

**Венцель В. Т.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

*У статті проведено дослідження актуальних питань фінансового забезпечення здійснення державою соціальної функції. У цьому контексті розглянуто бюджет як інструмент реалізації пріоритетів державної політики в соціальних і гуманітарних сферах. Проаналізовано обсяги та структуру видатків бюджету України за 2011–2019 роки та встановлено тенденції щодо фінансування соціально орієнтованих видатків за цей період. Розглянуто стан виконання окремих положень законодавчих актів, які регламентують фінансове забезпечення галузей освіти та охорони здоров'я України.*

*У бюджетних видатках України переважають соціогуманітарні напрями: охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Серед бюджетних видатків соціогуманітарного характеру найбільший обсяг спрямовується на фінансування галузі освіти.*

*Встановлено, що фінансове забезпечення соціально-гуманітарних напрямів носить несистемний характер. Вимоги законодавства щодо фінансового забезпечення галузей освіти та охорони здоров'я не виконуються, що призводить до дефіциту ресурсів на розвиток відповідних галузей та негативним чином впливає на якість публічних послуг, які надаються громадянам. Зокрема, протягом 2011–2019 років галузь освіти недоотримала коштів з бюджету на загальну суму 581 млрд грн у порівнянні з показником, який визначений відповідним законодавчим актом. Галузь охорони здоров'я за період з 2011 по 2019 роки недоотримала коштів на загальну суму 1370 млрд грн.*

*Зроблено висновки про те, що для України необхідним є розроблення ефективної стратегії розвитку соціально важливих галузей, яка узгоджується і є взаємопов'язаною з економічною та бюджетною політикою. Соціальна політика держави повинна базуватися на комплексній стратегії соціально-економічного розвитку країни та враховувати реальний розвиток економіки, що є джерелом її ресурсного забезпечення.*

**Ключові слова:** соціальна функція, бюджетна політика, соціальна політика, бюджет, структура бюджетних видатків, освіта, охорона здоров'я.

**Постановка проблеми.** Одним з основних інструментів, за допомогою якого органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади забезпечують реалізацію функцій держави і вирішення питань соціального та економічного розвитку регіонів та територій, є бюджет. У бюджеті знаходять свій вираз пріоритети державної та регіональної політики. Фінансовий ресурс, який акумулюється в бюджеті, забезпечує підтримку та розвиток соціально значущих напрямів та галузей, а також впливає на функціонування економіки держави. За означенням, основними напрямками бюджетного фінансування є соціально-гуманітарні галузі. За рахунок бюджетних коштів забезпечується фінансування конституційних гарантій громадян. Якість та обсяги послуг, що надаються державою в рамках забезпечення відповідних конституційних гарантій, у значній мірі залежить від обсягу коштів, що акумулюються в державному та місцевих бюджетах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з принципами функціонування державних фінансів, соціальної орієнтації економіки, розглядалися в працях таких зарубіжних вчених, як Дж. Кейнс, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Стігліц, М. Фрідман, С. Фішер. Призначення та роль держави у функціонуванні та фінансовому забезпеченні соціогуманітарної сфери є предметом багатьох досліджень, проведених вітчизняними науковцями, серед яких В. Андрущенко, В. Геєць, Е. Лібанова, І. Луніна, В. Омельчук, В. Опарін, Д. Полозенко, В. Тропіна, В. Трошинський, В. Федосов, І. Чугунов. Поряд із цим перманентний розвиток суспільних та економічних відносин зумовлює необхідність проведення нових теоретико-практичних досліджень.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз бюджетної політики в частині фінансового забез-

печення виконання соціальної функції та визначення шляхів підвищення її ефективності.

