



УДК 351.72:369.014.3

В. Т. ВЕНЦЕЛЬ,
кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК ОСНОВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ

У статті проведено дослідження актуальних питань ефективності виконання державою соціальної функції та сформульовано науково обґрунтовані висновки щодо вдосконалення функціонування та фінансування галузей соціального характеру. У цьому контексті розглянуто сутність та зміст бюджету як економічної категорії та інструменту реалізації пріоритетів державної політики в соціальних і гуманітарних сферах. Проаналізовано обсяги та структуру видатків бюджету України за 2015–2017 рр. 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. Проведено аналітичний огляд окремих міжнародних індексів, які характеризують розвиток людських ресурсів держави, а також місце України в цих глобальних рейтингах. Сформульовано авторське бачення відносно здійснення першочергових заходів для покращення функціонування та фінансового забезпечення галузей соціальної сфери та підвищення якості життя громадян.

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

V. T. VENTSEL,

candidate of Economic Sciences, doctoral student of the Department of Social and Humanitarian Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

BUDGET POLICY AS THE MAIN INSTRUMENT FOR PROVIDING STATE SOCIAL FUNCTION

The article is devoted to the actual issues of the effectiveness realization of the state's social function and the formulation of scientifically substantiated conclusions on improving the functioning and financing of social sectors. In this context, the essence and content of the budget are considered as an economic category and a instrument for implementation of the priorities of state policy in the social and humanitarian spheres. The analysis of volumes and structure of expenditures of the budget of Ukraine for 2015–2017 has been carried out and trends have been established regarding the financing of socially oriented expenditures for this period. The state of implementation of certain provisions of legislative acts regulating the financial support of the branches of education and health of Ukraine has been considered. An analytical review of individual international indexes, which characterize the development of human resources of the state, as well as the place of Ukraine in these global rankings, was conducted. The author's vision regarding the implementation of priority measures for improving the functioning and financial provision of social sectors and improving the quality of life of citizens has been formulated.

Key words: social function of the state, budget policy, budget, structure of budget expenditures, education, health care, quality of life.

В. Т. ВЕНЦЕЛЬ,

кандидат экономических наук, докторант кафедры социальной и гуманитарной политики, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

В статье исследованы актуальные вопросы эффективности осуществления государством социальной функции и сформулированы научно обоснованные выводы по совершенствованию функционирования и финансирования отраслей, определяющих социальное направление государственной деятельности. В этом контексте рассмотрены сущность и смысловое содержание бюджета как экономической категории и инструмента реализации приоритетов государственной политики в социальных и гуманитарных сферах. Проанализированы объемы и структуры

© Венцель В. Т., 2018

расходов бюджета Украины за 2015–2017 гг., посредством чего установлены тенденции финансирования социально ориентированных расходов за этот период. Рассмотрено состояние выполнения отдельных положений законодательных актов, регламентирующих финансовое обеспечение отраслей образования и здравоохранения Украины. Сделан аналитический обзор отдельных международных индексов, характеризующих развитие человеческих ресурсов государства, а также место Украины в этих глобальных рейтингах. Сформулированы авторские предложения относительно осуществления первоочередных мер по улучшению функционирования и финансового обеспечения отраслей социальной сферы и повышения качества жизни граждан.

Ключевые слова: социальная функция государства, бюджетная политика, бюджет, структура бюджетных расходов, сфера образования, здравоохранение, качество жизни.

Постановка проблеми. У сучасному постіндустріальному світі панівною парадигмою суспільного розвитку стає людиноцентризм як ціннісна система, що передбачає орієнтацію економічної та бюджетної політики на всебічний розвиток людини, надання максимальних можливостей для реалізації професійного та творчого потенціалу особистості. Сучасна епоха характерна тим, що відбувається формування нового типу особистості, а саме творчої людини, яка не вкладається в усталені стандарти мислення минулих епох, тому можна говорити про те, що необхідною та достатньою умовою стійкого розвитку суспільства є наявність людей, здатних пропонувати та втілювати в життя ідеї, які забезпечують зростання можливостей суспільства [13, с. 33]. Водночас зростаючі можливості суспільства використовуються найбільш ефективно, якщо суспільство формує людину, здатну пропонувати та втілювати в життя ідеї [13, с. 34–35].

