0,5	3,2	0,3	2,7
	місц. бюдж.	11,1	96,5	13,7	96,5	15,0	96,8	10,8	97,3
– послуги вищої освіти	всього	53,4	100,0	64,8	100,0	60,7	100,0	42,8	100,0
	держ. бюдж.	44,5	83,3	53,8	83,0	49,9	82,2	35,0	81,8
	місц. бюдж.	8,9	16,7	11,0	17,0	10,8	17,8	7,8	18,2
– послуги позашкільної освіти	всього	11,3	100,0	14,1	100,0	13,0	100,0	9,5	100,0
	держ. бюдж.	0,3	2,7	0,6	4,3	0,4	3,1	0,3	3,2
	місц. бюдж.	11,0	97,3	13,5	95,7	12,6	96,9	9,2	96,8
– інші послуги	всього	16,0	100,0	21,2	100,0	15,6	100,0	13,0	100,0
	держ. бюдж.	7,3	45,6	8,4	39,6	7,2	46,2	5,7	43,8
	місц. бюдж.	8,7	54,4	12,8	60,4	8,4	53,8	7,3	56,2

Джерело: побудовано за [8]

У розрізі окремих рівнів освітніх послуг найбільший обсяг бюджетного фінансування отримує загальна середня освіта – у 2022 році на її потреби було виділено з бюджетів усіх рівнів 145,3 млрд грн, або половину сукупних видатків на освіту. Подібні показники зберігаються у 2023 році, коли за три квартали року на загальну середню освіту спрямовано 103,5 млрд грн. Другим за важливістю напрямом фінансування освітніх послуг є вища освіта, яка у 2022 році отримала з бюджетів усіх рівнів 60,7 млрд грн, що складає близько 21% від сукупних видатків на освіту. Подібні відносні показники спостерігались і в попередні, і в поточному році. Однак, на відміну від інших напрямів освітніх послуг, у дошкільній освіті у 2022 році відбулось помітне скорочення обсягів фінансування – до 40,7 млрд грн, або 83,7% від рівня попереднього року. Причини цього – у зменшенні контингенту вихованців через масову вимушену еміграцію жінок з малолітніми дітьми на початку війни, падіння показника охоплення дітей дошкільного віку вихованням, пошкодження і руйнування дошкільних закладів освіти від ракетних атак з боку російських агресорів та інші чинники.

Серед індикаторів ефективності бюджетної політики у галузі освіти слід також визначити рівень виконання планів зі здійснення видатків у відповідних напрямках надання освітніх послуг. У довоєнний період показники виконання планів з фінансування освітніх послуг з року в рік виконувались в середньому на 92-96%, що пояснюється коригуванням видатків на реалізацію цільових програм та інших напрямів розвитку освітніх послуг. Однак, у 2022 році дисципліна у контексті виконання планів видатків у розрізі рівнів освіти значно погіршилась. Зокрема, рівень запланованих видатків на дошкільну освіту був виконаний всього на 81,3%, вищу освіту – на 87,2%, інші видатки – на 75,7%. Навіть у тих напрямках освітніх послуг, де традиційно спостерігались високі показники виконання плану (загальна середня, професійно-технічна та позашкільна освіта), у 2022 році рівень показників помітно знизився (табл. 2.2).

Одним з найбільш показових у контексті відображення бюджетної політики є аналіз видатків бюджету на освіту у розрізі бюджетних програм. Відповідно до програмно-цільового підходу до виконання бюджетів, цільові програм є тими

інструментами управління, які забезпечують зв'язок між бюджетними видатками та цілями розвитку, які мають конкретні параметри досягнення. Завдяки цьому, є можливість оцінити результативність та ефективність використання бюджетних коштів. Однак, на макрорівні проаналізувати видатки місцевих бюджетів на освіту за програмним підходом неможливо, оскільки в Україні функціонують значна кількість місцевих бюджетів, кожен із яких за напрямом фінансування освіти передбачає реалізацію низки бюджетних програм.

Таблиця 2.2

**Показники виконання плану видатків зведеного бюджету України
на освіту у 2020-2022 рр. (за напрямками освіти), млрд грн**

Показники	2020			2021			2022		
	план	факт	% викон.	план	факт	% викон.	план	факт	% викон.
Видатки на послуги освіти, всього, в т. ч.:	272,4	252,3	92,6	331,3	312,9	94,4	331,7	290,8	87,6
– послуги дошкільного виховання	40,4	37,6	92,9	50,5	48,6	96,2	50,1	40,7	81,3
– послуги загальної середньої освіти	130,3	122,4	93,9	157,4	150,0	95,3	159,4	145,3	91,1
– послуги професійно-технічної освіти	12,2	11,5	94,5	14,6	14,2	97,2	16,9	15,5	91,6
– послуги вищої освіти	59,8	53,4	89,3	70,9	64,8	91,5	69,7	60,7	87,2
– послуги позашкільної освіти	11,9	11,3	95,0	14,5	14,1	96,7	15,0	13,0	86,3
– інші послуги	17,8	16,1	90,4	23,4	21,2	90,6	20,6	15,6	75,7

Джерело: побудовано за [8]

Щодо державного бюджету, то він також у частині фінансування освіти виконується за кількома десятками бюджетних програм, які можна певним чином об'єднати. Зокрема, у змістовному контексті найбільшим напрямом використання коштів державного бюджету на освіту є фінансування бюджетних програм підготовки кадрів, підвищення рівня їхньої кваліфікації та перепідготовки. Однак, в Україні заклади вищої освіти підпорядковані не тільки Міністерству освіти і науки, але й низці інших міністерств та відомств. Внаслідок цього, у державному бюджеті виконуються понад десяток бюджетних програм, які передбачають підготовку та підвищення кваліфікації кадрів. Найбільшою на обсягом коштів є відповідна програма Міністерства освіти і науки, на яку у 2022 році було виділено 29,4 млрд грн, значними за обсягами фінансування є «кадрові» програми таких

органів влади, як Міністерство охорони здоров'я – 7,6 млрд грн, Міністерство внутрішніх справ – 2,6 млрд грн. Окремою бюджетною програмою у державному бюджеті виділено фінансування діяльності провідного закладу вищої освіти України – Київського національного університету ім. Т. Шевченка, у 2022 році на його потреби було виділено з державного бюджету 2,3 млрд грн.

Окремим аспектом відображення особливостей бюджетної політики у сфері освіти є міжбюджетні відносини щодо покриття фінансових потреб галузі. За бюджетним законодавством, за напрямом загальної середньої освіти з державного бюджету покривають потребу у коштах на виплату заробітних плат, сплату ЄСВ педагогічному складу закладів, однак ці кошти надходять до закладів освіти не напряму, а у вигляді освітньої субвенції до місцевих бюджетів. Натомість, витрати на оплату комунальних послуг, а також реалізацію проектів розвитку (ремонтні роботи, нове будівництво, реконструкція закладів освіти), а також оплата праці для допоміжного й обслуговуючого персоналу шкіл фінансуються виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів. Крім освітньої субвенції, для впровадження інклюзивного підходу в наданні освітніх послуг, місцеві бюджети отримують субвенцію на надання підтримки особам з особливими освітніми потребами (ці кошти надходять на оплату послуг додаткового персоналу, який працює з учнями з інвалідністю).

Багаторічною тенденцією було поступальне збільшення освітньої субвенції, яке зумовлювалось підвищенням стандартів оплати праці в галузі. Однак, війна в Україні спричинила зміну цієї ситуації, оскільки у 2022 році освітня субвенція була зменшена на 3,3% (3,5 млрд грн), а на 2023 рік заплановане подальше падіння її обсягів до 87,2 млрд грн. Це пояснюється як закриттям частини закладів, які функціонували у районах активних бойових дій, масовою еміграцією учнів за межі країни та необхідністю ощадливого використання коштів бюджету в умовах жорсткої війни в Україні. Помітне скорочення торкнулось і видатків на субвенцію для надання допомоги особам з інвалідністю – у 2021 році ці видатки становили 0,5 млрд грн, на 2023 рік вони зменшені на 40% (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Субвенції місцевим бюджетам на потреби освіти з державного бюджету в
Україні у 2020-2023 рр., млрд грн**

Показники	2020		2021		2022		2023
	план	факт	план	факт	план	факт	план
Субвенції місцевим бюджетам на потреби освіти, в т.ч.:	85,90	83,83	102,96	102,85	97,25	97,10	88,97
Освітня субвенція	81,22	81,22	100,03	100,14	96,80	96,65	87,17
Субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	0,50	0,50	0,50	0,50	0,45	0,45	0,30
Субвенція на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»	1,59	1,56	1,29	1,16	0,00	0,00	0,00
Субвенція на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів»	2,48	0,45	0,99	0,91	0,00	0,00	0,00
Субвенція на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50
Інші субвенції	0,11	0,10	0,15	0,14	0,00	0,00	0,00

Джерело: побудовано за [8]

З метою підтримки реформ у галузі освіти, в останні довоєнні роки держава започаткувала низку цільових бюджетних програм розвитку освіти, в рамках яких надавала відповідні субвенції до місцевих бюджетів. Найбільш відомими серед них є програми «Нова українська школа», «Шкільний автобус», «Спроможна школа для кращих результатів», програма комп'ютеризації сільських шкіл та ін.). В умовах масштабної війни в Україні виконання цих бюджетних програм стало неможливим, тому вони були припинені на невизначений час. Натомість, у 2023 році було вперше передбачено кошти за програмою облаштування безпечних умов у закладах середньої освіти, яка полягає у підготовці бомбосховищ у школах для захисту дітей під час ракетних атак російських агресорів. На ці потреби у 2023 році виділено 1,5 млрд грн.

Отож, тривалий період «еволюції» бюджетної політики в освіті, впродовж якого вона набувала все більш раціональних рис, був перерваний масштабною війною в Україні. Він призвів до значних динамічних та структурних змін в обсягах бюджетного фінансування як освіти загалом, так і окремих її напрямів.

Видатки бюджетів на освіту в сучасних умовах відображають реалії воєнного часу, які вимагають концентрації бюджетних ресурсів на потребах оборони країни та економне використання коштів за іншими напрямками державної діяльності.

2.2. Практика здійснення бюджетної політики щодо охорони здоров'я

Поряд з освітою, провідною складовою соціальної сфери є галузь охорони здоров'я, що забезпечує надання однієї із життєво необхідних людині послуг, а саме медичної допомоги. Доступ до медичного обслуговування на рівні з освітою належить до головних індикаторів якості життя людини, які використовуються у міжнародній практиці для оцінювання рівня соціального розвитку. Водночас, створення умов для доступу до медичної допомоги належить до найважливіших функцій сучасної цивілізованої держави, адже відповідно до сучасних наукових концепцій суспільного розвитку, жоден індивід не має бути позбавлений права на доступ до охорони здоров'я. Організація надання медичних послуг таким чином, щоб базове медичне обслуговування було доступним для кожного мешканця країни – це ключове завдання політики держави у галузі охорони здоров'я.

Охорона здоров'я як складова соціальної сфери покликана забезпечувати реалізацію кількох важливих завдань: по-перше, попереджувати захворюваність через проведення профілактичних заходів, постійний моніторинг за пацієнтами з боку сімейного лікаря, здійснення протиепідемічних заходів та ін.; по-друге, надавати послуги лікування у випадку захворювання з різним ступенем важкості; по-третє, забезпечувати оздоровлення, профілактику захворювань та зміцнення імунітету населення шляхом надання санаторно-курортних послуг. Таким чином, функціонування галузі охорони здоров'я покликане зберегти та відновити фізичні, психологічні, духовні сили людини, забезпечити її працездатність, подовження активної фази життєдіяльності.

Активна участь органів публічної влади у функціонуванні охорони здоров'я спричинена не тільки реалізацією соціальної функції держави як суспільного

інституту, вона має також раціональне економічне пояснення. Зниження рівня захворюваності населення забезпечує зменшення втрат робочого часу, ефектом від чого є збільшення обсягів суспільного виробництва та економічне зростання. Таким чином, більш корисним є приділення уваги саме профілактиці хвороб, а також напрацюванню максимально дієвих способів лікування, які дадуть змогу швидко відновити працездатність людини, що захворіла. В останні роки галузь охорони здоров'я зіштовхується з безпрецедентними викликами, пов'язаними з поширенням глобальних епідемій небезпечних захворювань (епідемії гепатиту, поліомієліту та ін.). Величезних економічних збитків завдала глобальна епідемія коронавірусу SARS-CoV-2, яка на кілька років змінила традиційну модель життя людей у багатьох країнах, спричинила банкрутство цілих сегментів економіки. В сучасний період в Україні охорона здоров'я переживає випробування, спричинене повномасштабною війною з агресором, що потребує максимальної концентрації сил та ресурсів на питаннях надання якісної медичної допомоги постраждалим від бойових дій військовим та цивільним. Здатність охорони здоров'я ефективно реагувати на нові завдання значною мірою залежить від того, наскільки дієвою є модель її фінансового забезпечення, чи приділяє держава увагу цій галузі.

У міжнародній практиці представлено кілька основних моделей організації охорони здоров'я, які передбачають першість певного джерела фінансування у продукуванні медичних послуг. В основу страхової моделі покладений принцип страхового захисту, коли основним джерелом фінансування медичних послуг є кошти фондів медичного страхування. Приватна модель фінансування охорони здоров'я передбачає, що населення самостійно покриває практично усі витрати на отримання медичних послуг. Державна (бюджетна) модель фінансування галузі охорони здоров'я передбачає, що більшість витрат на її діяльність покривають з бюджетів різного рівня, значення інших джерел фінансування невелике. Поряд із цими основними джерелами фінансування охорони здоров'я, у кожній моделі певну роль відіграють ресурси благодійних організацій, окремих меценатів та ін.