#### Виклад основного матеріалу дослідження.

На відміну від матеріального добробуту, який був основним критерієм успішності держави в минулому столітті, сучасні тренди в провідних країнах світу характеризуються посиленою увагою держави до соціальних аспектів, які відображають загальний життєвий рівень населення, задоволеність людей якістю життя, що включають в себе чинники нематеріального характеру (освіта, задоволення духовних потреб, створення умов для творчого розвитку особистості тощо). Таке еволюціонування стало наслідком досягнення досить високого рівня глобального економічного розвитку, покращення ситуації із задоволенням першочергових фізіологічних потреб населення та появою суспільного запиту на задоволення різноманітних соціальних, духовних, творчих та інших особистісних потреб. За таких умов зростає роль соціальної функції держави, метою якої і є створення відповідних умов для підвищення якості життя своїх громадян [1].

Ефективність виконання державою своїх функцій залежить від рівня ресурсного забезпечення. Бюджет є основним фінансовим інструментом держави, який, окрім встановлення обсягів ресурсного забезпечення державних функцій, відіграє роль індикатора соціально-економічного розвитку країни, є орієнтиром для формування суб'єктами господарювання власної фінансової політики [1]. У видатках бюджету знаходить свій прояв фінансова та бюджетна політика держави, тому перелік витрат, їх склад і структура постійно змінюються залежно від конкретної економічної, політичної та соціальної ситуації.

Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою частиною фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету проявляється роль держави в регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, вдосконалення структури суспільного виробництва. Бюджетні видатки є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери, оскільки за їх допомогою держава може

змінювати структуру виробництва, впливати на результати діяльності економічних суб'єктів, регулювати соціальні процеси.

У бюджетних видатках України переважають соціогуманітарні напрями: охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення (з урахуванням витрат на проведення пенсійних виплат). У період з 2011 по 2019 роки частка цих видатків у структурі зведеного бюджету України коливалася в діапазоні значень, максимальна різниця між якими становила 11,8 відсотка (найвищий показник зафіксовано у 2013 році – 64,4 відсотка, найнижчий у 2019 році – 52,6 відсотка). Упродовж 2011–2013 років частка перелічених соціогуманітарних видатків зростала і становила 60,3 відсотка у 2011 році, 60,7 відсотка – у 2012, 64,4 відсотка у – 2013 році. Після цього їх питома вага скорочувалася: у 2014 році вона становила 59,1 відсотка, у 2015 – 55,6 відсотка, у 2016 – 57,4 відсотка, у 2017 – 55,9 відсотка, у 2018 – 53,1 відсотка і у 2019 – 52,6% від загального обсягу видатків бюджету України (рис. 1, табл. 1).

Серед бюджетних видатків соціогуманітарного характеру найбільший обсяг спрямовується на фінансування галузі освіти. Слід зазначити, що інтегрований показник галузі соціального захисту та соціального забезпечення перевищує показник видатків на освіту. Однак у видатках на соціальний захист і соціальне забезпечення значну частку займають видатки на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України (рис. 2). Наприклад, у 2019 році видатки на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України становили 191,2 млрд грн, що становить 59,4 відсотка від інтегрованого показника видатків на соцзахист і соцзабезпечення, який становить 321,8 млрд грн (табл. 2).

У період 2011–2013 років частка фінансового забезпечення освіти в загальній сумі бюджетних видатків перевищувала 20-ти відсоткову позначку (рис. 2). Однак у подальшому обсяг видатків на освіту почав різко зменшуватися. У 2014 році питома вага бюджетних коштів, спрямованих на галузь освіти, становила вже 19,1 відсотка від загального обсягу бюджету країни, у 2015 – 16,8 відсотка, 2016 році – 15,5 відсотка, 2017 та 2018 роках частка збільшилася до 16,8 відсотка, а у 2019 – до 17,4 відсотків (рис. 2).