Усі процеси економічної, політичної, соціальної та інших активностей відбуваються за безпосередньої участі людини, формуються нею. Відтак, людина, як смисловий елемент, набуває особливої актуальності й важливості, оскільки саме вона приймає всі рішення щодо здійснення економічної, політичної, соціальної, іншої діяльності [5, с. 287]. У таких умовах значно зростає роль і значення соціальної функції держави, головним завданням якої має бути створення економічної системи, орієнтованої на підвищення рівня та якості життя громадян, реалізації ними своїх творчих здібностей, задоволення освітніх, культурних та духовних потреб.

Аналіз останніх публікацій. Серед досліджень, пов'язаних із забезпеченням сталого функціонування держави і суспільства, виокремлюється проблематика формування механізмів, покликаних створити соціальне середовище, яке дало б можливості для задоволення матеріальних, культурно-освітніх, духовних, творчих потреб громадян. Забезпечення базових суспільних потреб, а також розвиток людських ресурсів є одним із найважливіших завдань держави, яке втілюється у виконуваний нею соціальній функції. Найбільш дієвим інструментом впливу держави на соціальну політику є бюджет, як централізований фонд фінансових ресурсів, за допомогою якого здійснюється підтримка та розвиток соціально важливих напрямів і галузей. Окремі аспекти щодо закономірностей функціонування державних фінансів, соціальної орієнтації економіки розглядалися в працях зарубіжних учених, серед яких Дж.Кейнс, П.Самуельсон, Р.Солоу, Дж.Стігліц, М.Фрідман, С.Фішер. Місце та роль держави у функціонуванні та фінансовому забезпеченні соціогуманітарної сфери розглянуто в багатьох роботах вітчизняних учених, зокрема В.Андрущенко, В.Геєця, Е.Лібанової, І.Луніної, В.Омельчука, В.Опаріна, Д.Полозенка, В.Тропіної, В.Трошинського, В.Федосова, І.Чугунова. Водночас стрімкий розвиток суспільних та економічних відносин потребує постійної уваги до цієї проблематики і проведення нових теоретико-практичних досліджень.

Мета статті – розкриття сутності бюджетної політики в частині фінансового забезпечення виконання соціальної функції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом останніх десятиріч у розвинених економіках світу спостерігається зміщення акцентів функціонування держави і в пріоритет ставиться не стільки задоволення матеріальних потреб людей, скільки соціальний аспект, основним критерієм якого є загальний життєвий рівень населення і задоволеність людей якістю життя, що включає в себе багато чинників нематеріального характеру (освіта, задоволення духовних потреб, створення умов для творчого розвитку особистості тощо). Таке еволюціону-

вання стало наслідком високого рівня економічного розвитку цих держав, де питання задоволення фізіологічних потреб населення уже вирішено і наступним кроком є 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.

Необхідно зазначити, що для країн колишнього соціалістичного табору, і особливо країн колишнього СРСР, забезпечення державою виконання соціальної функції є особливо важливим, оскільки населення пострадянських країн, у своїй більшості, усе ще перебуває у стані психологічного дискомфорту, зумовленого переходом від соціалістичного суспільно-політичного устрою до ринкової моделі економіки і демократичного устрою політичного життя. Загалом, в Україні управлінська система і система організації влади ще остаточно не перебудована для ефективного функціонування в умовах нової моделі суспільного розвитку, що базується на демократичних принципах. У цьому контексті важливим є те, що будь-які моделі економічного розвитку не можуть існувати автономно без державного впливу та регулювання. Таке регулювання здійснюється за допомогою фінансів, що уособлюють сукупність економічних відносин з приводу формування та використання вартісних фондів. Складовою фінансів є бюджет, головним призначенням якого є розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту і можливість надання державою окремих видів суспільно важливих послуг (оборона, правопорядок, освіта, наука, медицина, культура, підтримка соціально уразливих верств населення, захист довкілля тощо).