Втім, в багатьох країнах національні моделі фінансування охорони здоров'я поєднують ознаки кількох механізмів мобілізації коштів для надання медичних

послуг. Для прикладу, в Україні першість у формуванні фінансових ресурсів цієї галузі належить коштам населення, які самостійно покривають витрати на ліки та медичні препарати, діагностичні обстеження, сплачують вартість оперативних втручань та ін. Частина закладів охорони здоров'я, лікарів загального профілю та профільних спеціалістів працюють на комерційних засадах, надаючи свої послуги за плату. Проте, основну роль у наданні медичних послуг в Україні продовжують відігравати заклади охорони здоров'я державної та комунальної форми власності, які функціонують завдяки бюджетному фінансуванню.

Видатки бюджетів усіх рівнів на потреби охорони здоров'я відзначаються впродовж останніх років поступальним зростанням. У 2016-2021 рр. зростання цих видатків склало 2,7 рази, вони сягнули показника в 203,6 млрд грн. Особливо помітним було збільшення видатків бюджетів на охорону здоров'я у 2020 році, коли вони зросли відразу на 47,4 млрд грн (майже на третину), що пояснюється реагуванням влади на запит суспільства щодо збільшення фінансування охорони здоров'я в період активної фази епідемії коронавірусу. Навіть у 2022 році, коли інші бюджетні видатки соціального спрямування зменшувались, фінансування охорони здоров'я з державного та місцевих бюджетів зросло на 5,7%, а на фоні економічної рецесії це забезпечило зростання рівня цих видатків у ВВП до 4,1% (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Видатки державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я в Україні у 2016-2022 рр., млрд грн та % від ВВП

Джерело: побудовано за [8; 5]

Бюджетні кошти надходять на фінансування охорони здоров'я кількома каналами: по-перше, через пряме покриття з бюджету витрат на діяльність певних закладів охорони здоров'я, які мають загальнонаціональне значення; по-друге, через програму державних медичних гарантій населенню, розпорядником коштів за якою є Національна служба здоров'я України (НСЗУ); по-третє, через субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію цільових програм у галузі охорони здоров'я; по-четверте, через власні видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я, реалізацію цільових програм місцевого значення.

Медична реформа спричинила радикальні зрушення у структурі видатків бюджету на охорону здоров'я відповідно до критерію провідного фінансового агента. Впродовж багатьох років найбільше значення для забезпечення діяльності галузі охорони здоров'я мали видатки місцевих бюджетів, значну частину яких утворювали кошти від різноманітних субвенцій з державного бюджету. Проте, із переходом до нової моделі фінансування медичних послуг за участі НСЗУ, потреба в існуванні медичної субвенції відпала, внаслідок чого видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я різко зменшились. Фактично, з кінця 2020 року провідну роль у бюджетному фінансуванні охорони здоров'я відіграє державний бюджет – у 2021-2023 рр. ці кошти покривали 84-85% сукупних обсягів видатків бюджетів на надання медичних послуг (табл. 2.4).

Поряд із змінами за критерієм агента фінансування, значні зрушення також спостерігаються у розподілі бюджетних коштів за напрямками медичної допомоги. Зокрема, після переходу на нову модель фінансування медичних послуг впали обсяги фінансування з бюджетів поліклінічної та швидкої невідкладної допомоги (у цих видатках закладені кошти на покриття витрат функціонування відповідних закладів охорони здоров'я, а не вартість медичних послуг), а в покритті потреб закладів первинної медичної допомоги повну відповідальність покладено на місцеві бюджети. Натомість, у фінансуванні протиепідемічних та профілактичних заходів роль місцевих бюджетів зведена до мінімуму, вони фактично втілюються тільки за рахунок коштів державного бюджету. При цьому необхідно відмітити

значне зростання видатків на профілактику та протидію епідеміям – з 4,4 млрд грн у 2020 році до 11,7 млрд грн у 2022 році, що спричинене збільшення витрат на вакцинацію населення, в тому числі від коронавірусу та інших захворювань.

Таблиця 2.4

**Видатки державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я
(за напрямками послуг) в Україні у 2020-2023 рр., млрд грн**

Показники		2020		2021		2022		2023 (9 міс.)	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Видатки на охорону здоров'я, всього, в т. ч.:	всього	175,8	100,0	203,6	100,0	215,3	100,0	149,9	100,0
	держ. бюдж.	124,9	71,0	170,5	83,7	184,3	85,6	128,3	85,6
	місц. бюдж.	50,9	29,0	33,1	16,3	31,0	14,4	21,6	14,4
поліклініки, амбулаторії, швидка та невідкладна допомога, в т.ч.:	всього	8,1	100,0	5,7	100,0	5,7	100,0	4,3	100,0
	держ. бюдж.	0,1	1,2	0,3	5,3	0,3	5,3	0,3	7,0
	місц. бюдж.	8,0	98,8	5,4	94,7	5,4	94,7	4,0	93,0
<i>первинна медико-санітарна допомога</i>	всього	2,4	100,0	2,9	100,0	2,9	100,0	2,2	100,0
	держ. бюдж.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	місц. бюдж.	2,4	100,0	2,9	100,0	2,9	100,0	2,2	100,0
лікарні загального профілю та санаторно-курортні заклади	всього	38,6	100,0	28,8	100,0	28,6	100,0	19,6	100,0
	держ. бюдж.	7,8	20,2	14,1	49,0	13,7	47,9	9,0	45,9
	місц. бюдж.	30,8	79,8	14,7	51,0	14,9	52,1	10,6	54,1
санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи	всього	4,4	100,0	7,6	100,0	11,7	100,0	9,6	100,0
	держ. бюдж.	4,2	95,5	7,4	97,4	11,6	99,1	9,6	100,0
	місц. бюдж.	0,2	4,5	0,2	2,6	0,1	0,9	0,0	0,0
інші видатки	всього	124,7	100,0	158,6	100,0	166,4	100,0	114,2	100,0
	держ. бюдж.	112,8	90,5	148,7	93,8	158,7	95,4	109,4	95,8
	місц. бюдж.	11,9	9,5	9,9	6,2	7,7	4,6	4,8	4,2

Джерело: побудовано за [8]

Певний паритет між державним та місцевими бюджетами встановлений у фінансуванні лікарень загального профілю та санаторно-курортних закладів, де зберігається найбільший обсяг фінансування з-поміж напрямів охорони здоров'я. У 2022 році на потреби цих медичних закладів було спрямовано 28,6 млрд грн, з яких 52% склали видатки місцевих бюджетів, 48% – державного бюджету. Однак, такі показники не свідчать про відповідну роль бюджетів у наданні медичних послуг, а лиш відображають пропорції розподілу видатків на покриття поточних витрат медичних установ. Зокрема, з державного бюджету фінансують оплату праці та соціальні відрахування медичних працівників, а місцеві бюджети мають за зобов'язання покривати витрати на комунальні послуги, оплату праці певних категорій допоміжного персоналу медичних установ.

Найбільшим напрямом фінансування охорони здоров'я з бюджетів різних рівнів є підрозділ інших видатків, за яким обліковують видатки на реалізацію Програми медичних гарантій населенню, розпорядником за якою є Національна служба здоров'я України. Медична реформа спричинила радикальну зміну моделі фінансування охорони здоров'я, прив'язавши обсяги фінансування до показників надання медичних послуг. Оплата цих послуг та вартості медичних препаратів здійснюється з бюджету відповідно до розроблених стандартів надання медичної допомоги [18, с. 154]. В рамках Програми медичних гарантій відбувається оплата 35 пакетів медичних послуг (в тому числі екстреної, первинної, спеціалізованої та іншої допомоги), з яких «8 пакетів медичних послуг запроваджено додатково, 5 пакетів послуг виділено з уже існуючих, а 3 пакети – впроваджено додатково. Такий механізм надання медичних послуг має сприяти кращому розумінню населенням механізму їхнього отримання» [50].

Відповідно до положень Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [48], держава зобов'язується спрямовувати з державного бюджету на Програму медичних гарантій населенню коштів на суму не менше 5% від ВВП. Такі видатки не можуть бути змінені, тобто мають статус захищених. Однак, поки навіть загальні видатки бюджетів усіх рівнів на охорону здоров'я, які об'єднують фінансування великої кількості бюджетних програм, не досягли визначеного чинним законодавством показника, що ставить під сумнів його обґрунтованість та відповідність економічним реаліям. Загальний обсяг видатків державного бюджету на реалізацію Програми медичних гарантій у 2022 році становив 146,3 млрд грн, або 79,4% від сукупних видатків бюджетів на охорону здоров'я. За 9 місяців 2023 року цей показник ще більше підвищився – до 79,6%, а в абсолютних сумах видатки на Програму склали 102,1 млрд грн. Втім, порівнювати ці показники з даними попередніх років немає сенсу, бо введення у дію Програми медичних гарантій відбувалось поступово, що відбиває відповідна траєкторія рис. 2.3.



Рис. 2.3. Видатків державного бюджету на охорону здоров'я та Програму державних медичних гарантій у 2018-2023 рр., млрд грн

Джерело: побудовано за [8]

Проте, Програма державних медичних гарантій населенню не є єдиною бюджетною програмою зі сфери охорони здоров'я у державному бюджеті. Крім неї, найбільші обсяги видатків в останні роки були передбачені за бюджетними програмами «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» (безкоштовне постачання ліків та медичних препаратів для окремих категорій населення), на виконання якої у 2022 році було виділено 8,6 млрд грн при запланованих 11,9 млрд грн, а також «Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями» (проведення заходів з протидії епідеміям, медичні послуги та супровід для хворих на ВІЛ), яку у 2022 році профінансовано на 11,6 млрд грн при плані видатків на рівні 12,2 млрд грн.

Значні зміни в структуру бюджетних програм з охорони здоров'я внесла глобальна епідемія коронавірусу, одним з європейських центрів якої була Україна. Для протидії поширенню хвороби і подолання її наслідків у 2020 році в бюджеті було передбачено виділення 13,2 млрд грн на реалізацію відповідних бюджетних програм. Ці кошти були спрямовані на зміцнення матеріальної бази закладів охорони здоров'я і грошові виплати медичним працівникам, задіяним у подоланні

епідемії. Однак, із зниженням гостроти цієї проблеми створений в межах бюджету Фонд боротьби з хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 був ліквідований, а також перерозподілені на інші потреби (табл. 2.5). З початком війни в Україні доцільність реалізації подібних програм відійшла на другий план.

Таблиця 2.5

**Видатки державного на окремі бюджетні програми
в охороні здоров'я в Україні у 2020-2022 рр., млрд грн**

Показники	2020		2021		2022	
	план	факт	план	факт	план	факт
Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями	4,6	4,2	7,6	7,4	12,2	11,6
Спеціалізована та високоспеціалізована медична допомога, що надається загальнодержавними закладами охорони здоров'я	1,3	1,3	2,3	2,2	2,5	2,5
Діагностика і лікування захворювань із впровадженням експериментальних та нових медичних технологій	2,1	2,0	2,0	1,9	3,9	3,6
Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру	8,1	7,0	8,2	7,2	11,9	8,6
Розвиток системи екстреної медичної допомоги	0,9	0,7	2,1	2,0	–	–
Лікування громадян України за кордоном	1,1	1,1	0,6	0,6	0,5	0,0
Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей	0,9	0,7	2,7	2,4	1,4	1,2
Видатки з Фонду боротьби з хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, в т.ч.:						
<i>Придбання обладнання для приймальних відділень опорних закладів охорони здоров'я</i>	2,3	2,3	–	–	–	–
<i>Здійснення доплат медичним та іншим працівникам закладів охорони здоров'я</i>	5,5	5,3	–	–	–	–
<i>Забезпечення готовності та реагування системи громадського здоров'я на спалахи гострої респіраторної хвороби COVID-19</i>	5,4	3,3	–	–	–	–

Джерело: побудовано за [8]

Зміна моделі фінансування медичних послуг спричинила трансформації в такій складовій бюджетної політики, як міжбюджетні відносини у сфері охорони здоров'я. Після втрати необхідності використання медичної субвенції, видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я радикально зменшились. Фактично, вони на теперішній час звузились до часткового покриття поточних витрат закладів охорони здоров'я, розвитку мережі медичних установ, а також реалізації місцевих цільових програм в охороні здоров'я. Повний перехід до прямих бюджетних відносин закладів охорони здоров'я з НСЗУ призвів до того, що уже з 2021-2022 рр. місцеві бюджети взагалі не отримували медичної субвенції.

