



ДО ПИТАННЯ ІСТОРІЇ І ТЕОРІЇ БЮДЖЕТУВАННЯ СФЕРИ СОЦІАЛЬНО- КУЛЬТУРНИХ ПОСЛУГ

Богдана ШУЛЮК

Висвітлено історичні та теоретико-організаційні засади розвитку бюджетування. Окреслено основні концептуальні підходи до бюджетування сфери соціально-культурних послуг у зарубіжній практиці й на цій основі запропоновано авторський підхід до трактування сутності цього поняття з урахуванням особливостей національної економіки. Аргументовано, що формування критеріїв оцінки бюджетування досліджуваної сфери дає змогу визначити стан її функціонування та спрогнозувати зміни у соціально-культурному розвитку суспільства.

The historical and theoretical-organizational principles of development budgeting are displayed. The basic conceptual approaches to budgeting of sphere of welfare services in foreign practice are selected and on this basis author's point of view to explanation of essence of this conception is offered in view of features of national economy. Is argued that the formulation of criteria of an estimation budgeting of researched sphere enables to define a condition of its functioning and to predict changes in welfare development of a society.

Стабільний економічний розвиток країни неможливий без урахування соціальних чинників та потреб суспільства. Реалізувати це завдання на рівні держави можливо за допомогою бюджетування, яке є не лише інструментом планування, а й дає змогу ефективніше і прозоріше використовувати бюджетні кошти на соціально-культурні цілі та запобігти виникненню соціальних ризиків у країні.

Проте нині залишаються невирішеними складні проблеми, пов'язані з концептуалізацією бюджетування, насамперед у сфері соціально-культурних послуг. Зазначені питання ще не набули належного рівня зацікавленості з боку науковців, що негативно відображається на конструктивності та розмаїтті напрямків удосконалення функціону-

вання сфери соціально-культурних послуг. Тому питання активізації наукових зусиль, спрямованих на дослідження концептуальних засад бюджетування згаданої сфери, є актуальним.

Проблеми бюджетування сфери соціально-культурних послуг українські й зарубіжні вчені та практики розглядали з точки зору доцільності витрачання коштів бюджету та позабюджетних фондів. Більшість наукових робіт у цій сфері виконані в радянський період і є ідеологічно спрямованими на збереження соціалістичного устрою. Окремі сучасні його аспекти розкрито в працях вітчизняних науковців: Л. Літвінцевої, З. Перуна, О. Романюка, М. Тріпака, І. Чугунова тощо та зарубіжних фахівців – М. Афанасьєва, А. Лаврова, В. Гамукіна, А. Шишкіна та інших.

Однак головна увага приділена практичним питанням бюджетування сфери соціально-культурних послуг та визначенню можливих шляхів розв'язання найважливіших проблем у цій сфері. Відтак, метою даної публікації є висвітлення історичних тенденцій і закономірностей розвитку бюджетування та узагальнення концептуальних підходів до висвітлення сутності бюджетування сфери соціально-культурних послуг.

На думку більшості фахівців, методологія й технологія бюджетування були розроблені в СРСР у 1920-х рр. [8, 101], але найкраще ними скористалися вчені економічно розвинутих країн [16]. У Радянському Союзі ідеї бюджетування впроваджували у формі бюджетних програм. Основним інструментом досягнення цілей таких програм була концентрація бюджетних ресурсів і централізована “прив'язка” фінансових коштів до кошторисів реалізації найважливіших об'єктів нового будівництва й реконструкції. Обмеженість фінансових ресурсів змушувала керівництво країни відбирати пріоритетні напрямки. Відповідно, кількість найважливіших об'єктів бюджетування була порівняно невеликою, що полегшувало вибір цілей і завдань [2, 16].

Одночасно з розробленням методології бюджетування проводився пошук нових організаційних форм, які дали б змогу ефективніше вирішувати перспективні завдання. Насамперед, змінювалася структура централізованих органів влади: створені Державний плановий комітет (далі – Держплан) СРСР, Державний комітет із постачання народного господарства СРСР і Державний комітет із впровадження нової техніки СРСР. У 1947 р. для забезпечення наукової обґрунтованості ідей бюджетування Інститут економіки Академії наук СРСР був підпорядкований Держплану СРСР [14, 78]. У той час у країні фактично склалася складна адміністративно-господарська система управління в сфері державного бюджетування.

У 1950-х рр. інтерес держави до методів бюджетування був повністю витіснений потребами народногосподарського і галузевого

планування. Забезпечення управління державними програмами потребувало створення організаційних механізмів, але діючий механізм народногосподарського планування забезпечив лише поєднання народногосподарських планів та програм [2, 17]. Система показників будь-яких програм мала стати складовою частиною єдиної системи показників держплану, котрий розробляли як на поточний рік, так і на п'ять років. П'ятирічні плани формували на основі генеральних стратегічних програм розвитку країни на 10–15 років. При цьому реалізацію стратегічного планування забезпечували принципами гнучкого планування, суть якого зводилася до коригування системи планів від фактичних результатів поточного року [5, 67].