Як економічна категорія бюджет містить у собі різнопланову змістову наповнюваність, зокрема:

- за економічним змістом бюджет являє собою законодавчо унормовану систему фінансових відносин, сформованих між державою, з одного боку, та юридичними і фізичними особами, з другого, стосовно формування і подальшого розподілу централізованого фонду грошових ресурсів для забезпечення виконання державних функцій;

- за матеріальним змістом бюджет – це ресурсний фонд, призначений для акумулювання та витрачання коштів протягом бюджетного періоду;

- за формою – це юридичний документ, який відображає положення щодо фінансового забезпечення діяльності держави.

Бюджет, як основний інструмент бюджетної політики держави, відображає обсяги ресурсного забезпечення державних функцій, відіграє роль індикатора соціально-економічного розвитку країни, є орієнтиром для формування суб'єктами господарювання власної фінансової політики. Для громадян важливість бюджетної політики зумовлюється соціальним аспектом, який виявляється у спрямуванні коштів на фінансування суспільно важливих галузей, якими є освіта, охорона здоров'я, культура, спорт тощо.

Бюджетна політика повинна спрямовуватися на здійснення фінансового забезпечення і розвиток тих напрямів діяльності держави, які достатньою мірою не можуть бути забезпечені приватним капіталом з огляду на свою низьку прибутковість або повну відсутність комерційної вигоди, однак є критично важливими для функціонування держави як інституційного утворення, покликаного забезпечити добробут своїх громадян.

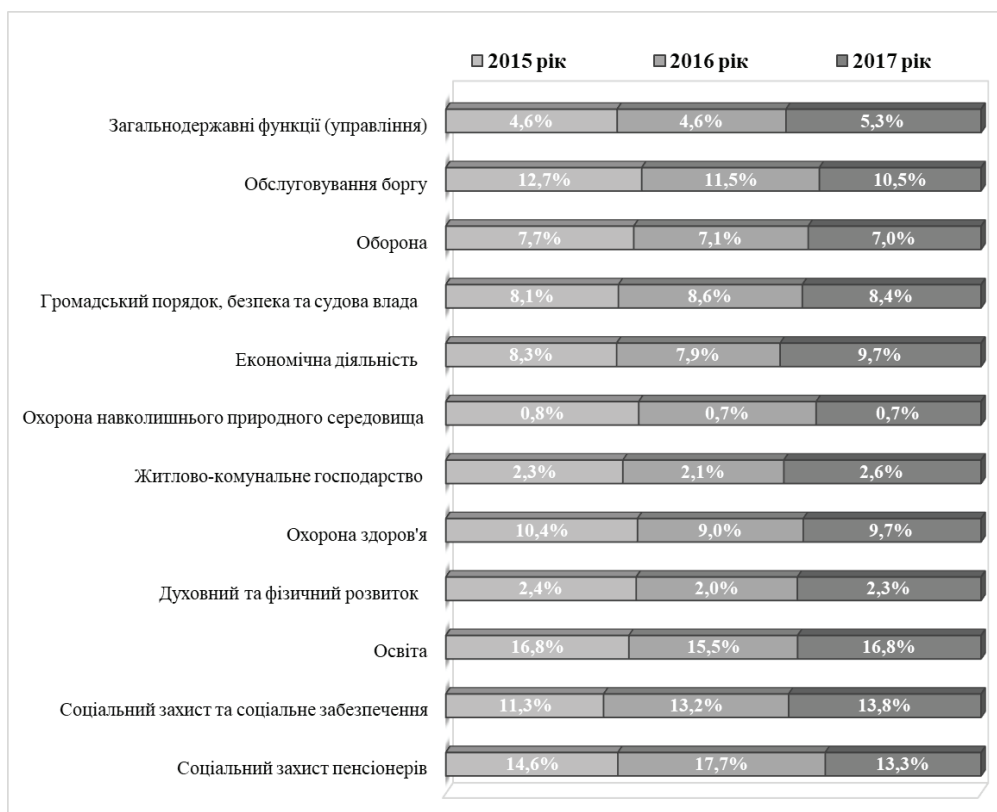
Ефективність виконання державою своїх функцій значною мірою залежить від фінансового забезпечення. У свою чергу, структура бюджетних видатків відображає стратегічні пріоритети державної соціальної та економічної політики (див. таблицю та рисунок).