Водночас, у зв'язку із необхідністю концентрації бюджетних ресурсів на обороні країни, у 2021-2022 рр. практично припинилось фінансування програми реформування місцевих систем охорони здоров'я в рамках проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (купівля для медичних закладів окремих видів медичного обладнання). Також у зв'язку з розформуванням Фонду боротьби з коронавірусом, у 2021-2022 рр. було припинено надання відповідних субвенцій для місцевих бюджетів на зміцнення матеріальної бази закладів охорони здоров'я. Фактично, на теперішній час єдиною крупною субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я залишилась субвенція на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я. Ці кошти надходять на покриття поточних витрат діяльності паталого-анатомічних бюро, спеціальних закладів з надання психіатричної допомоги, центрів громадського здоров'я, а також на проведення судово-психіатричної експертизи або перевірку водіїв на предмет перебування під впливом певних речовин чи сп'яніння, інші цілі. Обсяги бюджетних видатків на надання відповідної субвенції у 2022 році склали 2,8 млрд грн при майже 3,0 млрд грн запланованих. У порівнянні з 2021 роком помітно різке зменшення цих видатків, яке склало понад 1,9 рази (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

**Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам
на охорону здоров'я в Україні у 2020-2022 рр., млрд грн**

Показники	2020		2021		2022	
	план	факт	план	факт	план	факт
Медична субвенція	14,58	14,55	0,00	0,00	0,00	0,00
Субвенція на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я	3,61	3,55	5,46	5,41	2,96	2,83
Субвенція на реформування регіональних систем охорони здоров'я в рамках проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»	1,0	0,8	0,22	0,10	0,24	0,10
Субвенції з Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, в т.ч.:						
Субвенція на забезпечення подачею кисню ліжкового фонду закладів охорони здоров'я, які надають стаціонарну медичну допомогу	1,5	1,4	–	–	–	–
Субвенція для забезпечення опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах медичним обладнанням	1,0	1,0	–	–	–	–

Джерело: побудовано за [8]

Отже, бюджетна політика у сфері охорони здоров'я, подібно до інших складових соціальної сфери, є відображенням реалій воєнного періоду. Однак, її особливості також зумовлені проведенням в Україні медичної реформи, яка має на меті змінити модель фінансування медичних послуг та впровадити зв'язок між обсягами бюджетних видатків на результатами надання медичної допомоги.

2.3. Тенденції бюджетної політики у сфері культури

До тріади найважливіших складових соціальної сфери належить культура, значення якої особливо помітне в період повномасштабної війни в Україні. Хоча за пірамідою потреб А. Маслоу, задоволення потреби в культурних послугах не належить до життєво необхідних для людини, проте культурна самоідентифікація людини, розуміння нею своєї приналежності до певної культурної і національної спільноти є наслідком проведення активної культурної політики, у якій задіяна також держава. Ми поділяємо позицію В. Горина, що «вторинне ставлення до культури з боку вітчизняної влади, ігнорування експансії культурних цінностей сусідніх держав, відсутність заходів щодо захисту власного культурного простору стали найважливішими чинниками наростання відцентрових тенденцій в нашій державі, які в підсумку вилились в колабораціонізм частини населення підчас агресії проти України» [13, с. 269]. Важливість культури в умовах війни підтверджують факти, що російські агресори найперше, що намагаються робити на тимчасово окупованих територіях – це змінити національну та культурну ідентифікацію населення, «відірвати» мешканців цих територій від української ідентичності за рахунок агресивного просування продукту «руського міра». За цих обставин ще більш утверджується думка про те, що активна культурна політика держави у просуванні національних культурних цінностей, здобутків української нації є питанням не тільки майбутнього нашого народу, але й його безпеки і виживання в агресивному зовнішньому середовищі.

Питання про участь держави у реалізації політики в галузі культури не є новим, його обґрунтовували у свої працях ще такі науковці, як В. Баумоль та В. Боуен [2], Дж. Гейлбрюн [1]. Вони пояснювали, що фінансова участь держави у функціонуванні культури є необхідною, оскільки для цієї складової соціальної сфери притаманна «хвороба витрат» (значний розрив між необхідними витратами і ймовірними доходами), а також складність впровадження технологічних новацій для підвищення продуктивності. Тому галузь культури не може функціонувати без зовнішньої фінансової підтримки, яку надають благодійницькі структури або держава. Проте, рівень участі приватних структур та благодійних інституцій у фінансуванні культури залежить від розвитку відповідної традиції у суспільстві. Натомість, фінансова участь держави у продукуванні культурного продукту є більш зрозумілою та прогнозованою. В Україні ці висновки отримали практичне впровадження, що пояснюється збереженням широко розвиненої мережі закладів культури, які функціонують на умовах бюджетного фінансування.

Подібно до інших складових соціальної сфери, в галузі культури виділяють два окремих сегменти: перший сегмент представлений так званими культурними індустріями, які працюють на комерційних засадах й надають послуги у таких напрямках культури, які затребувані якомога ширшим контингентом споживачів; другий сегмент представлений пострадянською мережею будинків культури та сільських клубів, які надають «некомерційні» послуги культури відповідно до планів діяльності органів публічного управління культурою. Нерідко послуги закладів другого сегменту закладів культури орієнтовані на задоволення потреб вузького контингенту споживачів, внаслідок чого їх комерційні перспективи мінімальні. На відміну від культурних індустрій, які не тільки покривають свої витрати за рахунок власних доходів, але й забезпечують прибуток, діяльність установ культури другого сегменту без бюджетної підтримки не можлива.

Бюджетна політика у галузі культури в Україні передбачає використання низки фіскально-бюджетних інструментів, а саме:

– прямого бюджетного фінансування (покриття поточних і капітальних витрат) закладів культури, які перебувають у власності держави або громад;

– бюджетна підтримка окремих закладів та інституцій культури (творчі спілки, художні колективи, товариство «Просвіта» та ін.). На відміну від першого варіанту бюджетного фінансування, бюджетна підтримка передбачає часткову участь держави у продукуванні культурного продукту;

– бюджетне фінансування разових культурних заходів, які передбачені у планах роботи органів публічного управління культурою (фестивалі, творчі вечори, вечори пам'яті та ін.);

– від'ємні податки на користь культури (податкові пільги) для структур, які фінансово підтримують заклади або заходи культури, а також пільговий режим оподаткування для окремих видів культурних індустрій (пільги для художників, письменників у зарубіжній практиці, в Україні – пільги для видавничої справи, кіноіндустрії та ін.).

Незважаючи на широкий інструментарій для втілення бюджетної політики у галузі культури, її масштаби визначаються найперше обсягом видатків бюджету на її здійснення. З рис. 2.4 помітно, що впродовж останніх років фінансування культури та фізичного розвитку було недостатньо послідовним. Після помітного зростання у 2016-2018 рр., у наступне триріччя бюджетне фінансування культури практично не змінювалось, що раціонально пояснити складно, адже цей період відзначався поступальним зростанням ВВП й доходів бюджетів усіх рівнів, а дія таких чинників, як епідемія коронавірусу чи війна ще не настала. Відповідно, це можна пояснити тільки вторинним ставленням влади до культури, сприйняття її як напряму неефективного витрачання коштів.

Стрибкоподібне зростання видатків на культуру з 31,7 до 43,4 млрд грн, яке відбулось у 2021 році, значною мірою мало інфляційне навантаження, оскільки підвищення показника відповідних видатків у ВВП не відбулось. Таке зростання було спричинене як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками: по-перше, після періоду стагнації, у 2021 році було значно підвищено державні соціальні стандарти, що спричинило збільшення фінансування закладів культури; по-друге, прихід до влади представників культурних індустрій спричинив зміну ставлення до окремих напрямів культурних послуг, збільшення фінансування національної

телекомпанії, програм кіновиробництва та ін. Проте, масштабна війна в Україні змусила уряд переглянути пріоритети видатків на користь оборони країни, через що у 2022 році фінансування культурних благ і спорту зменшилось майже на чверть. Відносно до ВВП рівень видатків бюджету на культуру знизився до 0,6%, що є найменшим показником за останні роки.



Рис. 2.4. Видатки державного та місцевих бюджетів на культуру і спорт в Україні у 2016-2022 рр., млрд грн та % до ВВП

Джерело: побудовано за [8; 5]

Якщо звернути увагу на показники бюджетних видатків на культуру та спорт у розрізі агентів фінансування, то можемо поміти, що для цієї галузі немає чітко вираженого розподілу сфер відповідальності між державним і місцевими бюджетами, як в освіті чи охороні здоров'я. Проте, за більшістю напрямів, крім фінансування засобів масової інформації, видатки місцевих бюджетів становлять від 2/3 до 3/4 сукупного обсягу бюджетних коштів (табл. 2.7).

За абсолютними обсягами першість серед усіх напрямів фінансування культури і спорту належить саме культурі і мистецтву, на які у 2021 році було виділено 23,9 млрд грн, або на чверть більше, ніж у попередньому році. Причини цього зростання, серед іншого, – у започаткуванні реалізації цільової програми «Велика реставрація», яка мала на меті забезпечити відновлення й реставрацію об'єктів культурної спадщини. В 1,6 рази збільшились у 2021 році видатки на

спорт (а в державному бюджеті вони зросли взагалі в 2,3 рази), що пояснюється фінансуванням підготовки спортсменів до участі в Літніх олімпійських іграх у Токіо (перенесені з 2020 року), а також пов'язаним з цією подією формуванням грошового резерву на виплату премій призерам. Провідна бюджетна програма у фінансуванні засобів масової інформації – це фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії.

Таблиця 2.7

Видатки державного та місцевих бюджетів на культуру, спорт та засоби масової інформації в Україні у 2020-2023 рр., млрд грн

Показники		2020		2021		2022		2023 (9 міс.)	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Видатки на духовно-культурний розвиток, в т.ч.:	всього	31,7	100,0	43,4	100,0	33,6	100,0	25,9	100,0
	держ. бюдж.	9,8	30,9	16,0	36,9	11,0	32,7	8,0	30,9
	місц. бюдж.	21,9	69,1	27,4	63,1	22,6	67,3	17,9	69,1
Фізична культура і спорт	всього	9,4	100,0	15,2	100,0	11,2	100,0	8,5	100,0
	держ. бюдж.	2,2	23,4	5,1	33,6	3,8	33,9	2,4	28,2
	місц. бюдж.	7,2	76,6	10,1	66,4	7,4	66,1	6,1	71,8
Культура та мистецтво	всього	19,3	100,0	23,9	100,0	18,9	100,0	14,4	100,0
	держ. бюдж.	5,2	26,9	7,3	30,5	4,3	22,8	3,1	21,5
	місц. бюдж.	14,1	73,1	16,6	69,5	14,6	77,2	11,3	78,5
Засоби масової інформації	всього	2,8	100,0	4,1	100,0	3,3	100,0	3,0	100,0
	держ. бюдж.	2,3	82,1	3,5	85,4	2,8	84,8	2,5	83,3
	місц. бюдж.	0,5	17,9	0,6	14,6	0,5	15,2	0,5	16,7

Джерело: побудовано за [8]

Зважаючи на провідну роль фінансування культури і мистецтва у видатках бюджетів на духовно-культурний та фізичний розвиток, звернемо на нього більш детальну увагу. У фінансуванні мистецьких напрямів (театральне, виконавське мистецтво) спостерігається певний паритет фінансової участі між державним та місцевими бюджетами з незначною перевагою останніх. У 2021 році на підтримку театрів з бюджетів усіх рівнів було спрямовано 3,5 млрд грн, у воєнному 2022 році – 3,3 млрд грн; художні колективи, концертні та циркові організації у 2021 році були профінансовані на 1,7 млрд грн, аналогічна сума видатків була виділена у 2022 році. Зважаючи на те, що у 2022 році практично усі видатки розвитку були призупинені, а обсяги фінансування мистецьких напрямів культури не зазнали

вагомих змін, це означає, що і в довоєнний період вони отримували фінансування в основному на покриття поточних потреб (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Видатки державного та місцевих бюджетів на культуру та мистецтво в Україні у 2020-2023 рр., млрд грн

Показники		2020		2021		2022		2023 (9 міс.)	
		млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Культура та мистецтво, в т.ч.:	всього	19,3	100,0	23,9	100,0	18,9	100,0	14,4	100,0
	держ. бюдж.	5,2	26,9	7,3	30,5	4,3	22,8	3,1	21,5
	місц. бюдж.	14,1	73,1	16,6	69,5	14,6	77,2	11,3	78,5
<i>Театри</i>	всього	2,9	100,0	3,5	100,0	3,3	100,0	2,3	100,0
	держ. бюдж.	1,3	44,8	1,6	45,7	1,5	45,5	1,0	43,5
	місц. бюдж.	1,6	55,2	1,9	54,3	1,8	54,5	1,3	56,5
<i>Художні колективи, концертні і циркові організації</i>	всього	1,4	100,0	1,7	100,0	1,7	100,0	1,2	100,0
	держ. бюдж.	0,7	50,0	0,9	52,9	0,8	47,1	0,6	50,0
	місц. бюдж.	0,7	50,0	0,8	47,1	0,9	52,9	0,6	50,0
<i>Бібліотеки, музеї і виставки</i>	всього	5,5	100,0	6,6	100,0	6,1	100,0	4,6	100,0
	держ. бюдж.	0,8	14,5	1,1	16,7	1,1	18,0	0,7	15,2
	місц. бюдж.	4,7	85,5	5,5	83,3	5,0	82,0	3,9	84,8
<i>Заповідники</i>	всього	0,6	100,0	0,8	100,0	0,7	100,0	0,5	100,0
	держ. бюдж.	0,5	83,3	0,7	87,5	0,6	85,7	0,4	80,0
	місц. бюдж.	0,1	16,7	0,1	12,5	0,1	14,3	0,1	20,0
<i>Клубні заклади</i>	всього	5,0	100,0	5,7	100,0	5,2	100,0	4,1	100,0
	держ. бюдж.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	місц. бюдж.	5,0	100,0	5,7	100,0	5,2	100,0	4,1	100,0
Інші видатки на культуру та мистецтво	всього	3,3	100,0	5,6	100,0	1,9	100,0	1,7	100,0
	держ. бюдж.	1,4	42,4	3,0	53,6	0,3	15,8	0,4	23,5
	місц. бюдж.	1,9	57,6	2,6	46,4	1,6	84,2	1,3	76,5

Джерело: побудовано за [8]

Майже 60% усіх видатків бюджетів на фінансування культури і мистецтва припадає на забезпечення діяльності бібліотек, музеї та виставок, а також клубів у сільських населених пунктах. Видатки на потреби бібліотек, музеїв та виставок у 2021 році склали 6,6 млрд грн, у 2022 році вони зменшились до 6,1 млрд грн; клубні заклади у 2021 році були профінансовані на 5,7 млрд грн, у 2022 році – на 5,2 млрд грн. Отож, скорочення видатків за цими напрямками фінансування галузі культури стало наслідком обмеження прав на реалізацію інвестиційних проектів в умовах війни. За двома провідними напрямками фінансування культури також можна помітити перевагу відповідальності органів місцевого самоврядування, оскільки у видатках на бібліотеки, музеї та виставки внесок місцевих бюджетів

складає понад 4/5 загального обсягу, а фінансування клубних закладів в повному обсязі здійснюється за рахунок коштів місцевого самоврядування.