У 1960–1970-х рр. в СРСР кількість цілей, зумовлених потребами, що розширились, істотно збільшилась. Отже, виникла необхідність вибору найважливіших проєктів. При цьому централізований розподіл ресурсів послабився: відомства захищали свої інтереси, поступаючись державними економічними інтересами. Зауважимо, що багато соціальних програм у 1970-х рр. в СРСР виникло як реакція на захоплення США у 1960-х рр. розробленням таких програм. Незважаючи на те, що СРСР не вдалося відтворити американську практику, було здійснено спробу віднайти хоч якусь альтернативу застарілій структурі державних планів із їх галузевою спрямованістю.

Зміна ресурсної ситуації наприкінці 1980-х рр. та руйнація інституціонального середовища призвели до згорання державних програм ще до розпаду СРСР [2, 19]. Проблеми бюджетування в цей період та його неефективність сприяли критичному ставленню до програмно-цільових заходів.

Разом із тим, бюджетні програми, які впроваджували в СРСР, а потім недостатньо результативно використовували, окремі автори небезпідставно називають “великим подарунком західним країнам” [2, 15].

Так, методику бюджетування у США застосовували в рамках заходів “Нового курсу”

Ф. Рузвельта з 1933 р., коли стало зрозуміло, що ринкові методи неспроможні вивести країну зі стану Великої депресії [16]. Зокрема, в 1939 р. у США адміністрація глави держави запровадила процедуру функціонального бюджетування одночасно зі створенням Бюджетного бюро для інформування президента про діяльність урядових установ щодо запропонованої, а також фактично розпочатої і виконаної роботи. Основна ідея такої процедури полягала в координації функцій державних установ із метою економного витрачання асигнованих коштів, запобігання паралелізму й дублюванню діяльності державних структур. Вважали, що в процесі прийняття рішень такий порядок дає змогу спрямовувати додаткові ресурси структур, діючим із максимальною ефективністю, за рахунок зменшення фінансування менш ефективних.

Загалом, функціональне бюджетування на рівні кошторисів і програм було гнучким фінансовим плануванням, що враховувало коливання вартості, обумовлені кон'юктурними факторами. Проте остання обставина пояснює і недоліки функціонального бюджетування: вартість одиниці благ (послуг) може коливатися незалежно від зусиль певної установи, але на неї покладають відповідальність за результати діяльності, всі параметри якої вона не контролює.

У 1940-х рр. Комісія з організації законодавчої гілки США рекомендувала федеральному уряду ухвалити бюджет за функціями, напрямками діяльності та програмами, який був названий "Бюджетом результативності". Проте тогочасні бюджети виявилися неспроможними розв'язувати проблеми ефективного довготермінового планування, передусім у військовій галузі, що спонукало науково-дослідні корпорації США у середині 1950-х рр. вивчати нетрадиційні бюджетні ідеї, зокрема проводити поглиблені дослідження щодо застосування програмно-цільового методу планування в бюджетному процесі [19, 39].

У другій половині XX ст. обсяги державних бюджетів, методи і процедури бюдже-

тування суттєво змінювалися. Особливо це стосується США та інших найрозвиненіших країн Заходу, де бюджетні технології пройшли три етапи розвитку: традиційний бюджет; бюджет від результатів; програмно-цільовий бюджет. Однак запровадження нових процедур на кожному з етапів не означало, що при цьому повністю відмовлялися від корисних елементів попередніх підходів. Завдяки модернізованим системам класифікації витрат, обліку й інформаційного забезпечення нові технології сприяли ефективнішому розподілу й використанню фінансових ресурсів, загальному підвищенню якості бюджетування.

За традиційного управління бюджетом здійснювали регулярний фінансовий контроль за видатками підпорядкованих бюджетних організацій. Традиційно бюджет обґрунтовували на основі співвідношення, по суті, витратних показників наявності ресурсів, рівня цін та кількісних характеристик діяльності бюджетних установ. Головний недолік складеного за традиційним підходом бюджету полягав у тому, що він не давав уявлення чи досягнуто окресленої мети, достатньо чи замало асигновано коштів на ту або іншу діяльність.

Бюджет від виконання базувався на концепції приймання бюджету за функціями, видами діяльності та її результатами. Головне у цьому підході – реалізація і контроль здійснюваних операцій через раціональний розподіл ресурсів. Бюджет від виконання певною мірою вирішував частину завдань: ефективного використання ресурсів для досягнення поставлених цілей організацією; забезпечення оперативного контролю за виконанням конкретних завдань. Під час його складання спочатку необхідно було визначити вид діяльності, зібрати інформацію про неї, а потім порівнювати витрати з результатами.

