

Ольга Малішевська

студентка гр. ФФзм-21,

Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Науковий керівник: к.е.н., доцент Вікторія Булавинець

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

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. 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. Принципи повинні мати універсальний характер, торкатись усієї сукупності бюджетних відносин, розкриваючи особливості та закономірності їх здійснення. Принципи окреслюють основні норми функціонування бюджетних відносин, визначають правила побудови бюджетного механізму. Вони являють собою ідейні критерії, за допомогою яких можна оцінювати обґрунтованість рішень з 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.» [7]. 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 [6, 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) [3].

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 [2].

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 під час боротьби з епідемією коронавірусу були передбачені кошти для організації дистанційного навчання, забезпечення безперебійного 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 контроль 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» [1]. 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)» [1]. 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. Каневої 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» [5, 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 держави 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.

Список використаних джерел:

1. Mura P. O. How growth-friendly are productive public expenditures? An empirical analysis for Eastern Europe. *Theoretical & Applied Economics*. 2014. Vol. 21. Issue 10. P. 7-20.
2. Горин В. Концептуальні засади фінансового забезпечення соціальних гарантій. *Світ фінансів*. 2009. № 3 (20). С. 97-106.
3. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування. Монографія. Економічна думка ТНЕУ, 2020. 516 с.
4. Горин В. П. Фінансові гарантії в системі соціальної безпеки держави: теоретико-методологічний аспект. *Світ фінансів*. 2013. Вип. 2. С. 69-80.
5. Канева Т., Шаповал М. Методологічні засади бюджетної політики. *Бізнес-Інформ*. 2019. № 6. С. 218-226.
6. Миськів Г. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти (у схемах і таблицях): навчальний посібник. Львів: Растр-7, 2020. 272 с.
7. 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>