Подібно до інших галузей соціальної сфери, звернемо увагу на програмну структуру видатків державного бюджету на культуру. Характерною особливістю бюджетного фінансування культури і мистецтва є наявність кількох головних розпорядників бюджетних коштів – крім Міністерства культури та інформаційної політики, ними є також Державне агентство з питань кіно, Державний комітет телебачення та радіомовлення та інші відомства. Найбільшою за обсягом видатків бюджетною програмою як у довоєнний період, так і в умовах війни є фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії України – на її потреби у 2021 році було виділено 1,9 млрд грн (85,5% від плану), у 2022 році – 1,5 млрд грн (89,2% від плану). Стабільним є фінансування бюджетних програм фінансової підтримки національних театрів, а також національних художніх колективів та концертних організацій, видатки на які зменшились у 2022 році незначно. Однак, за цими програмами фактично криється фінансування оплати праці та внесків на соціальне страхування, покриття першочергових поточних витрат цих закладів культури, тобто так звані «захищені» статті видатків (табл. 2.9).

У 2020 році значний вплив на формування складу бюджетних програм у галузі культури і мистецтва мало поширення в Україні епідемії коронавірусу, для подолання наслідків якої було передбачено низку фіскально-бюджетних заходів. Серед них – впровадження бюджетної програми державної підтримки сфери культури, туризму і креативних індустрій, які постраждали від дії обмежувальних заходів для стримування поширення епідемії. На ці потреби у 2020 році було виділено майже 0,7 млрд грн, однак уже з наступного року виконання програми було припинене через поступове згортання обмежувальних заходів і відновлення нормальної роботи установ культури.

Проте, початок війни в Україні призвів до обмеження фінансування тих бюджетних програм, які стосувались розвитку галузі культури і продукування культурного продукту. Так, значно зменшились видатки на збереження об'єктів історико-культурної спадщини України, а програми виробництва телепрограм для

державних потреб, фінансової підтримки кінематографії були зведені практично до мінімуму.

Таблиця 2.9

**Видатки державного бюджету на окремі бюджетні програми
в галузі культури в Україні у 2020-2022 рр., млрд грн**

Показники	2020		2021		2022	
	план	факт	план	факт	план	факт
Міністерство культури та інформаційної політики України	9,25	8,65	12,38	10,79	8,76	8,10
Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб	0,44	0,43	–	–	–	–
Фінансова підтримка національних театрів	1,29	1,28	1,48	1,48	1,48	1,46
Фінансова підтримка національних художніх колективів, концертних організацій	0,72	0,72	0,87	0,87	0,85	0,85
Забезпечення діяльності національних музеїв, національних і державних бібліотек та культурно-просвітницьких центрів	0,84	0,79	1,03	1,00	1,06	1,00
Державна підтримка сфери культури, туризму та креативних індустрій у зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19	0,78	0,68	–	–	–	–
Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках	0,48	0,45	0,70	0,66	0,59	0,55
Державний комітет телебачення і радіомовлення України	1,62	1,59	2,35	2,01	1,73	1,54
Фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії України	1,55	1,53	2,27	1,94	1,66	1,48
Державне агентство України з питань кіно	0,48	0,46	0,64	0,62	0,15	0,06
Державна підтримка кінематографії	0,46	0,45	0,61	0,59	0,12	0,03
Український інститут національної пам'яті	0,07	0,06	0,11	0,07	0,06	0,05

Джерело: побудовано за [8]

Таким чином, бюджетна політика у галузі культури відрізняється значним спектром бюджетних програм, які реалізуються у багатьох напрямках духовно-культурного розвитку. Особливістю бюджетного фінансування культури є те, що у цій галузі немає вираженого переважання державного або місцевого бюджетів як фінансового агента, однак у розрізі напрямів культурної діяльності видаткові повноваження чітко розділені. Подібно до інших складових соціальної сфери, у галузі культури також значний вплив на бюджету політику справляє масштабна війна в Україні, яка змушує відмовлятися від реалізації багатьох програм розвитку на користь концентрації бюджетних ресурсів для потреб оборони.

Висновки до розділу 2

В основу фінансового забезпечення освіти покладений принцип превалювання видатків держави на надання базової та середньої освіти із залученням додаткового фінансування цих рівнів освіти за рахунок коштів населення, благодійницьких структур. Фінансова участь держави у забезпеченні освітніх послуг виявляється в обсягах бюджетного фінансування галузі. Впродовж останнього десятиліття мала місце тенденція до поступового зростання бюджетних видатків на освіту, які у 2021 році досягли 312,9 млрд грн, що в 2,4 рази більше значень 2016 року. Однак, у 2022 році через початок масштабної війни в Україні уряд змушений припинити фінансування частини програм розвитку в освіті та перейти до режиму економії.

У практичній площині бюджетна політика у сфері освіти виражається в обсягах та структурі бюджетних видатків на її функціонування. в цілому по усіх рівнях освітніх послуг близько 1/5 сукупних бюджетних видатків складає фінансування з державного бюджету, а понад 80% видатків на освіту покривають місцеві бюджети. Водночас, у розрізі окремих рівнів освіти така пропорція суттєво змінюється: у послугах дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти внесок державного бюджету в обсяги бюджетного фінансування мінімальний, натомість у наданні вищої освіти превалюють видатки державного бюджету. Ефективність бюджетної політики у галузі освіти визначають також індикатори рівня виконання планів з видатків, які у 2020-2022 рр. склали в середньому 92-94%, однак з початком війни в Україні знизились. Управління бюджетними ресурсами, які надходять на реалізацію бюджетних програм у галузі освіти, здійснює не тільки Міністерство освіти і науки України, а також інші державні відомства.

Видатки бюджетів усіх рівнів на потреби охорони здоров'я відзначаються впродовж останніх років поступальним зростанням. У 2016-2021 рр. зростання цих видатків склало 2,7 рази, вони сягнули показника в 203,6 млрд грн. Бюджетні

кошти надходять на фінансування охорони здоров'я кількома каналами: по-перше, через пряме покриття з бюджету витрат на діяльність певних закладів охорони здоров'я, які мають загальнонаціональне значення; по-друге, через програму державних медичних гарантій населенню, розпорядником коштів за якою є Національна служба здоров'я України (НСЗУ); по-третє, через субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію цільових програм у галузі охорони здоров'я; по-четверте, через власні видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я, реалізацію цільових програм місцевого значення.

Бюджетна політика у галузі культури в Україні передбачає використання низки фіскально-бюджетних інструментів, а саме: прямого бюджетного фінансування; бюджетна підтримка окремих закладів та інституцій культури; бюджетне фінансування разових культурних заходів, які передбачені у планах роботи органів публічного управління культурою; від'ємні податки на користь культури (податкові пільги) для структур, які фінансово підтримують заклади або заходи культури, а також пільговий режим оподаткування для окремих видів культурних індустрій.

Для культури немає чітко вираженого розподілу сфер відповідальності між державним і місцевими бюджетами, як в освіті чи охороні здоров'я. Проте, за більшістю напрямів, крім фінансування засобів масової інформації, видатки місцевих бюджетів становлять від 2/3 до 3/4 сукупного обсягу бюджетних коштів. Подібно до інших складових соціальної сфери, у галузі культури також значний вплив на бюджету політику справляє масштабна війна в Україні, яка змушує відмовлятися від реалізації багатьох програм розвитку на користь концентрації бюджетних ресурсів для потреб оборони.

Розділ 3

ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Особливості зарубіжного досвіду здійснення бюджетної політики у соціальній сфері та можливості його запровадження в Україні

Оцінювання вітчизняної практики здійснення бюджетної політики у соціальній сфері засвідчує, що для неї притаманні багато недоліків, які знижують не тільки ефективність використання бюджетних ресурсів, але й задоволення якості відповідних послуг для населення. Ця політика не зовсім відповідає сучасним реаліям в економіці, слабо враховує суспільні пріоритети, що вимагає пошуку нових підходів та механізмів організації участі держави у наданні послуг соціальної сфери, в тому числі із задіянням бюджетних ресурсів. Ігнорування цієї проблеми може поставити під сумнів можливості досягнення важливих завдань соціально-економічного розвитку країни. Ефективність реформ у соціальній сфері також визначатиме ставлення суспільства до держави як владного інституту, покликаного реалізувати соціальну функцію.

Зважаючи на складність та багатосторонність проблем у соціальній сфері, вдосконалення бюджетної політики у ній має передбачати реалізацію заходів у кількох напрямках: по-перше, вдосконалення методів й інструментарію розподілу бюджетних ресурсів, які спрямовуються з бюджетів різного рівня на потреби соціальної сфери задля підвищення ефективності їхнього використання; по-друге, пошук способів зменшення витрат бюджетних ресурсів при збереженні наявного рівня надання суспільних послуг, які продукує соціальна сфера. Вирішення цих складних питань потребує як власних наукових пошуків, так і ознайомлення з кращими зарубіжними взірцями застосування бюджетного інструментарію для забезпечення діяльності галузей соціальної сфери, що можуть бути впровадженні в нашій країні.

В період складних випробувань для нашої країни магістральним напрямом вдосконалення бюджетної політики у соціальній сфері має стати підвищення рівня ефективності використання бюджетних ресурсів, які надходять на здійснення програм соціального спрямування. При цьому важливо домагатись не збільшення обсягів бюджетних коштів, які надходять на надання суспільних послуг, що їх продукує соціальна сфера, а забезпечення раціонального їх використання з огляду на обмеженість бюджетного ресурсу.

Бюджетна політика у різних сферах суспільного життя, зокрема у соціальній сфері, формується у кожній країні індивідуально, виходячи з рівня розвитку її економіки, історичних традицій участі держави у задоволенні суспільних потреб, суспільно-політичних настроїв та запиту суспільства на проведення певного типу економічної політики. Попри дію численних внутрішніх та зовнішніх чинників, які визначають конкретні обриси бюджетної політики у соціальній сфері в кожній країні, загалом у європейському цивілізаційному просторі сформувались певні загальні характеристики участі бюджету в реалізації соціальної функції держави: по-перше, розгалужена система прямого бюджетного фінансування й надання бюджетної підтримки для початкової та загальної середньої освіти, культурних індустрій, мистецтва та науки; по-друге, глибока інтеграція новітніх технологій у процес бюджетної підтримки соціальної сфери; по-третє, демократизація процесу управління формуванням і використанням бюджетних ресурсів на забезпечення соціальної сфери, диверсифікація каналів та способів надходження цих ресурсів на продукування суспільних благ.

Залежно від рівня участі органів публічної влади у фінансуванні соціальної сфери, серед найбільш розвинених країн світу, які об'єднані в організацію ОЕСР, можна виокремити дві основні групи: першу групу формують держави з соціально орієнтованою економічною системою, яка передбачає достатньо значний рівень перерозподілу фінансових ресурсів економіки через бюджет, а також розвинений механізм бюджетної підтримки соціальної сфери; друга група країн представлена тими із них, які провадять ліберальну бюджетну політику стосовно соціальної

сфери, а вагома частина відповідних благ для населення надається на комерційних засадах.

Прикладами країн з соціально орієнтованою ринковою економікою є такі держави, як Нідерланди, Швеція, Данія, Норвегія, Німеччина, Австрія та інші. Для них характерна спільна провідна ідея, покладена в основу бюджетної політики – це турбота про людину, реалізацію її потреб та інтересів. Вона отримує втілення у розвинених механізмах бюджетного фінансування соціальної сфери, досягнення прийнятних для цього суспільства показників майнової та соціальної нерівності, доступу до основних суспільних благ.

Незважаючи на спільні базові принципи бюджетної політики у соціальній сфері, передчасним було б стверджувати про однорідність країн із соціально орієнтованою ринковою економікою, адже між ними зберігаються розбіжності у питанні підходів, методів та інструментів участі бюджету у вирішенні проблем суспільства й наданні суспільних благ. В основу шведської моделі бюджетної політики у соціальній сфері покладено ідеї щодо максимізації участі держави у продукуванні суспільних благ, перерозподільчих процесах в економіці. Обраний підхід до реалізації соціальної функції держави виявляється у тому, що у Швеції населення максимально охоплене різними програмами та заходами соціального спрямування, а переважна частина суспільних благ надається безкоштовно усім членам суспільства. Високі соціальні зобов'язання держави вимагають значних обсягів концентрації бюджетних ресурсів. Через це, для Швеції та інших країн Скандинавії характерні високі показники перерозподілу фінансових ресурсів економіки через бюджети та інші централізовані фонди держави, а також значний рівень податкового навантаження на бізнес і населення.