З огляду на ці обставини, система планування бюджету й управління ним від виконання співіснувала з традиційним підходом затратного типу, що передбачало

використання відповідних форм і методів. Орієнтація тільки на контроль і ефективність управління не давала бажаних результатів, оскільки не завжди передбачала глибокий та якісний попередній аналіз діяльності й вибір найекономішнього варіанту (з існуючих альтернатив) досягнення мети. Проте підхід до управління бюджетом насамперед на основі кінцевих результатів відійшов від старої традиції та означав переорієнтацію уваги від фінансування організації до результатів її діяльності. А це, у свою чергу, сприяло якісним змінам у бюджетуванні.

Починаючи з 1960-х рр. відбувається перехід до планування бюджету й управління ним на основі аналізу альтернатив. У зв'язку з цим у західних країнах найбільше поширилися програмно-цільові бюджети (у т. ч. на середньотерміновий і довготерміновий періоди), відомі також під назвою "бюджети пріоритетів", що призначені для реалізації загальнонаціональних стратегічних інтересів, залежно від яких надають ліміти коштів окремим відомствам, галузям, регіонам, програмам. Найефективнішого розвитку система програмно-цільового бюджетування (далі – СПЦБ) і споріднені з нею технології набули в США і країнах Західної Європи.

Уперше програмно-цільовий метод складання бюджету впровадив в 1961 р. у Міністерстві оборони Сполучених Штатів Америки міністр Р. Макнамара, який ознайомився з особливостями цього методу в автомобілебудівній компанії "Ford" [19, 39]. У згаданому Міністерстві програмно-цільовий метод формування бюджету отримав назву "Система планування–програмування–бюджетування". Зважаючи на те, що за даною методологією основну увагу приділяли результативності бюджетних програм, цей підхід інколи називали "програмно-результативним бюджетуванням". Особливість такого методу полягала в можливості об'єднувати кілька державних організацій у процесі реалізації певної програми на довготермінову перспективу. Міністерства та відомства мали: формувати напрями своєї діяльності

відповідно до пріоритетів державної політики; визначати завдання і напрями їх виконання; оцінювати необхідні витрати і порівнювати їх із очікуваними результатами для оптимізації розподілу державних коштів, використовуючи кількісний аналіз, у т. ч. аналіз витрат і вигод.

У зв'язку з тим, що головною метою такого бюджетування була мінімізація суспільних витрат і максимізація соціальних вигод, у західній літературі СПЦБ називали "концепцією бюджетування, зорієнтованою на досягнення мети, продуктивність або результат" [13, 11]. Відтак державний бюджет залежав не тільки від того, скільки коштів у наступному році надійде, а від того, яка їх сума буде необхідна для реалізації мети. Отже, при розробленні бюджету вихідною позицією була запрограмована мета діяльності держави, а не інституційні затрати факторів виробництва.

Із запровадженням програмно-цільових методів бюджетування стало більш комплексним і системним, а також сприяло прийняттю логічно обґрунтованих рішень у сфері бюджетної політики щодо розроблення програм і розподілу ресурсів на основі реалістичних оцінок. Основна його перевага полягала у вивченні витрат і результатів альтернативних підходів до вирішення певної проблеми в рамках фінансової програми, тоді як традиційне бюджетування обмежувалося розглядом одного варіанта. Однак такий підхід через свою складність не отримав значного поширення та діяв у США до 1971 р.

Відміна експерименту з програмно-цільового бюджетування у США, найважливішої моделі програмного бюджету першого покоління, зовсім не свідчила про закінчення реформ у сфері бюджетування ні в США, ні в інших країнах. Недоліки традиційної концепції бюджетного планування глибоко проникли у свідомість осіб, відповідальних за ефективність бюджетування. Майже в усіх країнах західного світу та в міжнародних організаціях, таких як ООН і Рада Європи, докладали чимало зусиль, щоб вивчити по-

милки експерименту з СПЦБ, вдосконалити і створити менш складні, більш практичні, раціональні й ефективні методи бюджетування.

Порівняно новим етапом у розвитку концепції бюджетування стало впровадження в 1970-х рр. системи “Раціоналізація бюджетного вибору”. В основу її функціонування були закладені як нові ідеї, так і деякі принципові позиції СПЦБ. Цю систему вперше ввели у Франції в 1968 р. після чотирьох років розгляду у французькій адміністрації. Метою моделі “Раціоналізація бюджетного вибору” було вдосконалити підготовку прийняття рішень і контроль адміністрації за використанням бюджетних коштів. Функціонування такої моделі розпочиналося з аналізу проблеми як вихідної основи формування мети на базі конкретного відомства, визначення і вибору програми. У процесі роботи для прийняття рішень використовували сучасні форми і методи аналізу (наприклад, метод витрати–вигоди, ефективності витрат, “аналізу за мультикритеріями” тощо). Варто зазначити, що це є суттєвою ознакою французького варіанта програмного бюджету, де остаточні рішення про вибір програми та необхідні дії залежали від відповідальної особи і визначались адміністративно.