У даному випадку слід зауважити, що згідно з положеннями статті 61 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року № 1060, який діяв до вересня 2017 року, держава повинна

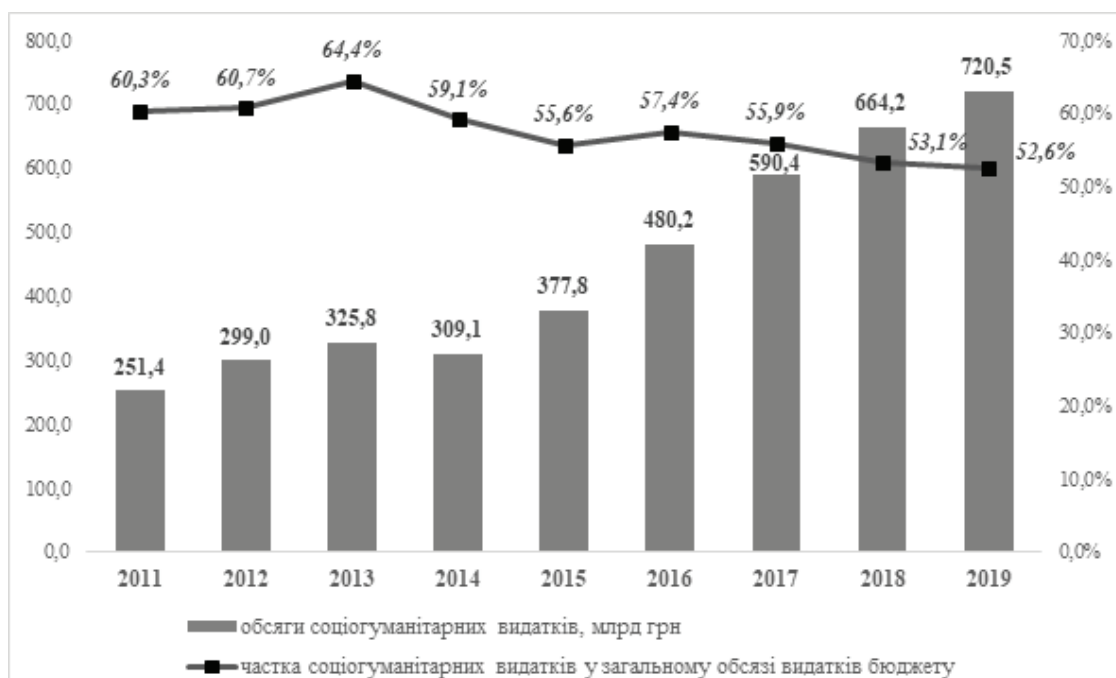


Рис. 1. Обсяги видатків соціогуманітарного спрямування у зведеному бюджеті України у 2011–2019 роках

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України [4]

Таблиця 1

Видатки зведеного бюджету України за 2011–2019 роки (млрд грн)

Функціональна класифікація	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Загальнодержавні функції	49,9	54,6	61,7	76,8	117,6	134,3	166,3	191,5	203,1
у тому числі: обслуговування боргу	23,9	25,2	33,2	49,4	86,2	96,1	110,6	116,1	120,1
Оборона	13,2	14,5	14,8	27,4	52,0	59,4	74,4	97,0	106,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	32,6	36,7	39,4	44,9	55,0	72,1	88,5	118,0	141,5
Економічна діяльність	57,1	62,4	50,8	43,6	56,3	66,2	102,9	140,8	154,2
Охорона навколишнього природного середовища	3,9	5,3	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	8,2	9,7
Житлово-комунальне господарство	8,7	20,1	7,7	17,8	15,7	17,5	27,2	30,3	34,5
Охорона здоров'я	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	115,9	128,4
Духовний та фізичний розвиток	10,8	13,6	13,7	13,9	16,2	16,9	24,3	29,0	31,6
Освіта	86,3	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0	238,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	105,4	125,3	145,1	138,0	176,3	258,3	285,8	309,4	321,8
у тому числі: соціальний захист пенсіонерів	61,7	68,3	87,3	79,8	99,6	147,6	140,2	157,9	191,2
Усього	416,9	492,5	505,8	523,1	679,9	835,8	1 057,0	1 250,2	1 370,1
Валовий внутрішній продукт	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 586,9	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 558,7	3 974,6
Валовий національний дохід	1 282,8	1 443,2	1 500,4	1 568,8	1 964,3	2 361,5	3 052,2	3 640,3	4 078,6

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України [4, 5]