За логікою, високі показники фіскального навантаження та перерозподілу фінансових ресурсів економіки мали б стимулювати поширення тіньових процесів в економічній системі. Між тим, у скандинавських країнах є одним із найнижчих рівнів тінізації економіки серед розвинених країн. Причиною цього є високий рівень прозорості та підзвітності органів публічної влади щодо виконання коштів, які концентруються у централізованих фондах, активна участь громадськості у

формуванні пріоритетів бюджетної політики, розуміння громадянами логіки дій влади. Завдяки цьому мотиви ухилення від виконання фіскальних зобов'язань «розмиваються», адже суспільство відчуває віддачу від сплачених податків у вигляді широкого спектру суспільних благ.

Зважаючи на традиційну прихильність вітчизняного суспільства до ідей патерналізму, які не змогли побороти кілька десятиліть побудови ринкової моделі економіки, шведська модель бюджетної політики у соціальній сфері є найбільш бажаною для українських громадян. Проте, в умовах війни та конкурентної боротьби за фінансові ресурси для відновлення вітчизняної економіки, Україна не може собі дозволити підвищувати рівень податкового навантаження, оскільки це матиме вкрай негативні наслідки для бізнесу та погіршить економічне середовище ведення господарської діяльності. Навпаки, зважаючи на воєнні та післявоєнні реалії, для України об'єктивною необхідністю є побудова ліберальної економіки з обмеженим державним втручанням та низьким рівнем податкового тиску, що може виступати чинником привабливості країни як країни інвестування.

Однак, Україна потребує запозичення шведського досвіду впровадження непрямих методів бюджетної підтримки соціальної сфери, зокрема щодо надання медичних послуг, здобуття професійної та вищої освіти. У Швеції уже впродовж трьох десятиліть функціонує бюджетна модель фінансування галузі охорони здоров'я, в основу якої покладено принцип прямої залежності між обсягом наданих медичних послуг й отриманим фінансуванням, демократизації процесу надання медичної допомоги. Подібний підхід також впроваджується в Україні у межах медичної реформи. Вивчення досвіду Швеції у вирішенні проблем, які можуть супроводжувати перехід до нової моделі фінансування медичних послуг за рахунок бюджетних коштів може дати можливість уникнути цих прорахунків у проведенні медичної реформи в Україні.

Континентальний підвид соціально орієнтованої ринкової економіки, який представлений у Німеччині, Австрії, Нідерландах, базується на провідній ролі страхових механізмів у забезпеченні суспільних благ, тому значення бюджету у функціонуванні соціальної сфери у цих країнах значно менше. Подібно до інших

країн цієї моделі, у Німеччині чи Австрії держава забезпечує за рахунок коштів бюджету надання початкової та загальної освіти, а також виробила механізми для широкого доступу громадян до вищої освіти за державний кошт. Натомість, у питанні надання медичних послуг в цих країнах функціонує страхова модель, яка має у своїй основі механізм загальнообов'язкового медичного страхування. Втім, для формування конкурентного середовища й зниження вартості цих благ, у Німеччині чи Австрії немає єдиного державного фонду страхування, а страховий захист від ризиків втрати працездатності внаслідок захворювання надають різні страхові організації, які функціонують під пильним наглядом з боку держави. Це дає можливість охопити медичним страхуванням практично усіх громадян, які мотивовані дбати про своє здоров'я та збереження працездатності, однак мають гарантію отримання якісних медичних послуг у випадку захворювання.

Країни з ліберальною моделлю бюджетної політики у соціальній сфері характеризуються обмеженою участю бюджету у продукуванні суспільних благ. Держава в особі органів публічної влади бере на себе тільки ту частину функцій, яку не здатен ефективно забезпечити ринок, або лібералізація яких може мати негативні наслідки для економіки й суспільства. У соціальній сфері панівним принципом є ринкова конкуренція за споживача, внаслідок чого спостерігається постійне підвищення якості суспільних послуг, які продукує соціальна сфера, але водночас, вагома частина населення позбавлена до них доступу. У ліберальних країнах практично відсутнє пряме бюджетне фінансування закладів соціальної сфери, але вони можуть отримувати фінансову підтримку з бюджету через участь у реалізації бюджетних програм соціального спрямування. Висока конкуренція за виконання державного замовлення за бюджетними програмами у соціальній сфері дає можливість уряду домогтися зниження вартості послуг та впливати на їхню якість. Втім, для забезпечення доступу до базових суспільних благ у країнах з ліберальною економікою паралельно із ринковими структурами все ж працюють державні заклади, які надають відповідні суспільні послуги за рахунок бюджетних коштів. Проте, якість цих послуг доволі посередня, внаслідок чого вони не мають значного попиту серед представників середнього та вищого класу.

Значні можливості для пошуку підходів до реалізації бюджетної політики у соціальній сфері, які можна було б адаптувати до вітчизняних реалій, дає вивчення досвіду країн, які є «новими» членами ЄС і провели системну трансформацію економіки за ринковим зразком для її відповідності критеріям євроспільноти. До ключових напрямів реформування соціальної сфери у контексті реалізації у ній бюджетної політики в цих країнах належали: демонополізація процесу надання суспільних благ за рахунок допуску до нього приватних структур, які створюють конкуренцію існуючим державним та комунальним закладам соціальної сфери; радикальне скорочення мережі закладів соціальної сфери, які утримуються за рахунок коштів бюджету шляхом надання господарської автономії з подальшою приватизацією, що дає можливість органами публічної влади перейти від статусу виробника суспільних благ до їх замовника й контролера; диверсифікація методів та інструментів бюджетної підтримки виробників суспільних благ, що дає змогу задіяти ринкові принципи у процес їхнього продукування. Перехід до цільового фінансування, коли об'єктом замовлення є конкретний обсяг суспільного блага визначеної якості, що постачається населенню в рамках виконання відповідної бюджетної програми, дає можливість відійти від практики фінансування закладів соціальної сфери на користь фінансування заходів та дій, а отже, результатів. Це найбільший крок на шляху до підвищення якості послуг соціальної сфери.

Якщо для зарубіжних країн з ринковою моделлю економіки доволі складно визначити спільні риси, які б були характерні для бюджетної політики у галузі охорони здоров'я через фундаментальні відмінності у механізмі фінансування цієї складової соціальної сфери, то у галузях освіти чи культури все ж простежуються спільні для різних країн риси, пов'язані з участю бюджету у фінансуванні цих послуг. Для прикладу, незважаючи на відмінності у типах економіки та рівні втручання держави у суспільно-економічні процеси, у всіх країнах початкову та загальну освіту фінансує держава за рахунок бюджетних коштів. Поряд з цим, в останнє десятиліття відбувається процес посилення участі держави у фінансуванні послуг професійної та вищої освіти задля розширення доступу до них. Однак, посилення ролі держави як агента фінансування галузі освіти відбувається

паралельно із впровадженням ринкових принципів у розподіл бюджетних коштів для збереження конкуренції між постачальниками освітніх послуг і стимулювання росту їх якісних параметрів.

Незалежно від моделі економічної системи, у розвинених країнах Європи в середньому на фінансування різних рівнів освіти держава виділяє з бюджету обсяг ресурсів на рівні 4-7% ВВП. Проте, відмінності в економічному розвитку країн зумовлюють значну диференціацію в абсолютних показниках цих видатків. Втім, помітні розбіжності у розрізі країн Європи та США спостерігається не тільки у показниках рівня та обсягу бюджетного фінансування освіти, але й щодо методів та інструментів спрямування бюджетних коштів на надання освітніх послуг, розмежування видаткових повноважень у сфері освіти між різними рівнями публічного управління. Практично у всіх країнах ЄС фінансову відповідальність за функціонування початкової та загальної середньої освіти покладено на органи місцевого самоврядування, відповідні рівні освіти фінансуються з бюджетів низової ланки.

Щодо вищої освіти, то значні відмінності спостерігаються між країнами з федеративним та унітарним державним устроєм: у федеративних державах (США, Німеччина та ін.) повноваження з фінансування університетів покладені на уряди штатів (земель), тобто вони отримують підтримку з регіональних бюджетів; натомість, в унітарних країнах зазвичай джерелом фінансування закладів вищої освіти є державний бюджет. Однак, таке правило не стосується тих країн, у яких функціонує кредитна модель фінансування вищої освіти, коли випускники шкіл мають можливість отримати пільгові кредити на здобуття фаху за рахунок коштів не тільки держави, але й приватного сектору економіки. Участь регіональних та державного бюджету у фінансуванні початкової та середньої освіти можлива тільки у межах реалізації відповідних цільових програм. Зауважимо, що подібна практика існує в Україні, коли за рахунок коштів державного бюджету були започатковані такі цільові програми на рівні загальної середньої освіти, як «Нова українська школа», «Шкільний автобус» та ін.

Однак, при подібності підходів до розмежування видаткових повноважень між рівнями публічного управління щодо фінансування освіти, у зарубіжних країнах відбувається процес демократизації процесу фінансування освітніх послуг із переходом закладів освіти до прямих відносин з бюджетом. Підґрунтям для такої новації стало впровадження нової моделі фінансування освіти за принципом оплати наданих послуг, незалежно від їхнього постачальника. Такий принцип відкрив можливість закладам освіти приватної форми власності для участі в освітньому процесі й отриманні бюджетного фінансування. Подібний підхід до розподілу видатків на освіту вперше був апробований у Нідерландах, а на сьогодні вагоме місце у системі шкільної освіти у США належить чартерним школам – закладам середньої освіти комунальної форми власності, які володіють значною управлінською та фінансовою автономією та конкурують за учнів з приватними закладами середньої освіти. Впровадження конкурентних принципів у розподіл бюджетного фінансування середньої освіти покликаний мотивувати змагальність між школами за учнів, а отже, за бюджетне фінансування.

У зарубіжній практиці бюджетної підтримки культури та мистецтва майже відсутнє пряме фінансування з бюджету закладів культури, поширене в Україні. Натомість, впроваджено широкий спектр інструментів для спрямування коштів бюджету на підтримку окремих культурних заходів та проектів, окремих митців, певних видів культурних індустрій. До найбільш поширених схем спрямування бюджетних ресурсів на потреби культури у зарубіжній практиці належать: участь культурних інституцій у реалізації цільових програм у галузі культури, проектів, які ініційовані органами публічної влади; надання цільових і безцільових грантів для закладів культури через уповноважену інституцію – головного розпорядника коштів бюджету; механізм публічно-приватного партнерства у втіленні проектів у галузі культури і мистецтва.

Пряме бюджетне фінансування у зарубіжній практиці збережене лише щодо закладів культури і мистецтва національного значення. Більшого розвитку набули інші форми прямого бюджетного фінансування, а саме цільові трансферти на здійснення проектів у галузі культури, а також надання грантової підтримки (яка

може передбачати повне або часткове покриття витрат на здійснення культурного заходу). Для стимулювання розвитку культурних індустрій у багатьох країнах ЄС (Франції, Італії, Австрії та ін.) були впроваджені спеціальні бюджетні програми для надання бюджетної підтримки окремим напрямкам мистецтва (книговидання, художня творчість, кіноіндустрія, письменництво тощо). За цими програмами митці або культурні організації можуть отримати грант на реалізацію культурного проекту (проведення виставки чи фестивалю, публікація книги та ін.). Грантові програми передбачають надання кількох видів грантів з різними фінансовими умовами: грант на повне покриття витрат, грант на покриття певного виду витрат, зустрічний грант. Останній різновид грантової підтримки отримує все більшого застосування, оскільки він містить мотиваційну складову. Він передбачає, що умовою надання гранту на реалізацію культурного проекту є співфінансування з боку ініціатора (митця чи культурної інституції), яке показує його зацікавленість у втіленні проекту та його затребуваність. Нерідко таке співфінансування надає не сам ініціатор культурного проекту, а інша структура – донор.

Останнім часом значного поширення у сфері культури отримала така схема бюджетної підтримки культурних проектів, як публічно-приватне партнерство. Вона дає можливість задіяти мультиплікаційний ефект, залучивши до реалізації проектів у сфері культури поряд із бюджетними коштами, ресурси інших суб'єктів економіки. Завдяки цьому можливо здійснювати більш крупні проекти, ніж це було б сподіватися при виключно бюджетному фінансуванні. Іншим поширеним способом бюджетної підтримки культурних індустрій у зарубіжній практиці є впровадження парафіскальних інструментів – податкових пільг та преференцій. Пільговий режим оподаткування окремих культурних індустрій, зокрема таких як книговидання, окремі види виконавського мистецтва, у сучасній європейській практиці уже не є чимось незвичним, він успішно функціонує у Франції, Австрії, Італії, Бельгії, Швейцарії та інших державах. У Франції поряд із податковими пільгами, урядом впроваджено цільові «культурні» податки (за носії інформації, копіювальні послуги та ін.), кошти від сплати яких надходять на виконання

бюджетних програм з фінансової підтримки проектів у галузі культури та певних видів культурних індустрій.