Програмний бюджет був стрижнем моделі “Раціоналізація бюджетного вибору”, державно-адміністративною, політично раціональною програмою дій. Важлива його складова – програмна структура як результат трансформації нижчих та елементарних програм міністерств і відомств в основні програми. Згадана модель надавала окремим міністерствам широкі можливості для організації власного процесу планування і водночас на центральному рівні – для систематичної роботи з поліпшення методів прийняття рішень, модернізації управління, підвищення ефективності бюджетування. Отже, модель “Раціоналізація бюджетного вибору” слід розглядати в прагматичному плані як спробу вдосконалити систему прийняття державних рішень у сфері бюджетування.

Упродовж 1980-х рр. на концептуальній основі бюджетування в західних країнах було розроблено і впроваджено у практику низку аналітично-управлінських технологій оптимізації бюджетів усіх рівнів, а також відомих кошторисів. Під різними назвами широко використовують численні складові СПЦБ: класифікація витрат, визначення завдань, оцінювання ефективності тощо.

Однією з новачій бюджетної політики стала процедура прийняття бюджету на збалансованій основі, запропонований у США з метою нейтралізувати гегемонію законодавчої влади під час розроблення бюджетів штатів. Актом про збалансований бюджет і надзвичайний контроль над дефіцитом у 1985 р. (більше відомий під назвою закону Гремма-Рудмена-Холлінгса) передбачили забезпечити стратегічний контроль над розробленням бюджетів, удосконалити управління та посилити фінансовий контроль на всіх рівнях виконавчої влади. Головним завданням формування у бюджеті на збалансованій основі було лімітування й адресне витрачання коштів за критеріями національних або регіональних пріоритетів. На основі заявок і обґрунтувань, поданих зацікавленими структурами, проектували розподіл очікуваних доходів за призначенням із урахуванням передбачених обмежень. Адміністрація кожної установи мала узгодити величину видатків із установленими базовими обмеженнями. За принципом збалансованого бюджету сума всіх видатків мала дорівнювати величині очікуваних доходів. Щоб не порушити бюджетний баланс, кожне можливе збільшення асигнувань на певну мету компенсували зменшенням іншої статті видатків.

Найважливішою перевагою бюджетного процесу на збалансованій основі було те, що бюджетні призначення щорічно розглядали централізовано за критерієм однаково справедливого ставлення до всіх претендентів на бюджетне фінансування. Адже адміністрація штату не визначала пріоритетності програм, а передавала це установам. Окрім того, бюджетний процес забезпечував ефек-

тивніший контроль над витратами, посилював відповідальність виконавців програм, сприяв своєчасному виявленню проблем. Загалом система формування бюджету на збалансованій основі суттєво підвищувала роль губернатора та відповідальність адміністративного апарату за виконанням бюджету штату.

Завершальним етапом розвитку концепції бюджетування в США і впровадження її принципів у практиці державного управління стало прийняття в 1993 р. федерального закону "Про виконання і результати", відповідно до якого федеральні агентства мали розробляти довготермінові плани розвитку, щорічно інформувати Конгрес про досягнуті результати в своїй діяльності.

На основі позитивних результатів, отриманих до кінця 1980 і 1990-х рр., багато країн приступили до реалізації програм реформування сфери соціально-культурних послуг, серед яких Канада, Австралія, Нова Зеландія й більшість країн Європейського Союзу, зокрема саме останні допомагали іншим країнам соціальними програмами. Згадані країни використовували різноманітні методи і підходи, спрямовані на перетворення бюджету в ефективний інструмент досягнення цілей державної соціальної політики, підвищення якості управління бюджетними ресурсами та отримання важливих для суспільства результатів. Серед найвідоміших можна виокремити бюджетування "з нуля", програмне бюджетування і бюджетування, зорієнтоване на результат.

Дедалі більше дослідників схилиються до думки, що найпрогресивнішими щодо застосування програмно-цільового методу бюджетування у сфері соціально-культурних послуг є Австралія та Нова Зеландія [15, 6]. Регулярні бюджетні звіти, видані цими двома країнами, свідчать, що останні досягли вражаючого рівня відкритості й прозорості діяльності урядових структур та результатів. Саме їхній досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування часто ставлять за приклад для наслідування.

Окрім того, критерії бюджетування в досліджуваній сфері впроваджували в країнах Східної Європи і СНД.