У бюджетних видатках України переважають соціально орієнтовані статті: охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення (з урахуванням витрат на проведення пенсійних виплат). У період з 2015 по 2017 рр. частка цих видатків у структурі зведеного бюджету України становила відносно стабільну величину: у 2015 – 55,6%, 2016 – 57,4%, 2017 – 55,9% від загального обсягу видатків бюджету України.

Видатки зведеного бюджету України в 2015–2017 рр., млрд грн

Функціональна класифікація видатків та макроекономічні показники	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Загальнодержавні функції (управління)	117,6	134,3	166,3
<i>У тому числі: обслуговування боргу</i>	86,2	96,1	110,6
Оборона	52,0	59,4	74,4
Громадський порядок, безпека та судова влада	55,0	72,1	88,5
Економічна діяльність	56,3	66,2	102,9
Охорона навколишнього природного середовища	5,5	6,3	7,3
Житлово-комунальне господарство	15,7	17,5	27,2
Охорона здоров'я	71,0	75,5	102,4
Духовний та фізичний розвиток	16,2	16,9	24,3
Освіта	114,2	129,4	177,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	176,3	258,3	285,8
<i>У тому числі: соціальний захист пенсіонерів</i>	99,6	147,6	140,2
Усього	679,9	835,8	1 057,0
Валовий внутрішній продукт	1 988,5	2 385,4	2 982,9
Валовий національний дохід	1 964,3	2 361,5	2 959,5

Джерело: розроблено автором на підставі даних [2–4; 10–12].



Структура видатків зведеного бюджету України в 2015–2017 рр.

Джерело: розроблено автором на підставі даних [10–12].

Серед бюджетних видатків, що мають суто соціальний характер, найбільший обсяг спрямовується на фінансування галузі освіти. Тут слід зазначити про те, що інтегрований показник галузі соціального захисту та соціального забезпечення перевищує показник видатків на освіту. Однак у видатках на соцзахист і соцзабезпечення значну частку становлять видатки на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України (від 49,1% до 57,1%), що не можна вважати суто бюджетними видатками, оскільки вони повинні здійснюватися виключно за рахунок визначених законодавством джерел наповнення Пенсійного фонду зокрема і насамперед єдиного соціального внеску. У 2016 р. питома вага бюджетних видатків, спрямованих на галузь освіти, становила 15,5%, у 2015 та 2017 рр. – 16,8%. Слід зауважити, що згідно з положеннями ст. 61 Закону України “Про освіту” від 23 травня 1991 р., який діяв до вересня 2017 р., держава повинна була забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 10% національного доходу [12].

Водночас необхідно зазначити, що впродовж 2015–2017 рр. обсяги бюджетного фінансування освіти були набагато меншими від законодавчо визначеного рівня: у 2015 р. – 5,8%, 2016 р. – 5,5%, 2017 р. – 6% від обсягу валового національного доходу. Розрахунки свідчать про те, що за умови виконання норми Закону щодо розміру бюджетного фінансування освіти на рівні 10% валового національного доходу, у період з 2015 по 2017 рр. галузь додатково мала отримати 307 млрд грн. Незважаючи на практику перманентного невиконання Закону України “Про освіту” в редакції 1991 р. [8], аналогічну норму щодо обов’язкового нормативу державного фінансування галузі було відображено і в прийнятому Верховною Радою України новому Законі України “Про освіту” від 05 вересня 2017 р. [9]. Стаття 78 чинного з 2017 р. Закону передбачає, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7% валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством [9].

Схожою до освіти є ситуація з фінансовим забезпеченням охорони здоров’я. Українським законодавством охорону здоров’я визначено одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Про це зазначається в ст. 12 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” [7]. Також встановлено, що державна політика охорони здоров’я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше 10% національного доходу [7]. За підсумками 2017 р. показник видатків на охорону здоров’я становив 3,5% від обсягу валового національного доходу, що майже в 3 рази менше законодавчо встановленого рівня. У 2015–2016 рр. аналогічний показник становив 3,6% та 3,2% відповідно. Таким чином, протягом 2015–2017 рр. недофінансування галузі охорони здоров’я до нормативного значення, передбаченого законодавством, становить 480 млрд грн.