Отже, зарубіжна практика реалізації бюджетної політики у соціальній сфері передбачає використання широкого спектру методів, інструментів спрямування коштів бюджету на продукування суспільних благ, демократизацію процесу їх надання із допущенням до нього представників приватного сектору. Багатьма країнами впроваджено складні механізми розмежування владних повноважень щодо фінансування соціальної сфери між різними рівнями публічного управління, але спільною ознакою для держав Європи є впровадження цілеорієнтованого підходу при використанні бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ. Це дає можливість сконцентрувати бюджетні кошти на фінансуванні послуг, а не закладів, що стимулює підвищення ефективності використання ресурсів держави.

3.2. Напрями реформування бюджетної політики у соціальній сфері в умовах сьогодення

Формування бюджетної політики відбувається у складному середовищі дії численних чинників внутрішнього та зовнішнього походження, які визначають її ефективність. Поряд із продуманістю та стратегічною орієнтацією управлінських рішень при реалізації бюджетної політики, не менш важливим моментом є саме виконавська дисципліна їхнього застосування. Адже навіть найбільш прогресивні методи та інструменти бюджетного механізму при непродуманому застосуванні можуть не тільки не принести бажаного результату, але й завдати шкоди. При розробленні бюджетної політики у соціальній сфері важливо дотримуватись вимог її комплектності та стратегічної виваженості, адже хаотичні управлінські дії можуть звести нанівець увесь продуктивний задум управлінця. Дотримання правила щодо узгодженості пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері із документами стратегічного розвитку держави, регіонів та громад забезпечує сприятливі умови для проведення оптимізації видатків соціального призначення,

а також дає можливість знизити вплив неформальних інституцій (політичного лобізму, корупції та ін.) на формулювання векторів використання бюджету у розвитку соціальної сфери, зокрема в частині перерозподілу бюджетних ресурсів чи впровадження певних методів або інструментів бюджетного механізму.

Модернізація вітчизняної бюджетної політики у соціальній сфері у контексті підвищення її ефективності є складним науковим та управлінським завданням, яке потребує вирішення проміжних проблем у таких напрямках:

- вдосконалення практики бюджетного планування у соціальній сфері, що дасть можливість домогтися попередньої ефективності бюджетних рішень щодо продукування суспільних благ. Завдяки тісному узгодженню цілей бюджетної політики з пріоритетами стратегічного розвитку, чіткому дотриманню програмно-цільового підходу при розробці й реалізації бюджетних програм підвищується ймовірність того, що поставлені цілі щодо використання бюджетних ресурсів на надання суспільних благ відповідатимуть суспільним очікуванням, а результат від функціонування соціальної сфери сприятиме стійкому розвитку суспільства;

- забезпечення трансформації підходів до фінансування суспільних послуг в контексті повної імплементації непрямих підходів до фінансового забезпечення у всіх галузях соціальної сфери, диверсифікація методів надходження фінансових ресурсів до закладів, які надають суспільні послуги;

- впровадження ринкових принципів діяльності у роботу установ і закладів соціальної сфери державної та комунальної форм власності, що дасть можливість розробити механізми їхнього стимулювання до покращення результатів роботи та підвищення якості суспільних благ.

Первинним етапом бюджетної політики, який впливає на її ефективність у процесі подальшої реалізації є планування бюджетних показників. У державах, де утвердились традиції ефективного публічного управління, пріоритети бюджетної політики у всіх секторах економіки формуються у тісній координації із цілями стратегічного планування розвитку, а також на основі використання інструментів середньострокового бюджетного планування, яке тісно інтегроване у систему довгострокового бюджетного планування на загальнодержавному рівні. Разом з

тим, в Україні в сучасних умовах повноцінне впровадження стратегічного підходу в практику бюджетного планування, в тому числі у соціальній сфері, практично не можливе. В основі нашого висновку лежить цілий ряд причин інституційного та іншого характеру: недостатня напрацьованість методології макроекономічного прогнозування та планування; орієнтація владних кіл на вирішення поточних завдань та ігнорування стратегічних цілей; недостатня актуальність стратегічних пріоритетів розвитку країни, внаслідок чого вироблення стратегічних завдань розвитку регіонів, громад, окремих складових економічної системи позбавлена чітких орієнтирів.

Висновок про неактуальність стратегічних пріоритетів розвитку України, на наш погляд, не є голосливим. До 2020 року стратегічні пріоритети розвитку нашої держави були сформульовані в основоположному документі – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Незважаючи на спроби ініціативних груп та науково-дослідних організацій виробити для її заміщення Стратегію сталого розвитку України на період до 2030 року так і залишились на рівні концепцій. Наприкінці 2019 року Президентом України було підписано указ про затвердження Цілей сталого розвитку для України до 2030 року – рамковий нормативно-правовий акт, який визначає загальні пріоритети державного будівництва на десятиріччя. У 2021 році урядом було затверджено Національну економічну стратегію на період до 2030 року [49] – системний документ, який ґрунтовно розкриває пріоритети розвитку нашої країни на наступне десятиріччя.

Попри всі переваги цієї Стратегії, її визначальним проблемним моментом є те, що вона була розроблена у мирний час і не враховувала колосальні економічні, соціальні та екологічні втрати від повномасштабної агресії проти України, що розпочалась у 2022 році. Зважаючи на цей чинник, багато із визначених у Національній стратегії пріоритетів розвитку на сьогодні повністю втратили сенс. Це визначає необхідність перегляду визначених орієнтирів розвитку згідно цього документу з урахуванням новітніх реалій. Більш того, такі дії матимуть сенс тільки після завершення воєнних дій та підрахунку масштабів втрат України від

війни. В період воєнного стану та невизначеності формулювати стратегічні цілі та орієнтири розвитку є марною тратою часу.

Зі значними труднощами стикається впровадження у бюджетну практику середньострокового планування бюджетних показників та перехід до програмно-цільового методу бюджетування. Методологічну основу середньострокового планування бюджету складає метод екстраполяції, коли при розрахунку обсягів бюджетних ресурсів використовують показники попередніх років. Однак, у багатьох регіонах країни, які зазнали негативного впливу воєнних дій (руйнація економічного потенціалу, втрата трудових ресурсів, зростання ризиків ракетних атак та ін.), використовувати показники попередніх років для складання прогнозу бюджету є нераціональним, адже прогнозні показники будуть нереальними. Тому уряд уже вдруге в оперативному режимі відкладає для багатьох регіонів завдання щодо впровадження середньострокового бюджетного планування у бюджетний процес.

Труднощі з використанням середньострокового бюджетного планування знижують ефективність переходу до програмно-цільового методу бюджетування, який у зарубіжній практиці зарекомендував себе як дієва бюджетна технологія забезпечення ефективності бюджетних видатків. Методологія застосування цього методу бюджетування дотепер повністю не розроблена, внаслідок чого звичними явищами вітчизняної бюджетної практики є такі проблеми, як: «розмитість» цілей бюджетних програм; слабкий рівень кореспонденції цих програм зі стратегічними завданнями розвитку держави/регіону/громади; необ'єктивність показників, що мають вимірювати ефективність реалізації програми (вони часто невимірювані або імітують результат роботи); закріплення у бюджетних програмах складно порівнюваних, нерелевантних показників результативності, які не можуть бути піддані процедурі валідації.

Вирішити ці проблеми програмно-цільового підходу до виконання бюджету може посилення його стратегічності шляхом впровадження середньострокового планування показників за усіма напрямками видатків. Такий підхід до виконання бюджету забезпечить узгодженість поточних та довгострокових завдань розвитку

соціальної сфери, створить передумови для оптимізації розподілу бюджетних ресурсів між різними її складовими (освіта, охорона здоров'я, культура), а також у територіальному, економічному, програмному вимірах. У наукових колах до ключових переваг посилення стратегічної орієнтації бюджету зараховують такі, як: «посилення послідовності та прогнозованості бюджетної політики через чітке визначення та поступове досягнення стратегічних цілей розвитку; безперервність бюджетного процесу; забезпечення оптимізації розподілу бюджетних ресурсів за різними критеріями; підвищення результативності виконання бюджету; посилення відповідальності розпорядників коштів бюджету за результати використання бюджетних ресурсів та досягнення поставлених цілей» [26, с. 86].

Не менш важливо поліпшити якість планування самих бюджетних програм, які нерідко втілюють у собі надмірний оптимізм розробників у частині залучення зовнішніх ресурсів для їхнього виконання, невизначеності результатів. Водночас, непослідовною є практика фінансування уже затверджених бюджетних програм, які нерідко не отримують передбачених бюджетних ресурсів або їхнє виділення вкрай нерівномірне. Звичним явищем бюджетної політики у соціальній сфері є накопичення бюджетної заборгованості за програмами впродовж року та її авральне погашення в останні місяці/тижні для поліпшення показників виконання бюджету в річному вимірі. Через порушення строків фінансування заходів за бюджетними програмами терміни досягнення поставлених завдань зриваються, що дає підстави критикувати саму програму як априорі неефективну. Ця проблема особливо виявляється у соціальній сфері, де чітко простежується дія часового лагу (періоду часу, який проходить від моменту використання бюджетних ресурсів до отримання відчутного економічного чи соціального ефекту).

Теж звичним для виконання бюджетних програм в Україні є багаторазовий перегляд обсягів їх фінансування уже в процесі реалізації, що ставить під сумнів саму необхідність їх ґрунтовного розроблення (навіщо приділяти увагу якісній розробці програми, якщо можна внести зміни до неї відповідно до показників виконання?). Для вирішення цієї проблеми необхідне звернення до бюджетної практики зарубіжних країн, де раніше затверджені середньострокові бюджетні

програми не піддаються ревізуванню, а тільки беруться до уваги при ухваленні бюджету на наступний бюджетний період. Це дає можливість упередити вплив кон'юнктурних чинників на обсяги фінансування бюджетних програм, досягти послідовності їх виконання.

На думку І. Сторонянської, ключовим питанням вдосконалення планування бюджетних показників у соціальній сфері є вироблення об'єктивної методології оцінювання результативності та ефективності виконання бюджетних програм у сферах освіти, охорони здоров'я, культури. Показники оцінювання, на думку вченої, «не повинні визначати результат одноразової дії або ж поточної діяльності відповідального виконавця програми, зважаючи на середньо- та довгостроковий характер дії бюджетних програм у соціальній сфері» [57, с. 112]. На наш погляд, таке бачення методології оцінювання ефективності використання коштів бюджету на бюджетні програми у соціальній сфері є недостатнім. Поряд із моніторингом досягнення поставлених цілей і завдань за бюджетними програмами, необхідно аналізувати також сам зміст роботи відповідальних виконавців на предмет її раціональності (чи вірно поставлені цілі бюджетних програм, чи відповідають вони умовам ефективності реалізації повноважень відповідального виконавця).

Іншим напрямом розвитку вітчизняної бюджетної політики у соціальній сфері є модернізація фінансування суспільних послуг у контексті більш глибокого впровадження непрямих підходів до фінансового забезпечення соціальної сфери, а також диверсифікація методів надходження фінансових ресурсів до закладів, які надають суспільні послуги. За прикладом галузі охорони здоров'я, в інших складових соціальної сфери доцільно перейти до такої схеми фінансування, яка передбачає не випадкову кореспонденцію між обсягами наданих асигнувань та результатами діяльності структури, що надає суспільні послуги.

Важливим аспектом реалізації другого напрямку вдосконалення бюджетної політики у соціальній сфері має стати також реструктуризація мережі закладів, які надають суспільні блага. На наш погляд, особливу увагу необхідно звернути на бюджетні заклади, які основну частину своїх доходів отримують за рахунок надання платних послуг та від інших господарських операцій, тобто фактично

функціонують на засадах самозабезпечення, і лише частину надходжень у їхньому кошторисі складають бюджетні трансферти. Такі заклади повинні отримати максимальний рівень автономії у питанні фінансової діяльності, а в майбутньому ці структури доцільно корпоратизувати й приватизувати. Це дасть можливість звузити масштаби державного сектору, який в умовах ринкової економіки зазвичай показує гірші показники діяльності, ніж приватний, а також зменшити обсяги бюджетних витрат на їхню підтримку для вивільнення цих коштів на інші напрямки надання суспільних благ.

Щодо тих установ, які в осяжній перспективі не мають перспективи перейти до повної фінансової самостійності, доцільно максимально лібералізувати умови надання ними платних послуг та здійснення господарських операцій. Це дасть можливість наростити обсяги власних доходів бюджетних установ соціальної сфери, які можуть бути спрямовані на їх розвиток в умовах дефіциту бюджетних ресурсів загального фонду бюджету. Між тим, на сьогоднішній день бюджетні установи у питанні ведення господарської діяльності зіштовхуються з багатьма обмеженнями, які нерідко не мають логічного пояснення. Ці обмеження мають стосунок не тільки щодо операцій з використанням майна бюджетних закладів соціальної сфери, але й надання ними супутніх послуг для споживачів, участі у проектах, що містять комерційну складову. На думку В. Горина, «законодавство стримує перспективи перетворення закладів соціальної сфери у самоокупні. Для прикладу, музейні установи не мають права продукувати і розповсюджувати сувенірну продукцію, організовувати заклади громадського харчування на своїй території, а ініціативи щодо зміни графіку роботи з метою розширення клієнтської бази наштовхуються на обмеження законодавства» [13, с. 283].