Наприклад, у Казахстані проведена значна робота з удосконалення функціонування сфери соціально-культурних послуг і підвищення результативності витрачання бюджетних коштів. У 1999 р. тут розпочали вдосконалення нормативно-правової бази з метою цільового й ефективного витрачання фінансових ресурсів, у результаті чого бюджет формують на основі програмної класифікації. Бюджетні програми поділені на поточні та програми розвитку, що дає змогу відображати соціально-культурні й економічні пріоритети, а також оцінювати виконання державою своїх функцій та обсяг її інвестиційного вкладу в соціальний розвиток.

Проаналізувавши зарубіжний досвід реформування бюджетного сектора шляхом впровадження принципів бюджетування, можна зробити наступні висновки. Застосування методів бюджетування – багатоетапний процес, у ході якого методи планування соціально-економічних результатів діяльності міністерств та відомств, вимірювання цих результатів, а також форми звітності про їх виконання слід обов'язково змінювати та вдосконалювати. Саме тому необхідно регулярно оцінювати досягнутий прогрес і на основі позитивного та негативного досвіду коригувати процеси проведення реформ.

Продовжуючи дослідження сутності бюджетування, необхідно розглянути основні джерела, в яких містяться відомості щодо даного поняття, ступінь розробленості цієї проблематики в науковій літературі й наявність певних доктрин та концепцій із цього приводу.

Теоретичні підвалини ідеї бюджетування були закладені в працях радянських вчених, насамперед, періоду 1920-х рр. Аналіз робіт і наукової полеміки видатних економістів того часу – З. Євзіліна, Г. Кржіжановського, С. Струмліна, Н. Кондратьєва, В. Базарова [7; 11] дає змогу зрозуміти, що питання бюджетування стали не лише теоретичним

напрацюванням, а й були випробувані практикою. На жаль, наукові праці радянських дослідників наступного періоду (до 1970-х рр.) не мають великого теоретичного значення, а здебільшого спрямовані на кон'юнктурні перетворення у сфері бюджетування.

В окремих працях радянських авторів 1970–1980-х рр., зокрема, З. Звездіна, М. Іванова, В. Ірікова, В. Кіріченка, Г. Поспелова [9; 10; 12; 14] зроблені спроби розглянути бюджетування не як форму галузевого або регіонального розвитку планової економіки, а як самостійний управлінський, фінансовий та економічний феномен.

Необхідно зазначити, що науковці пост-радянських держав цю тематику почали досліджувати лише тоді, коли практики вже тривалий період користувалися механізмами бюджетування для виконання певних економічних і соціальних завдань. Перші праці російських авторів [3; 17] із цієї проблематики опубліковані тоді, коли федеральні та місцеві цільові програми в Російській Федерації діяли кілька років в умовах ринкового суспільства.

Більшість російських вчених однобоко підходять до трактування сутності бюджетування. Так, наприклад, А. Шишкін та Е. Шишкіна під бюджетуванням розуміють процес управління державними витратами, який передбачає середньотермінове і стратегічне планування витрат для досягнення міністерствами та відомствами соціально-економічних результатів [20, 23]. Подібне визначення є у статті В. Гамукіна, де автор розглядає бюджетування як елемент системи управління державними доходами й видатками та розуміє під цим поняттям безпосередньо бюджетне планування [6, 4]. Безперечно, у згаданих визначеннях правильно вказано, що під бюджетуванням слід розуміти бюджетне планування витрат на середньотермінову і стратегічну перспективу з метою досягнення певних соціально-економічних результатів. Проте таке трактування, на нашу думку, не повністю розкриває його суть, оскільки обмежене тільки бюджетним плануванням.

М. Афанасьєв розглядає бюджетування як сукупність заходів у процесі підготовки проекту, виконання бюджету, підбиття підсумків про виконання бюджету та контролю за витрачанням бюджетних коштів [1, 130]. При цьому фінансові ресурси слід розподілити з урахуванням досягнення соціально значущих цілей відповідно до пріоритетів державної політики.

Аналогічної точки зору дотримується А. Лавров, який охарактеризував бюджетування як метод планування, виконання та контролю за виконанням бюджету, що забезпечує розподіл бюджетних ресурсів за цілями, завданнями й функціями з урахуванням пріоритетів державної політики і суспільної важливості очікуваних безпосередніх та кінцевих результатів від використання бюджетних коштів [13, 9]. До того ж, цей метод дає змогу виміряти витрати та результати, вибрати найефективніші напрямки витрачання бюджетних коштів, своєчасно оцінювати ступінь досягнення запланованих результатів та їх якості.

На наше переконання, такі підходи до характеристики бюджетування більш вичерпні, ніж попередні, оскільки відображають багатовекторність даного поняття й акцентують увагу на соціальних пріоритетах.