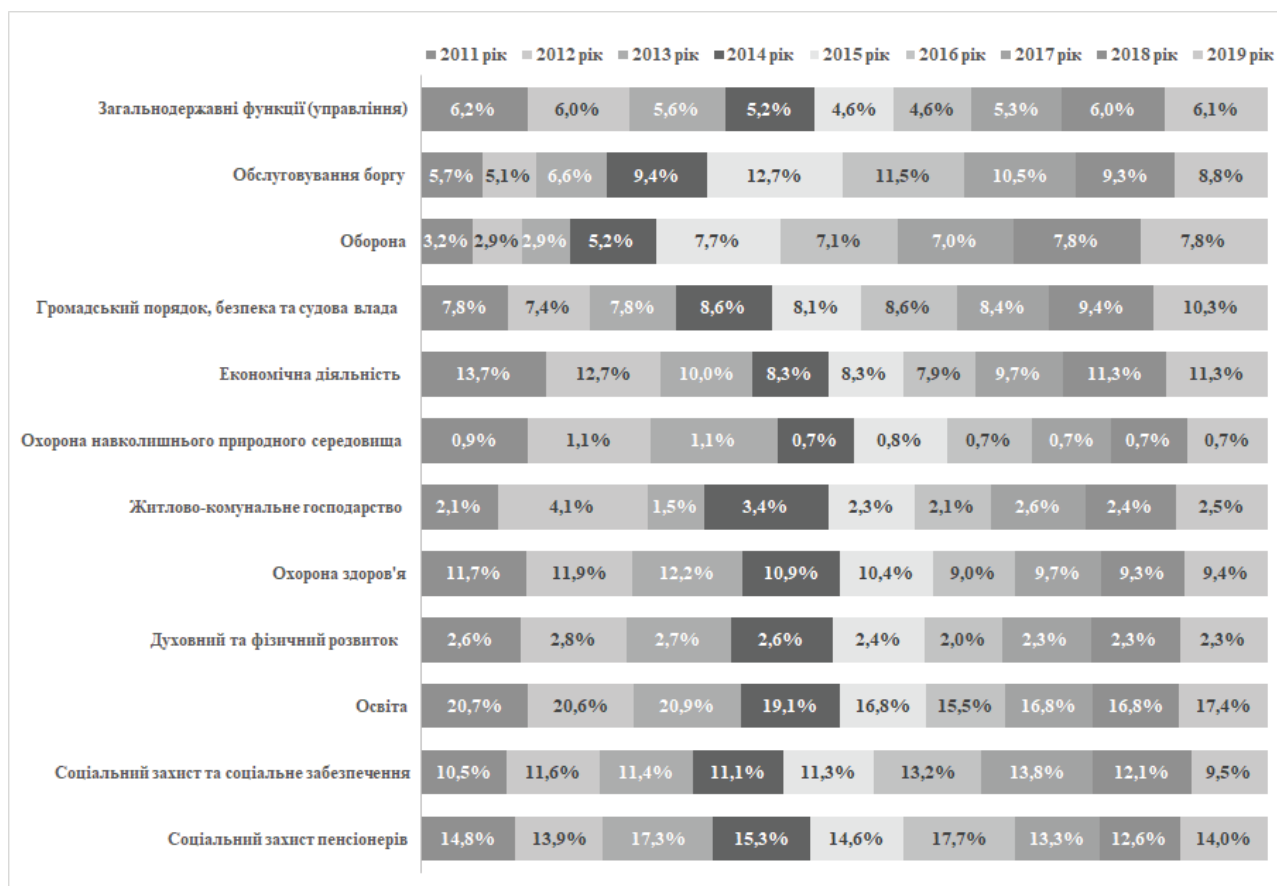


Рис. 2. Питома вага видатків (за функціональною класифікацією) у загальному обсязі видатків зведеного бюджету України у 2011–2019 роках

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України [4]