Питання розвитку практики застосування непрямих методів фінансування соціальної сфери назріває в Україні уже впродовж багатьох років. Причиною його постановки є те, що багаторічне збільшення обсягів бюджетного фінансування соціальної сфери не має належної віддачі у контексті підвищення доступності та якості суспільних благ, які вона продукує. Суспільство продовжує критично оцінювати якість надання освіти за усіма рівнями освітніх послуг, доступність та

якість медичного обслуговування, а аргументи щодо невідповідності діяльності закладів культури потребам населення практично не викликають дискусії. Звісно, не варто ігнорувати той факт, що вагому частину приросту фінансування закладів соціальної сфери нівелюють високі темпи інфляції, через що реальні показники зростання їхнього фінансового ресурсу значно менші. Однак, як стверджує одна мудрість, «для того, хто не вміє раціонально управляти власними коштами, їхній обсяг не має значення, адже вони все одно не принесуть користі». Тому поряд із вирішенням проблеми дефіциту бюджетних ресурсів на забезпечення соціальної сфери, важливо також приділяти увагу модернізації підходів до фінансування суспільних благ, розширювати межі залучення громадськості до контролю за цільовим та економним використанням бюджетних коштів.

На сьогодні застосування непрямого підходу до фінансування суспільних благ в Україні має достатньо обмежені масштаби. Воно впроваджене в охороні здоров'я при наданні первинної медичної допомоги, а також у вищій освіті та, в поодиноких випадках, у загальній середній та позашкільній освіті. Розподіл бюджетного фінансування відповідно до обсягу наданих послуг, а також вартості бюджетної послуги у розрахунку на одного споживача, мотивує бюджетні заклади соціальної сфери боротись за клієнта, а отже підвищувати якість наданих послуг, створювати комфортне середовище їхнього отримання, посилювати «гнучкість» власної діяльності з метою швидкого реагування за запити споживачів. Завдяки цьому, у багатьох закладах соціальної сфери впроваджені системи електронного запису та прийому звернень, облаштовані кутки споживачів для очікування на послуги, диверсифіковано сам набір послуг як за основним профілем діяльності, так і супутніх.

Проте, впровадження непрямого підходу до фінансування суспільних благ не завжди дає очікувані результати, але й може мати негативні наслідки. Зокрема, перехід до такого механізму розподілу бюджетного фінансування за державним замовленням на підготовку фахівців у вищій школі призвів до фактичної втрати регіональними закладами вищої освіти бюджетного фінансування. Вагому роль у цьому, крім власне якості освітніх послуг, відіграв територіальний чинник.

Заклади вищої освіти столиці та найбільших міст України, які акумулюють на сьогодні найбільшу кількість «державників», володіють вагомими конкурентними перевагами, як широкі можливості для працевлаштування, культурного дозвілля та влаштування подальшого життя. Внаслідок цього, регіональні університети програють змагання за абітурієнтів, а отже, за бюджетне фінансування. Вирішити цю проблему може посилення значення регіонального коефіцієнта, який на даний час не відіграє помітної ролі у конкурсі на державні місця.

З погляду переорієнтації уваги з фінансування установ на фінансування суспільних послуг, важливим напрямом вдосконалення бюджетної політики у соціальній сфері має стати лібералізація механізму надання суспільних благ із допуском до цього процесу приватних постачальників. Для держави як суб'єкта, відповідального за організацію постачання суспільних благ населенню, важливою має бути, перш за все, їхня якість і доступність, а не те, хто їх постачає. Відтак, створення конкурентного середовища для організації постачання суспільних благ за рахунок допуску до цього приватних структур дасть можливість стимулювати вдосконалення роботи закладів соціальної сфери державної та комунальної форм власності, які у випадку ігнорування конкуренції можуть втратити споживачів та бюджетне фінансування. Перші кроки у запровадженні цього підходу в соціальній сфері в Україні зроблені у сегменті сімейної медицини або шкільної освіти, де приватні постачальники відповідних послуг можуть претендувати на бюджетне фінансування (оплату наданих медичних послуг, освітню субвенцію). В інших складових соціальної сфери такі новації навіть не прогнозуються.

Однак, необхідно розуміти, що в боротьбі за бюджетне замовлення приватні структури можуть використовувати неприйнятні методи впливу, як то хабарі, сприяння з боку впливових представників вищих кіл влади та ін. Враховуючи цей ризик, впровадження пропонованих новацій має супроводжуватись посиленням громадського контролю за формуванням і використанням бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ соціальної сфери. Це потребує максимального рівня відкритості діяльності закладів соціальної сфери, які надають суспільні послуги, а також органів публічної влади, які є їх замовниками. Важливим є не

лише усебічне інформування громадськості про використання бюджетних коштів й отримані результати діяльності, але й участь представників громадськості у виробленні пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері, визначенні її тактичних завдань.

Висновки до розділу 3

Бюджетна політика у різних сферах суспільного життя, зокрема у соціальній сфері, формується у кожній країні індивідуально, виходячи з рівня розвитку її економіки, історичних традицій участі держави у задоволенні суспільних потреб, суспільно-політичних настроїв та запиту суспільства на проведення певного типу економічної політики. У європейському цивілізаційному просторі сформувались певні загальні характеристики участі бюджету в реалізації соціальної функції держави: по-перше, розгалужена система прямого бюджетного фінансування й надання бюджетної підтримки для початкової та загальної середньої освіти, культурних індустрій, мистецтва та науки; по-друге, глибока інтеграція новітніх технологій у процес бюджетної підтримки соціальної сфери; по-третє, демократизація процесу управління формуванням і використанням бюджетних ресурсів на забезпечення соціальної сфери, диверсифікація каналів та способів надходження цих ресурсів на продукування суспільних благ.

Зарубіжна практика реалізації бюджетної політики у соціальній сфері передбачає використання широкого спектру методів, інструментів спрямування коштів бюджету на продукування суспільних благ, демократизацію процесу їх надання із допущенням до нього представників приватного сектору. Багатьма країнами впроваджено складні механізми розмежування владних повноважень щодо фінансування соціальної сфери між різними рівнями публічного управління, але спільною ознакою для держав Європи є впровадження цілеорієнтованого підходу при використанні бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ.

Це дає можливість сконцентрувати бюджетні кошти на фінансуванні послуг, а не закладів, що стимулює підвищення ефективності використання ресурсів держави.

Модернізація вітчизняної бюджетної політики у соціальній сфері у контексті підвищення її ефективності потребує вирішення проблем у напрямках: вдосконалення практики бюджетного планування у соціальній сфері, що дасть можливість домогтися попередньої ефективності бюджетних рішень щодо продукування суспільних благ; зміна підходів до фінансування суспільних послуг в контексті повної імплементації непрямих підходів до фінансового забезпечення у всіх галузях соціальної сфери, диверсифікація методів надходження фінансових ресурсів до закладів, які надають суспільні послуги; впровадження ринкових принципів діяльності у роботу установ і закладів соціальної сфери державної та комунальної форм власності.

Вдосконалення бюджетного планування у соціальній сфері має передбачати посилення його стратегічності шляхом впровадження середньострокового планування за усіма напрямками видатків. Не менш важливо поліпшити якість планування бюджетних програм, які нерідко втілюють у собі надмірний оптимізм розробників у частині залучення зовнішніх ресурсів, невизначеності результатів. Поряд із моніторингом досягнення поставлених цілей і завдань за бюджетними програмами, необхідно аналізувати також зміст роботи відповідальних виконавців на предмет її раціональності (чи вірно поставлені цілі бюджетних програм, чи відповідають вони умовам ефективності реалізації повноважень відповідального виконавця).

Важливими аспектами реалізації другого напрямку реформ у бюджетній політиці в соціальній сфері має стати також реструктуризація мережі закладів, які надають суспільні блага, а також лібералізація механізму надання суспільних благ із допуском до цього процесу приватних постачальників. Однак, впровадження цих новацій потребує посилення громадського контролю за формуванням і використанням бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ, відкритості діяльності закладів соціальної сфери, які надають суспільні послуги, а також органів публічної влади, які є їх замовниками.

ВИСНОВКИ

Реалізація ефективної соціальної політики в ринкових умовах невіддільно пов'язана із розвитком адекватних механізмів її фінансового забезпечення, одним із яких є бюджетна політика. Через бюджетну політику уряд впливає на процеси формування і використання бюджетних ресурсів, що надходять на забезпечення діяльності закладів соціальної сфери, на параметри доступності та якості послуг, які вона постачає населенню.

Бюджетна політика у соціальній сфері упродовж свого існування зазнавала значних трансформацій у різні історичні періоди суспільного розвитку. Теоретичне підґрунтя проведення бюджетної політики у соціальній сфері впродовж останніх десятиліть формує концепція сталого розвитку, яка передбачає першість держави як суб'єкта забезпечення суспільного прогресу. У концепції сталого розвитку держава виступає лише замовником суспільних благ від імені суспільства, а постачальниками їх можуть бути як державні й комунальні заклади соціальної сфери, так і представники приватного сегменту економіки. В сучасний період відбувається зближення принципів діяльності суб'єктів господарювання приватного сектору і державного сегменту економіки, тому інтерес до постачання населенню благ, які продукує соціальна сфера, можуть виявляти як структури державної і комунальної власності, так і приватні підприємства.

У стратегічному вимірі головна мета бюджетної політики у соціальній сфері має передбачати досягнення соціальної безпеки, що виявляється через забезпечення гідного рівня та якості життя усіх верств суспільства, ефективне використання бюджетних ресурсів, які надходять за продукування суспільних благ, які є продуктом діяльності соціальної сфери. Стратегічна мета бюджетної політики у соціальній сфері деталізується у тактичних завданнях: забезпечення доступності та якості надання суспільних благ, які продукує соціальна сфера у розрізі галузей освіти, охорони здоров'я, культури; створення комфортних умов для повноцінної реалізації прав, свобод та інтересів кожного члена суспільства,

надання кожному індивіду можливості реалізувати інтелектуальний, фізичний і творчий потенціал, досягнення на цій основі суспільного добробуту.

У науковій літературі представлено багато підходів до формулювання принципів здійснення бюджетної політики. Їхнє узагальнення дало можливість вказати на принципи бюджетної політики у соціальній сфері та розділити їх на загальні та специфічні. Перша група принципів представлена такими правилами здійснення бюджетної політики, як наукова обґрунтованість, системність та послідовність бюджетної політики, її відкритість, адаптивність, інституційна визначеність. Другу групу принципів бюджетної політики у соціальній сфері представляють принципи нейтральності, інклюзивності, адресності, урахування об'єктивних обмежень, компромісу (узгодженості інтересів).

В основу фінансового забезпечення освіти покладений принцип переваги видатків бюджету на надання базової і середньої освіти із залученням додаткового фінансування цих рівнів освіти за рахунок коштів населення, благодійницьких структур. Впродовж останнього десятиліття мала місце тенденція до поступового зростання бюджетних видатків на освіту, які у 2021 році досягли 312,9 млрд грн, що в 2,4 рази більше значень 2016 року. Однак, у 2022 році через початок масштабної війни в Україні уряд змушений припинити фінансування частини програм розвитку в освіті та перейти до режиму економії.

В цілому по усіх рівнях освітніх послуг близько 1/5 сукупних бюджетних видатків складає фінансування з державного бюджету, а понад 80% видатків на освіту покривають місцеві бюджети. Водночас, у розрізі окремих рівнів освіти така пропорція суттєво змінюється: у послугах дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти внесок державного бюджету у бюджетне фінансування мінімальний, натомість у наданні вищої освіти превалюють видатки державного бюджету. Ефективність бюджетної політики у галузі освіти визначають також індикатори рівня виконання планів з видатків, які у 2020-2022 рр. складали в середньому 92-94%, однак з початком війни в Україні знизились. Управління бюджетними ресурсами, які надходять на реалізацію бюджетних програм у галузі

освіти, здійснює не тільки Міністерство освіти і науки України, а також інші міністерства та державні відомства.

Видатки бюджетів усіх рівнів на потреби охорони здоров'я відзначаються впродовж останніх років поступальним зростанням. У 2016-2021 рр. зростання цих видатків склало 2,7 рази, вони сягнули показника в 203,6 млрд грн. Бюджетні кошти надходять на фінансування охорони здоров'я кількома каналами: по-перше, через пряме покриття з бюджету витрат на діяльність закладів охорони здоров'я загальнонаціонального значення; по-друге, через програму державних медичних гарантій населенню, розпорядником коштів за якою є Національна служба здоров'я України (НСЗУ); по-третє, через субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію цільових програм у галузі охорони здоров'я; по-четверте, через власні видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я, реалізацію цільових програм місцевого значення.

Бюджетна політика у галузі культури в Україні передбачає використання низки фіскально-бюджетних інструментів: прямого бюджетного фінансування; бюджетна підтримка закладів та інституцій культури; бюджетне фінансування разових культурних заходів, які передбачені у планах роботи органів публічного управління культурою; від'ємні податки на користь культури (податкові пільги) для структур, які фінансово підтримують заклади або заходи культури, а також пільговий режим оподаткування для окремих видів культурних індустрій.

Для культури немає чітко вираженого розподілу сфер відповідальності між державним і місцевими бюджетами, як в освіті чи охороні здоров'я. Проте, за більшістю напрямів, крім фінансування засобів масової інформації, видатки місцевих бюджетів становлять від 2/3 до 3/4 сукупного обсягу бюджетних коштів. Подібно до інших складових соціальної сфери, у галузі культури також значний вплив на бюджетну політику справляє масштабна війна в Україні, яка змушує відмовлятися від реалізації багатьох програм розвитку на користь концентрації бюджетних ресурсів для потреб оборони.