Помітний вклад у розвиток концепції бюджетування зробили видатні теоретики-економісти, зокрема, В. Паретто, Е. Бароне, А. Пігу, Н. Калдор, Дж. Р. Хікс, Т. Скітовські. Вони вважали, що у теоретичному плані бюджетування спирається на теорію граничної корисності, за постулатами якої цінність (вартість) благ визначають на основі суб'єктивного сприйняття їх корисності та рідкісності (доступності) для споживачів. На думку прихильників цієї теорії, бюджетування через оцінку граничних витрат та корисності альтернатив створює можливість знайти критерій для оптимального розподілу бюджетних коштів між конкуруючими варіантами їх застосування, тобто визначити ту комбінацію видатків, яка забезпечить максимальну суспільну корисність.

Згадані економісти вважали, що в основі теорії бюджетування перебуває проблема оптимального розподілу ресурсів, оскільки потреби як на індивідуальному мікрорівні, так і на державно-суспільному макрорівні, на відміну від ресурсів, необмежені. Порівняно з попитом на них фінансові ресурси завжди в дефіциті.

Обмеженість ресурсів ставить учасників процедур бюджетування – депутатів парламенту, функціонерів міністерства фінансів та інших відомств, чиновників місцевих органів влади – перед необхідністю вибору. Тому центральна проблема бюджетування – на яких підставах робити вибір, який суспільно-політичний механізм може забезпечити адекватний вибір? Відповідь на ці питання пропонує теорія суспільного вибору, визначальна роль у розробленні якої належить Й. Шумпетеру, Дж. Б'юкенену, К. Ерроу, Ф. А. Хайєку, Д. Нортю.

Теорія суспільного вибору, як інтегрований продукт економічної думки Заходу, повністю відповідає загальному духові й традиціям останньої. Теоретичною основою послужили ідеї класичного лібералізму та відповідні їм уявлення про відносини між державою та індивідом, примат свободи і добровільної взаємодії у стосунках між людьми [4, 453]. Специфічними вихідними положеннями теорії суспільного вибору є насамперед принципи, що сформулював Дж. Б'юкенен: "методологічний індивідуалізм", концепція економічної людини (*homo economicus*) і концепція політики як "обміну" [4, 18].

Важлива риса теорії суспільного вибору – використання принципу індивідуалізму, котрий характеризує право громадянина впливати на політику розподілу державних соціальних послуг, оскільки він є не тільки платником податків, реальним носієм тягара фінансування суспільних благ, а й утримує державний апарат.

Отже, концептуальною догмою бюджетування у фінансовій думці Заходу є орієнтація на задоволення інтересів індивідів, досягнення державних цілей та виконання

суспільних завдань шляхом ефективного використання бюджетних коштів.

В Україні питання бюджетування до початку ХХІ ст. не стали об'єктом дослідження ні економістів, ні фінансистів, ні фахівців у сфері державного управління. Відтак й проблемі правового забезпечення бюджетування у вітчизняній правовій науці не приділяли належної уваги, у зв'язку з чим дане поняття і досі не є законодавчо визначеним.

У сучасній фінансовій науці відсутні фундаментальні дослідження цієї проблематики. Загалом, вона продовжує традиційно базуватися на єдиному комплексному підході до трактування суті бюджетування. З огляду на це, українські науковці: Л. Літвінцева, З. Перун, О. Романюк, І. Ряшенцева, Н. Товста, М. Тріпак визначають бюджетування здебільшого як процес управління бюджетом за умови витрачання бюджетних коштів тільки з метою досягнення соціально значущих результатів [15, 6; 18, 66]. При цьому ключовим важелем бюджетування є контроль за результатами економічної та соціальної ефективності діяльності розпорядника бюджетних коштів. Разом із тим, завдяки використанню системи бюджетування можна забезпечити вищий рівень прозорості ухвалення рішень, приймати раціональні фінансові рішення щодо рівня і складу видатків бюджету, адже акцент переноситься на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів (замість визначення потреби в коштах на утримання бюджетної сфери).

Таким чином, на основі узагальнення теоретичних підходів та концепцій можна зробити висновок, що бюджетування – це процес управління бюджетом із урахуванням досягнення суспільно важливих результатів від використання бюджетних коштів відповідно до пріоритетів державної політики.

На відміну від поняття "бюджетування", яке досліджують згадані та інші вчені, питання бюджетування сфери соціально-культурних послуг до останнього часу не належали до концептуальних наукових розробок. До-

поки вітчизняна економічна наука приділяє недостатньо уваги методологічним аспектам бюджетування сфери соціально-культурних послуг, Україна відставатиме з розробленням ефективних соціальних програм. Адже рішення, прийняті у цій сфері, здебільшого різнобічні, короткотермінові й не завжди можуть бути реалізовані в межах елементів чи форм єдиної системи. Саме тому виникає потреба в обґрунтуванні підходів до запозичення та використання в Україні зарубіжного досвіду організації бюджетування у сфері соціально-культурних послуг. Так, в іноземній практиці розрізняють три підходи до бюджетування такої сфери – американський, скандинавський, західноєвропейський.