Таблиця 2

Обсяги видатків на охорону здоров'я та освіту

Функціональна класифікація	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Охорона здоров'я, млрд грн	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	115,9	128,4
Освіта, млрд грн	86,3	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0	238,8
Валовий внутрішній продукт (ВВП), млрд грн	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 586,9	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 558,7	3 974,6
Валовий національний дохід (ВНД), млрд грн	1 282,8	1 443,2	1 500,4	1 568,8	1 964,3	2 361,5	3 052,2	3 640,3	4 078,6
Частка видатків на охорону здоров'я у ВВП	3,8%	4,2%	4,2%	3,6%	3,6%	3,2%	3,4%	3,3%	3,2%
Частка видатків на освіту у ВВП	6,6%	7,2%	7,2%	6,3%	5,7%	5,4%	6,0%	5,9%	6,0%
Частка видатків на охорону здоров'я у ВНД	3,8%	4,1%	4,1%	3,6%	3,6%	3,2%	3,4%	3,2%	3,1%
Частка видатків на освіту у ВНД	6,7%	7,0%	7,0%	6,4%	5,8%	5,5%	5,8%	5,8%	5,9%

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України [4; 5]

була забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менш ніж 10 відсотків національного доходу [6]. Разом із цим упродовж 2011–2017 років обсяги бюджетного фінансування освіти були набагато меншими від законодавчо визначеного рівня. Найвищий відсоток видатків на освіту за вказаний період було спрямовано у 2012 та 2013 роках, коли на фінансування галузі виділялося з бюджету 7 відсотків від обсягу валового національного доходу (табл. 2). Найнижчий показник фінансування освітянської галузі зафіксовано у 2016 році – 5,5 відсотка валового національного доходу (табл. 2). За підсумками 2017 року частка фінансування дещо збільшилася і становила 5,8 відсотка. Розрахунки свідчать про те, що за умови виконання норми Закону щодо розміру бюджетного фінансування освіти на рівні 10 відсотків валового національного доходу в період з 2011 по 2017 роки галузь додатково повинна була отримати 502,3 млрд гривень. Незважаючи на практику перманентного невиконання Закону України «Про освіту» в редакції 1991 року, аналогічну норму щодо обов'язкового нормативу державного фінансування галузі було відображено і в прийнятому Верховною Радою України новому Законі України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року за № 2145 [7]. Стаття 78 діючого з 2017 року Закону передбачає, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством [7]. У 2018 році обсяг бюджетних видатків на галузь освіти становив 210,0 млрд грн (табл. 1, 2), що становить 5,9% від обсягу валового внутрішнього продукту, тобто різниця між обсягом, визначеним Законом «Про освіту» [7], та фактичною сумою видатків становить 39,1 млрд грн, отже, галузь освіти недофінансовано на 15,7%. У 2019 році видатки на освіту становили 238,8 млрд грн (табл. 1, 2), що становить 6,0% від обсягу валового внутрішнього продукту, тобто різниця між передбаченим законом обсягом та фактичним фінансуванням освіти становила 39,5 млрд грн, тобто галузь недофінансовано на 14,2%.

Схожою є ситуація з фінансовим забезпеченням охорони здоров'я. З 2011 по 2013 рік абсолютна частка фінансування медичної галузі співвідносно до загального обсягу бюджетних видатків поступово зростала: у 2011 році вона становила 11,7 відсотка, у 2012 – 11,9 відсотка, у 2013 – 12,2 відсо-