За Конституцією Україна є соціальною державою, у якій людина визнається найвищою соціальною цінністю [6]. Відповідно до цього держава (як сукупність владних інституцій) повинна забезпечити своїм громадянам належної якості соціальні послуги, у переліку яких першочергово мають бути охорона здоров’я, освіта, культурний розвиток, фізична культура і спорт, а також допомога малозабезпеченим і соціально уразливим верствам населення. Головним інструментом впливу на ці процеси є бюджет, за допомогою якого здійснюється фінансово-матеріальне забезпечення державних функцій. Із попередньо наведених даних можна зробити висновок, що в Україні остаточно ще не сформована ефективна стратегія розвитку соціально важливих галузей, яка б узгоджувалася і була би взаємопов’язаною з економічною та бюджетною політикою держави. Установлення нормативів бюджетного фінансування галузей соціальної сфери залежно від обсягів валового внутрішнього продукту чи валового національного доходу є некоректним і недоцільним, оскільки призводить до суперечностей між нормами бюджетного та секторального законодавства і не приводить до вирішення питань належного фінансового забезпечення відповідних соціальних напрямів. Фінансування галузей повинно здійснюватися виходячи із комплексного стратегічного плану соціально-економічного розвитку країни, ураховувати причинно-наслідкові зв’язки між розвитком соціальних сфер та економіки і навпаки.

Соціальні напрями мають бути безумовними пріоритетами держави і серед них чільне місце має посідати освіта, яка зачіпає переважну більшість громадян, і від того, наскільки якісною буде вітчизняна освіта, залежить майбутнє нашої країни [1, с. 528]. Великою мірою саме завдяки освіті, як галузі, що репрезентує систему інституцій та фахівців, формується людина, громадянин та особистість. Сучасні вітчизняні та загальносвітові тенденції у фінансово-економічній сфері та соціогуманітарному середовищі зумовлюють необхідність модернізації освіти, її адаптації до новітніх потреб і запитів суспільства, привнесення до освітнього процесу елементів більшої практичності та прикладного застосування, прискорення процесів оновлення професійних знань і навичок, формування кадрового потенціалу відповідно до потреб економічної та соціогуманітарної сфери [1, с. 527–528].

Сучасні тренди, які характеризуються глобалізацією, прискореним розвитком технологій, трансформаціями у світогляді людини, потребують відповідного реагування та пристосування людини до нових умов навколишнього середовища. Усе більшої важливості та актуальності набуває формування навичок для самостійного здобуття нових знань та їх імплементації для практичного застосування.

Донедавна помірні темпи змін давали змогу людині використовувати здобуті в молодому віці знання і навички протягом майже всього життя. Сьогодні темпи змін мають нелінійний характер і є експоненціальними (показовими). До 1900 р. обсяг знань людства подвоювався приблизно раз на століття, до 1945 р. подвоєння знань відбувалося раз на 25 років. Вважається, що сьогодні людські знання подвоюються приблизно кожні дванадцять місяців з припущенням, що в межах 2020 р. сукупність людських знань буде подвоюватися кожні дванадцять годин. Таке вибухове зростання знань кардинально змінює спосіб життя і роботи [19]. З огляду на це змінюються і вимоги до професійних компетентностей працівників. На думку експертів Всесвітнього економічного форуму в горизонті 2022 р., основними тенденціями, які характеризуватимуть попит на робочу силу, будуть падіння значущості ручної роботи та фізичних якостей, а також поступове зменшення попиту на навички, пов'язані з управлінням фінансовими та іншими ресурсами. Натомість набуватимуть цінності: аналітичне мислення та новаторство (інноваційність); активне навчання та навчальні стратегії; креативність, оригінальність та ініціативність; технологія дизайну і програмування; критичне мислення та аналіз; комплексне розв'язання проблем; лідерство та соціальний вплив; емоційний інтелект; логічне мислення та здатність до формування і сприйняття нових ідей; системний аналіз та оцінка [20, с. 12].