Американський підхід, який ґрунтується на високому рівні самозабезпечення і самофінансування, забезпечує максимальне фінансове стимулювання. З одного боку, він дає змогу заробляти, а з іншого – вимагає цього. Кожний член суспільства має сподіватися лише на власні сили. Американський підхід мінімально підтримує представників “соціального дна” суспільства, і за такої фінансової системи прожити пристойно без власних доходів неможливо. Це жорсткий підхід, однак, водночас, і високоефективний. Він базується, фактично, на примусовій фінансовій стимуляції членів суспільства.

Протилежністю американському є скандинавський підхід до бюджетування, який характеризується розгалуженою державною сферою соціально-культурних послуг. За такого підходу забезпечується належний рівень державних соціальних послуг для всього населення, хоча, водночас, для можливості вибору та для конкуренції існує і приватний сектор. Скандинавський підхід характеризується високим рівнем як доходів населення, так і їх оподаткуванням. Він створює клімат упевненості та соціальної врівноваженості, оскільки не є таким жорстким, як американський. Але скандинавський підхід бюджетування можливий лише за високого рівня доходів громадян (після сплати високих податків у громадян має залишатися

достатньо коштів для індивідуального споживання) і належної культури та свідомості народу, відповідного ставлення до праці, поваги до державного сектора. Якщо згаданих передумов нема, то побудована сфера соціально-культурних послуг за таким підходом не може бути ефективною і призведе до розвалу економіки.

Західноєвропейський підхід до бюджетування згаданої сфери характеризується поміркованим наданням державою соціально-культурних послуг, передусім у сфері освіти. Загальна середня та вища освіти в умовах застосування західноєвропейського підходу порівняно доступні. Це забезпечується відповідною державною політикою, яка має об’єктивні передумови, адже у сучасному світі тільки освічена нація має широкі перспективи економічного та соціального розвитку. Однак, звичайно, його використання можливе в умовах багатой країни, яка має необхідні фінансові ресурси. Тобто, відзначаючи певні переваги західноєвропейського підходу, необхідно пам’ятати і про реальні можливості країни.

На основі аналізу трактувань бюджетування і зарубіжних підходів до бюджетування сфери соціально-культурних послуг вважаємо, що найоптимальнішим є наступне визначення: бюджетування сфери соціально-культурних послуг – це сукупність програмно-цільових заходів, які міністерства і відомства використовують у процесі бюджетного планування, фінансового забезпечення сфери соціально-культурних послуг та контролю за витрачанням бюджетних коштів на соціальний розвиток. При цьому бюджетування дає змогу забезпечити потребу сфери соціально-культурних послуг у фінансових ресурсах, виявити реальні можливості джерел фінансування, визначити заходи щодо заповнення дефіциту фінансування і раціонально спрямувати фінансові потоки на відтворення та розвиток досліджуваної сфери.

У процесі бюджетування сфери соціально-культурних послуг найскладнішим є визначення змісту та структури критеріїв,

що дають змогу визначити, оцінити й узагальнити стан і тенденції у побудові згаданої сфери та спрогнозувати на майбутнє перспективні зміни у соціально-культурному розвитку суспільства й держави. Зокрема, при формуванні критеріїв бюджетування сфери соціально-культурних послуг пропонуємо враховувати наступне:

- забезпечення мінімальних державних гарантій реалізації конституційних прав громадян у соціально-культурній сфері шляхом визначення переліку соціально-культурних послуг у державних та регіональних програмах, надання яких фінансує держава;
- запровадження відповідальності за показники рівня та якості життя населення до державних і регіональних органів виконавчої влади, механізму особистої відповідальності посадових осіб за стан сфери соціально-культурних послуг;
- запровадження соціального діалогу в практику прийняття рішень у сфері соціального управління; надання переваги в соціальних відносинах договірним (мирним) засобам вирішення соціальних конфліктів;
- забезпечення балансу інтересів особи, суспільства і держави, їх взаємна відповідальність;
- чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади у створенні й розвитку сфери соціально-культурних послуг, активне залучення до цих процесів органів регіональної влади та місцевого самоврядування;
- дотримання соціально-культурних орієнтирів і зобов'язань, визначених у міжнародних договорах, учасниками яких є Україна;
- участь громадських об'єднань, організацій, політичних партій, інших соціальних інституцій у формуванні та функціонуванні громадянського суспільства.

Критерії оцінки бюджетування сфери соціально-культурних послуг є результатом ефективної діяльності органів управління щодо її розбудови, визначають достовірність державної та регіональної соціально-культурної політики, рівень досягнення стратегічних пріоритетів у цій сфері, характеризують соціальну і правову захищеність громадян, рівень розвиненості громадянського суспільства, а також відображають результативність виконання бюджетних програм у процесі реалізації соціально-культурної політики на рівні держави, окремих галузей чи адміністративно-територіальних одиниць.

Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до таких висновків і узагальнень:

1. Проблема державного бюджетування виникла в 20–30-их рр. ХХ ст. та була пов'язана зі здійсненням найактуальніших завдань розвитку суспільства, насамперед економічних. Методологія бюджетування була вперше використана в СРСР, а потім поширилась в економічних системах різних країн, зокрема західних та пострадянських.

2. У вітчизняній економічній літературі низка теоретичних підходів до сутності бюджетування висвітлені поверхнево та розглянуті переважно у працях зарубіжних вчених, на думку яких, концептуальною догмою бюджетування є орієнтація на задоволення інтересів індивідів, досягнення державних цілей та виконання суспільних завдань шляхом ефективного використання бюджетних коштів.

3. На відміну від поняття “бюджетування”, яке досліджували науковці, питання бюджетування сфери соціально-культурних послуг до останнього часу не належали до концептуальних наукових розробок. Таким чином, на основі аналізу трактувань бюджетування і зарубіжних підходів до бюджетування згаданої сфери пропонуємо наступне визначення: бюджетування сфери соціально-культурних послуг – це сукупність програмно-цілевих заходів, які міністерства та відомства використовують у процесі бюджет-

ного планування, фінансового забезпечення сфери соціально-культурних послуг та контролю за витрачанням бюджетних коштів на соціальний розвиток.

4. Формування критеріїв оцінки бюджетування сфери соціально-культурних послуг дає змогу визначити й узагальнити стан і тенденції функціонування даної сфери та спрогнозувати на майбутнє перспективні зміни у соціально-культурному розвитку суспільства та держави.

Таким чином, вважаємо, що синтез досягнень вітчизняної науки і кращих світових здобутків повинен бути спрямований на розроблення в Україні концептуальної моделі розвитку бюджетування сфери соціально-культурних послуг. На нашу думку, це сприятиме закладенню надійних підвалин для вдосконалення функціонування досліджуваної сфери у нашій країні.

Література

1. Афанасьев М. П. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 130–139.
2. Бабін Б. В., Кроленко В. О. Державні цільові програми – організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання. – Донецьк: Дон ДУЕТ, 2006. – 206 с.
3. Бандман М. К. Государственная региональная экономическая политика // Регионология. – 1996. – № 2. – С. 12–18.
4. Бьюкенен Д. М. Сочинения: Пер. с англ. – Т. 1. – М.: Таурус Альфа, 1997. – 560 с.
5. Вильямс Н. П. Параметрическое программирование в экономике – М.: Статистика, 1976. – 96 с.
6. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. – 2005. – № 2. – С. 4–22.
7. Евзлин З. П. Бюджетный контроль и государственная отчетность. – Л.: Наука и школа, 1928. – 170 с.

8. Жуков С. Роль государства в сотворении “южнокорейского чуда” // Российский экономический журнал. – 1993. – № 5. – С. 98–104.

9. Звездин З. К. От плана ГОЭЛРО к плану первой пятилетки: становление социалистического планирования в СССР. – М.: Знание, 1979. – 245 с.

10. Иванов М. И. Планирование и прогнозирование // Плановое хозяйство. – 1991. – № 3. – С. 14–19.

11. Каким быть плану: дискуссии 20-х годов / Г. М. Кржижановский, С. Г. Струмилин, Н. Д. Кондратьев, В. О. Базаров. – Л.: Знание, 1986. – 164 с.

12. Кириченко В. Н. Долгосрочный план развития народного хозяйства СССР. – М.: Наука, 1974. – 323 с.

13. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9–14.

14. Поспелов Г. С., Ириков В. А. Программно-целевое планирование и управление. – М.: Советское радио, 1976. – 440 с.

15. Программно-цільовий метод формування бюджету: Навч. курс / З. В. Перун, О. І. Романюк, Н. Н. Товста, Л. П. Літвінцева, С. Лідс, І. В. Ряшенцева. – К.: УНІСЕПВ, 2002. – 131 с.

16. Рубвальтер Д. Уроки “Нового курса” // <http://www.nisse.ru/magazine.htm?id=264>.

17. Симачев Ю. В., Соколов А. А., Горст М. Ю. Федеральные целевые программы как инструмент реализации промышленной политики. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2002. – 48 с.

18. Тріпак М. М. Бюджетна політика та бюджетне планування: Навчально-методичні матеріали по вивченню дисципліни. – Т.: ТНЕУ, 2006. – 128 с.

19. Чугунов І. Я., Самошкіна О. А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 37–44.

20. Шишкин А. Г., Шишкина Е. А. Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс // Финансы. – 2006. – № 5. – С. 23–26.