тка. Після 2013 року відбулося скорочення питомої ваги видатків на охорону здоров'я у зведеному бюджеті України і за підсумками 2016 року цей показник становив 9 відсотків від усіх бюджетних видатків (рис. 2). У 2017 році рівень фінансування охорони здоров'я збільшився до 9,7 відсотка видаткової частини бюджету. Однак у 2018 та 2019 роках видатки зменшилися і становили 9,3 та 9,4 відсотка відповідно (рис. 2). Українським законодавством охорону здоров'я визначено одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Про це зазначається у статті 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3]. Також встановлено, що «державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу» [3]. За підсумками 2019 року показник видатків на охорону здоров'я становив 3,1 відсотка від обсягу валового національного доходу (табл. 2), що у 3,2 рази менше законодавчо встановленого рівня. З 2011 року найбільші обсяги бюджетних коштів виділялися на медицину в 2012 та 2013 роках, коли частка видатків становила 4,1 відсотка валового національного доходу (табл. 2). Таким чином, за період з 2011 по 2019 рік недофінансування галузі охорони здоров'я до законодавчо встановленого рівня становить 1 370 млрд гривень. Також слід звернути увагу на той факт, що в останні роки обсяги видатків бюджету на охорону здоров'я майже дорівнюють сумам, які спрямовуються на обслуговування державного боргу (тобто на сплату відсотків за основною сумою боргу). Протягом 2011–2013 років видатки на охорону здоров'я суттєво перевищували обсяги витрат на обслуговування державного боргу (у 2011 році – у 2 рази, у 2012 – у 2,3 рази, у 2013 – у 1,9 рази). У 2014 році видатки на охорону здоров'я становили 57,2 млрд грн (рис. 3) і перевищували витрати на обслуговування державного боргу лише на 15,6 відсотка. У 2015 році ситуація кардинально змінилася. Видатки на обслуговування державного боргу становили 86,2 млрд грн, що на 21,4 відсотка було більшим від видатків на охорону здоров'я, які становили 71,0 млрд грн (рис. 3). У 2016 році відбувся ще більший розрив між цими величинами: на обслуговування державного боргу було спрямовано 96,1 млрд грн, що на 27,3 більше ніж видатки на охорону здоров'я, які становили 75,5 млрд грн. Лише у 2019 році, починаючи з 2015 року, видатки на охорону здоров'я на 6,9 відсотка перевищили видатки на обслуговування державного боргу і становили 128,4 млрд грн проти