Перелічені аспекти містяться виключно в площині освіти як перманентного навчально-пізнавального та практично орієнтованого процесу, вбудованого в екзистенцію (існування) суспільства, організація і забезпечення якого має бути безпосередньою функцією держави.

Серед пріоритетів державної соціогуманітарної та бюджетної політики повинні виокремлюватися заходи, спрямовані на забезпечення здоров'я нації, яке повинно визначатися як стан повного фізичного, душевного та соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб і фізичних дефектів [7; 14].

Отже, система охорони здоров'я виходить далеко за межі проведення заходів щодо підтримання лише фізичного здоров'я людини і має комплексний, багатofункціональний і міжгалузевий характер. Тому закономірно, що питанням здоров'я повинна приділятися першочергова увага з боку державних органів та суспільства в цілому. Сьогодні в Україні вкрай актуально стоїть питання модернізації медичної галузі та її адаптації до сучасних суспільно-політичних та економічних відносин. Несистемний і спорадичний характер управління медичною галуззю в Україні призвів до погіршення якості обслуговування населення, значного сповільнення інформаційно-технологічного розвитку та матеріально-технічного забезпечення медичних закладів, зниження загальної якості життя населення. Тому одним із головних завдань медичної реформи, яка сьогодні відбувається в Україні, вважається створення системи фінансування охорони здоров'я, яка зможе забезпечити все населення загальним доступом до всіх медичних послуг, урахувавши лікування, реабілітацію, профілактику та заходи, спрямовані на формування здорового способу життя [1, с. 540].

Одночасно з цим важливим і необхідним є дотримання резолюції Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я стосовно того, щоб така система фінансування (яка потенційно може базуватися на комбінованих формах із залученням державних і приватних коштів, фондів соціального медичного страхування) передбачала запобіжні механізми для упередження перекидання на людей непомірних витрат на охорону здоров'я і зубожіння населення внаслідок звернення за медичною допомогою [16, с. 124].

Здоров'я – це основна людська цінність, але для повноцінної життєдіяльності людини необхідною є ціла низка інших чинників, які великою мірою залежать від тих умов і того середовища, що можуть бути створені державними інституціями. На нашу думку, інтегральним показником, який дає найбільш об'єктивну оцінку виконанню державою соціальної функції, є життєвий рівень населення. Оцінка якості життя дає змогу здійснювати комплексну характеристику не лише умов існування окремої людини, а й визначати вплив таких чинників, як рівень безпеки середовища життєіснування, простір впевненості людини в майбутньому, ступінь залученості до громадського та політичного життя, рівень доступності публічних інститутів тощо. Завдяки цьому оцінка якості життя дає краще уявлення про сукупну ефективність функціонування всіх інститутів суспільства, ніж окремі індикатори добробуту, доходу тощо [1, с. 713].

Оцінювання власного життєвого рівня є суб'єктивним процесом і залежить від великої кількості аспектів. Це і культурно-освітній рівень, особисті якості та здібності, генетична спадковість, матеріальний стан тощо. Сьогодні існує багато індикаторів, за допомогою яких (можливо з певною мірою суб'єктивності) визначається рівень благополуччя і якості життя людей і цілих країн. Серед таких індикаторів можна виділити Індекс людського розвитку, який з 1990 р. розраховується Організацією Об'єднаних Націй. Індекс людського розвитку є інтегральним показником, який ураховує: можливості для тривалого та здорового життя; можливості (доступ) до здобуття знань; можливості для гідного рівня життя (обсяг валового національного доходу на душу населення) [17, с. 1, 25]. За 2017 р. за Індексом людського розвитку Україна посіла 88-му позицію серед 189 країн світу [17, с. 22–25]. Станом на 2014 р. Україна посідала 81-ше місце [18, с. 208–211]. Такий стан не може задовольняти ні державу, ні суспільство і потребує вжиття відповідних заходів для кардинального покращання ситуації.