Бюджетна політика у різних сферах суспільного життя, зокрема у соціальній сфері, формується у кожній країні індивідуально, виходячи з рівня розвитку її

економіки, історичних традицій участі держави у задоволенні суспільних потреб, суспільно-політичних настроїв та запиту суспільства на проведення певного типу економічної політики. У європейському цивілізаційному просторі сформувались певні загальні характеристики участі бюджету в реалізації соціальної функції держави: по-перше, розгалужена система прямого бюджетного фінансування й надання бюджетної підтримки для початкової та загальної середньої освіти, культурних індустрій, мистецтва та науки; по-друге, глибока інтеграція новітніх технологій у бюджетну підтримку соціальної сфери; по-третє, демократизація управління формуванням і використанням бюджетних ресурсів на забезпечення соціальної сфери, диверсифікація каналів та способів надходження цих ресурсів на продукування суспільних благ.

Зарубіжна практика реалізації бюджетної політики у соціальній сфері передбачає використання широкого спектру методів, інструментів спрямування коштів бюджету на продукування суспільних благ, демократизацію процесу їх надання із допущенням до нього представників приватного сектору. Багатьма країнами впроваджено складні механізми розмежування владних повноважень щодо фінансування соціальної сфери між різними рівнями публічного управління, але спільною ознакою для держав Європи є впровадження цілеорієнтованого підходу при використанні бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ. Це дає можливість сконцентрувати бюджетні кошти на фінансуванні послуг, а не закладів, що стимулює підвищення ефективності використання ресурсів держави.

Модернізація вітчизняної бюджетної політики у соціальній сфері у контексті підвищення її ефективності потребує вирішення проблем у напрямках: вдосконалення практики бюджетного планування у соціальній сфері, що дасть можливість домогтися попередньої ефективності бюджетних рішень щодо продукування суспільних благ; зміна підходів до фінансування суспільних послуг в контексті повної імплементації непрямих підходів до фінансового забезпечення у всіх галузях соціальної сфери, диверсифікація методів надходження фінансових ресурсів до закладів, які надають суспільні послуги; впровадження ринкових принципів діяльності у роботу установ і закладів соціальної сфери державної та

комунальної форм власності, що дасть можливість розробити механізми їхнього стимулювання до покращення результатів роботи і підвищення якості суспільних благ.

В сучасних умовах повноцінне впровадження стратегічного підходу в практику бюджетного планування, в тому числі у соціальній сфері, практично не можливе. В основі цього висновку лежить цілий ряд причин інституційного та іншого характеру: недостатня напрацьованість методології макроекономічного планування; орієнтація владних кіл на вирішення поточних завдань та ігнорування стратегічних цілей; недостатня актуальність стратегічних пріоритетів розвитку країни, внаслідок чого розробка стратегічних завдань розвитку регіонів, громад, окремих складових економічної системи позбавлена чітких орієнтирів. Разом з тим, вдосконалення бюджетного планування у соціальній сфері має передбачати впровадження середньострокового планування за усіма напрямками видатків. Не менш важливо поліпшити якість планування бюджетних програм, які нерідко втілюють у собі надмірний оптимізм у частині залучення зовнішніх ресурсів, невизначеності результатів. Поряд із моніторингом досягнення поставлених цілей і завдань за бюджетними програмами, необхідно аналізувати також зміст роботи відповідальних виконавців на предмет її раціональності (чи вірно поставлені цілі бюджетних програм, чи відповідають вони умовам ефективності реалізації повноважень виконавця програми).

Іншим напрямом розвитку вітчизняної бюджетної політики у соціальній сфері є модернізація фінансування суспільних послуг у контексті більш глибокого впровадження непрямих підходів до фінансового забезпечення соціальної сфери, а також диверсифікація методів надходження фінансових ресурсів до закладів, які надають суспільні послуги. За прикладом галузі охорони здоров'я, в інших складових соціальної сфери доцільно перейти до такої схеми фінансування, яка передбачає не випадкову кореспонденцію між обсягами наданих асигнувань та результатами діяльності структури, що надає суспільні послуги.

Важливими аспектами реалізації другого напрямку реформ у бюджетній політиці в соціальній сфері має стати також реструктуризація мережі закладів, які

надають суспільні блага, а також лібералізація механізму надання суспільних благ із допуском до цього процесу приватних постачальників. Щодо тих установ, які в осяжній перспективі не мають перспективи перейти до повної фінансової самостійності, доцільно максимально лібералізувати умови надання ними платних послуг та здійснення господарських операцій. У цьому контексті доцільно зняти обмеження для бюджетних установ не тільки щодо операцій з використанням майна бюджетних закладів соціальної сфери, але й надання ними супутніх послуг для споживачів, участі у проектах, що містять комерційну складову. Це дасть можливість наростити обсяги власних доходів бюджетних установ соціальної сфери, які можуть бути спрямовані на їх розвиток в умовах дефіциту бюджетних ресурсів загального фонду бюджету.

Важливим напрямом вдосконалення бюджетної політики у соціальній сфері має стати також лібералізація механізму надання суспільних благ із допуском до цього процесу приватних постачальників. Однак необхідно розуміти, що в боротьбі за бюджетне замовлення приватні структури можуть використовувати неприйнятні методи впливу, як то хабарі, сприяння впливових представників вищих кіл влади та ін. Тому впровадження цих новацій потребує посилення громадського контролю за формуванням і використання бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ, відкритості діяльності закладів соціальної сфери, які надають суспільні послуги, а також органів публічної влади, які є їх замовниками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. A Handbook of Cultural Economics, Second Edition. 2nd edition. R. Towse (Ed.), Bournemouth University and CREATE Fellow in Cultural Economics, University of Glasgow, UK, 2013. URL: <https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeebook/13789.htm>
2. Baumol W. J., Bowen W. G. Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1966
3. 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.
4. Богомолова Н. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави. *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=759>
5. Валовий внутрішній продукт в Україні. Інформаційно-аналітичний портал Minfin.com.ua. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>
6. Валуйський І. А. Трансформація бюджетної політики України у кризовий період. Дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара МОН України. Дніпро, 2018. 251 с. URL: https://www.dnu.dp.ua/docs/ndc/dissertations/K08.051.17/dissertation_5c44b5254eb1d.pdf
7. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
8. Видатки державного і місцевих бюджетів. Офіційний веб-портал відкритих даних Openbudget.gov.ua. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/expenses?class=functional&view=table>
9. Вінницька О., Бержанір І., Гвоздей Н. Суть та фундаментальні напрями розвитку бюджетної політики на локальному рівні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 3. С. 38-41.

10. Горин В., Малішевська О. Реалізація соціальної складової бюджетної політики в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 60-63.
11. Горин В. П. Зарубіжний досвід державного фінансового забезпечення виробництва культурних благ: висновки для України. *Світ фінансів*. 2009. Вип. 2. С. 155-160.
12. Горин В. П. Зарубіжний досвід регулювання доходів державного бюджету в умовах економічної нестабільності. *Світ фінансів*. 2011. Вип. 4. С. 186-199.
13. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування: моногр. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 516 с.
14. Горин В. П., Коваль С. Л. Проблеми бюджетного фінансування та перспективи застосування інструментів фандрайзингу у системі вищої освіти України. *Економіка та держава*. 2021. № 8. С. 42-46. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/8_2021/9.pdf
15. Гусаревич Н. Бюджетна політика економічного розвитку країни. *Гроші. Фінанси. Кредит*. 2016. Вип. 2 (62). С. 129-135.
16. Дем'янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики. *Вісник ТНЕУ*. 2011. Вип. 2. С. 7-20.
17. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 1 (10). С. 19-34.
18. Демченко О. П., Науменко В. П. Етапи реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування населення України та оцінка їх фінансування. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 47. С. 152-161.
19. Дедушев І. В. Бюджетна політика: поняття та завдання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 77. Ч. 2. С. 37-41.

20. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2. / Редкол.: Мочерний С. В. (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2001. 848 с.
21. Журавка Ф. О., Овчарова Н. В. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері. *Бізнес-інформ*. 2014. № 6. С. 202-206.
22. Заклади загальної середньої освіти України. Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua>
23. Засади формування бюджетної політики держави: монографія / М. Єрмошенко та ін.; за наук. ред. д.е.н., проф. М. Єрмошенка. К.: НАУ, 2003. 284 с.
24. Казначейська система виконання бюджету / С. О. Булгакова та ін. К.: КДТЕУ, 2000. 249 с.
25. Канєва Т., Шаповал М. Методологічні засади бюджетної політики. *Бізнес-Інформ*. 2019. № 6. С. 218-226.
26. Карамушка Л. Середньострокове планування видатків місцевих бюджетів. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 2. С. 85-95.
27. Козьменко С., Качула С. Соціальні програми як інструмент бюджетної політики людського розвитку та оцінка їх ефективності. *Проблеми та перспективи економіки та управління*. 2020. № 4 (24). С. 74-87.
28. Коляда Т. А., Мороз О. О. Бюджетне фінансування соціальних послуг в Україні: особливості та перспективи розвитку. *Бізнес Інформ*. 2019. № 10. С. 265-271.
29. Коцюбайло Н. А. Аналіз методів оцінки ефективності інвестицій у бізнес-освіту. *Наукові записки ТНУ*. Серія: Економіка та управління. 2009. Т. 22 (61). № 2. С. 160-166.
30. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці: монографія. К.: Київський національний торговельно-економічний університет, 2007. 248 с.
31. Лантух К. О. Бюджетне фінансування видатків на охорону здоров'я: сучасний стан та тенденції розвитку. *Економічний вісник Університету ДФС України*. Серія: фінанси, облік, оподаткування. 2020. Вип.4. С. 88-95.

32. Лантух К. О. Пріоритети бюджетного фінансування соціальних послуг в Україні. *Innovative Educational Technologies: European Experience and its Application in Training in Economics and Management / Baltic Research Institute of Transformation Economic Area Problems (LATVIA)*. Riga, Latvia, 2020. С. 88–91.
33. Левченко К. Б. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку: Монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2001. 360 с.
34. Лисяк Л. Бюджетна політика як інструмент забезпечення фінансової безпеки України. *Modern Economics*. 2018. № 9. С. 53–59.
35. Лисяк Л. В. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
36. Лисяк Л., Качула С., Абдін А. Бюджетна політика у сфері видатків в координатах соціального розвитку. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 4 (65). С. 39-55.
37. Макогон В., Адаменко І. Бюджетна політика в умовах інституційних перетворень. Формування ринкових відносин в Україні. 2020. № 5 (228). С. 18-25.
38. Малішевська О. Принципи реалізації бюджетної політики у соціальній сфері. *Фінансове забезпечення сталого розвитку: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету*. Вип. 3. Т. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.
39. Мацелюх Н. М., Мискін Ю. І. Імперативи соціалізації бюджетної політики: теоретичний аспект. *Modern Economics*. 2019. № 14. С. 147-152.
40. Мейш А., Ільченко О. Бюджетна політика України як основа макроекономічної стабільності. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2019. № 3. С. 122-127.
41. Мискін Ю. І. Соціалізація бюджетної політики України: монографія; Ун-т держ. фіскальної служби України. Київ: Аграр Медіа Груп, 2019. 508 с.
42. Миськів Г. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти (у схемах і таблицях): навчальний посібник. Львів: Растр-7, 2020. 272 с.

43. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: монографія. К.: КНТЕУ, 2003. 580 с.
44. Онищенко С. Засади формування ефективної державної політики, орієнтованої на забезпечення бюджетної безпеки. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка*. Серія: Економіка. 2015. № 2 (167). С. 81-85.
45. Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 3. С. 116-130.
46. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2005. 642 с.
47. Пелехатий А. Методологічні засади управління процесами формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 3 (81). С. 64-70.
48. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
49. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>
50. Програма медичних гарантій: впровадження в Україні. Міністерство охорони здоров'я. URL: https://moz.gov.ua/uploads/0/3798-programa_medicnih_garantijvprovadzenna_v_ukraini.pdf
51. Рибак С. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід. *Економіка України*. 2011. № 8. С. 40-45.
52. Сабецька Т. Проблеми та перспективи фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я України. *Економіка та суспільство*. 2021. № 27. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-27-54>
53. Савченко В. Ф. Регулювання соціального розвитку в Україні через інвестиційно-інноваційні важелі та інструменти. *Проблеми і перспективи*

- економіки та управління*. 2019. № 2 (18). С. 163-173. URL: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/184234/183985>.
54. Сергієнко Л. К. Теоретичні основи формування національної бюджетної політики України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 7. С. 738-742.
55. Сидор І. Бюджетна політика у функціонуванні соціальної сфери: проблеми визначення ефективності. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 3 (948). С. 31-41.
56. Словник сучасної економічної теорії Макмілана / за ред. Д. І. Пирса; пер. англ. Київ: Арт-Ек, 2000. 640 с.
57. Сторонянська І., Пелехатий А. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад: монографія. Львів: ДУ «ІРД імені М. І. Долишнього НАН України», 2014. 190 с.
58. Тітарчук М. І. Теоретичні засади формування бюджетної політики. *Економічний вісник університету*. 2023. Вип. 56. С. 142-147.
59. Формування і функціонування бюджетної системи України. Монографія / С. Булгакова та ін.; за заг. ред. А. Мазаракі. К.: Книга, 2003. 344 с.
60. Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.
61. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. К.: НДФІ, 2005. 259 с.
62. Шишпанова Н. О., Шатохін І. Ю. Бюджетна політика регіону: теоретична концептуалізація. *Modern Economics*. 2017. № 6. С. 228-236.
63. Шубін В. Фінансування національної безпеки – завдання та принципи. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 42. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1668>