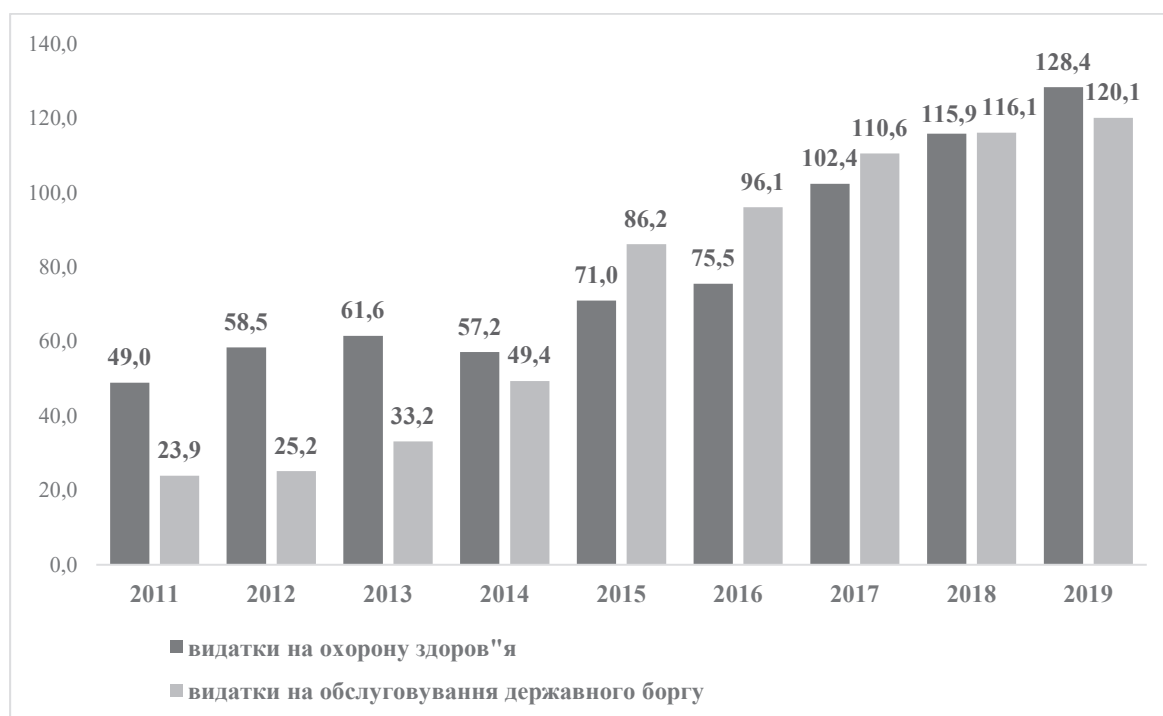


Рис. 3. Порівняльні дані обсягів видатків зведеного бюджету України на охорону здоров'я та на обслуговування державного бюджету у 2011–2019 роках (млрд грн)

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України [4]

120,1 млрд грн (рис. 3). Загалом, протягом досліджуваного періоду видатки на охорону здоров'я зросли у 2,6 рази – із 49,0 млрд грн у 2011 році до 128,4 млрд грн у 2019 році. Водночас видатки на обслуговування державного боргу збільшилися у 5 разів – з 23,9 млрд грн у 2011 році до 120,1 млрд грн у 2019 році (рис. 3).

**Висновки.** За Конституцією Україна є соціальною державою, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю [2]. Відповідно до цього держава повинна забезпечити надання громадянам соціальних послуг належної якості. Насамперед це стосується охорони здоров'я, освіти, культурного розвитку, фізичної культури і спорту, допомоги малозабезпеченим і соціально вразливим вер-

ствам населення. З наведеного вище можна зробити висновок, що в Україні поки що не сформована ефективна стратегія розвитку соціально важливих галузей, яка є узгодженою і взаємопов'язаною з економічною та бюджетною політикою. Законодавче встановлення нормативів бюджетного фінансування галузей соціальної сфери у залежності від обсягів валового внутрішнього продукту чи валового національного доходу є суто декларативним і не забезпечує вирішення питань належного фінансового забезпечення соціально важливих напрямів. Соціальна політика держави повинна базуватися на комплексній стратегії соціально-економічного розвитку країни та враховувати реальний розвиток економіки, що є джерелом її ресурсного забезпечення.

#### Список літератури:

1. Венцель В.Т. Бюджетна політика як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції. *Державне управління: теорія та практика: Електрон. фах. вид. НАДУ*. 2018. № 2. С. 24–35. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. Звітність. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
5. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#n583>

7. Про освіту : Закон України 5 вересня 2017 р. № 2145. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>

### **Ventsel V.T. BUDGET AS AN INSTRUMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE**

*The article researches current issues of financial support for the implementation of the social function of the state. In this context, the budget is considered as a tool for implementing public policy priorities in the social and humanitarian spheres. The amount and structure of expenditures of the budget of Ukraine for 2011–2019 are analyzed and the tendencies concerning financing of socially oriented expenditures for this period are established. The state of implementation of certain legal norms regulating the financial support of education and health care in Ukraine is considered.*

*Socio-humanitarian areas predominate in the budget expenditures of Ukraine: health care, spiritual and physical development, education, social protection and social care. Among the budget expenditures of socio-humanitarian nature, the largest amount is directed to the financing of education.*

*It is established that the financial support of social and humanitarian areas is unsystematic. The requirements of the legislation on the budget financing of education and health care are not met, which leads to a lack of resources for their development and negatively affects the quality of public services provided to citizens. In particular, during 2011–2019, the education sector unreceived funds from the budget totaling UAH 581 billion compared to the figure set by the education's legislation. Similarly, the healthcare sector for the period from 2011 to 2019 did not receive funds totaling UAH 1370 billion.*

*It is concluded that it is necessary for Ukraine to develop an effective strategy for the development of socially important spheres, which is consistent and interrelated with economic and budgetary policies. The social policy of the state should be based on a comprehensive strategy of socio-economic development of the country and take into account the real development of the economy, which is the source of its (the social policy) financing.*

**Key words:** *social function, budget policy, social policy, budget, structure of budget expenditures, education, health care.*