Водночас слід звернути увагу на інший загально визнаний показник, який стосується людських ресурсів, – Індекс людського капіталу. У Глобальному звіті про людський капітал за 2017 р., підготовленому Всесвітнім економічним форумом, людський капітал визначається як сукупність знань і навичок, якими володіють люди і які дають їм змогу створювати цінності в глобальній економічній системі. Однією з особливостей є те, що людський капітал розглядається як динамічна, а не статична концепція і враховує не лише здобуття формальної освіти і здійснення професійної підготовки, а й отримання можливості для постійних якісних покращень та інвестицій у здобуття нових знань і розвиток навичок, що в подальшому буде генерувати більш високі економічні прибутки, тоді як відсутність постійного прогресу в здобутті знань та кваліфікацій призводитиме до знецінення потенційних можливостей для розвитку [21, с. 3–4]. Привертає увагу той факт, що в Глобальному рейтингу людського капіталу за 2017 р. Україна посіла досить високе 24-те місце серед 130 країн світу [21, с. 7–9].

За експертними оцінками, на людський капітал припадає близько 65% світового багатства, але в країнах з низькими доходами тільки 41% багатства є людським капіталом. Економічне зростання країни супроводжується підвищенням частки і важливості людського капіталу. Серед викликів сучасності особливе місце посідає прискорений розвиток технологій, який вимагає від країн інвестувати у своїх людей, якщо вони сподіваються бути конкурентоспроможними в економіці майбутнього [15]. Виходячи з наведених показників, які засвідчують, що за Індексом людського розвитку Україна посідає 88-ме, а за Індексом людського капіталу – 24-те місце, можна зробити цілком однозначний висновок, що ми поки що не можемо конвертувати високу цінність людських ресурсів у високий життєвий рівень населення. У нашому випадку Україна є прикладом нелінійної взаємозалежності цих двох індикаторів (людського розвитку та людсько-

го капіталу), що повинно стати предметом серйозного коригування внутрішньої соціальної та економічної політики з метою суттєвого підвищення життєвого рівня населення держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Сьогодні Україна переживає надскладні часи суспільно-політичної трансформації і одночасно продовжує перебувати в стані економічної нестабільності та турбулентності, що вкрай негативно відображається на існуванні українського соціуму. Бюджетна політика держави повинна відігравати провідну роль у формуванні передумов для покращання життєвого рівня населення і в переліку першочергових завдань мають бути такі:

– формування реалістичної та дієвої стратегії соціальної політики держави. За період новітньої історії України ще не було жодного комплексного реалістичного і дієвого документа, який би чітко, з детальним покроковим планом реалізації, визначав напрями формування державної політики у соціальній сфері, принаймні на двадцятирічний (або тридцятирічний) горизонт. Соціальна політика не може формуватися як реакція на поточні проблеми та виклики, з якими стикається держава та суспільство, і бути спрямованою на їх розв’язання у короткостроковій перспективі (досить часто лише в межах бюджетного періоду). Має бути створений якісний довгостроковий план розвитку з урахуванням науково-технічного, ресурсного та економічного потенціалу, природно-кліматичних умов, історично-культурних традицій, геополітичної ситуації. Усе перелічене повинно корелюватися з планом економічного розвитку України, а також узгоджуватися з реальними можливостями бюджетного фінансування;

– створення стратегічного плану, який би мав імунітет від постійних кардинальних змін, що є наслідками зміни політичної кон’юнктури в країні. У політикумі та суспільстві має бути досягнутий консенсус щодо формування та реалізації стратегічних цілей розвитку при тому, що операційні цілі та завдання можуть піддаватися коригуванню виходячи із певних обставин як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Новітній період історії України характеризується перманентними змінами соціальної політики залежно від змін у політичному середовищі. Поточний стан є підтвердженням того, що політика постійного перегляду пріоритетів державної політики вкрай негативно відображається на життєзабезпеченні держави та населення і не дає змоги сформувати ефективні механізми сталого соціального та економічного розвитку;

– розроблення соціальних стандартів (у натуральному та грошовому вимірах) для всіх галузей соціогуманітарного спрямування, що надасть можливість здійснювати ефективно планування їх діяльності, а також забезпечить системний і впорядкований характер державного фінансування цих напрямів. Унаслідок відсутності чітких орієнтирів немає можливості аргументовано пояснити наскільки достатнім та об’єктивно визначеним є фінансовий ресурс, який передбачається в бюджеті на утримання галузей соціогуманітарної сфери чи будь-яких інших суспільно важливих програм і заходів. Крім цього, непередбачуваність і несистемність у розподілі бюджетних коштів не дає змоги відповідним соціальним інституціям здійснювати якісне планування своєї діяльності та свого перспективного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році” [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу до ресурсу: http://www.niss.gov.ua/public/File/analit_dopovid_POSLANNYA_2018_FINAL_Oct_02.pdf.
2. Валовий внутрішній продукт за 2011–2017 роки (у фактичних цінах) [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/arh_vvp_kv.html.
3. Валовий національний дохід за 2017 рік [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/vvp/vnd/vnd_17_u.html.

4. Зведені національні рахунки за 2012–2016 роки [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/vvp/znr/znr_u.htm.
5. Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору / В. Г. Кремень. – Київ : Пед. думка, 2008. – 424 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801 // Законодавство України. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
8. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060 // Законодавство України. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#n583>.
9. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 05 верес. 2017 р. № 2145 // Законодавство України. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>.
10. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2015 рік [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2015-rik>.
11. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2016 рік [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2016-rik>.
12. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2017 рік [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2017-rik>.
13. Рябенко Є. М. Принцип людиноцентризму в управлінні вищою освітою: мотиваційні аспекти професійної діяльності викладача як суб'єкта освітнього процесу / Є. М. Рябенко // Гуманітар. вісн. Запоріз. держ. інженер. акад. – 2014. – № 56. – С. 33–42.
14. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я від 07 квітня 1948 року [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_599.
15. Barne D. Year in Review: 2017 in 12 Charts [Електронний ресурс] / D. Barne, T. Khokhar // The World Bank. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/12/15/year-in-review-2017-in-12-charts>.
16. Fifty-eighth World Health Assembly, Resolutions and decisions annex [Електронний ресурс] // Geneva 16-25 May 2005 : World Health Organization. – Режим доступу до ресурсу: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha58-rec1/english/a58_2005_rec1-en.pdf.
17. Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update [Електронний ресурс] // New York : United Nations Development Programme. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf.
18. Human Development Report 2015: Work for Human Development [Електронний ресурс] // New York : United Nations Development Programme. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf.
19. Mroszczyk-McDonald D. The pressing case for driving innovation in government [Електронний ресурс] / Dylan Mroszczyk-McDonald // GovLoop. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.govloop.com/community/blog/pressing-case-driving-innovation-government/>.
20. The Future of Jobs Report 2018 [Електронний ресурс] // Geneva : World Economic Forum. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.

21. The Global Human Capital Report 2017. Preparing people for the future of work [Електронний ресурс] // Geneva : World Economic Forum. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf.

REFERENCES

1. The National Institute for Strategic Studies (2018), Analytical report to the annual message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Internal and External Situation of Ukraine in 2018” [Analit`chna dopovid` do shhorichnogo poslannya Prezy`denta Ukrayiny` do Verhovnoyi Rady` Ukrayiny` “Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovy` shhe Ukrayiny` v 2018 roci”], available at: http://www.niss.gov.ua/public/File/analit_dopovid_POSLANNYA_2018_FINAL_Oct_02.pdf.
2. The official cite of the State Statistics Service of Ukraine, “Gross Domestic Product for 2011-2017 (in actual prices)”, available at: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/vvp/vvp_kv/vvp_kv_u/arh_vvp_kv.html.
3. The official cite of the State Statistics Service of Ukraine, “Gross national income for 2017”, available at: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/vvp/vnd/vnd_17_u.html.
4. The official cite of the State Statistics Service of Ukraine, “Consolidated national accounts for 2012-2016”, available at: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/vvp/znr/znr_u.htm.
5. Kremen` V. (2008), *Filosofiya lyudy`nocentry`zmu v strategiyax osvity`ogo prostoru* [Philosophy of human-centeredness in the strategies of educational space], “Pedagogichna dumka” Publisher, Kyiv, Ukraine.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Law of Ukraine “Constitution of Ukraine” of 28.06.1996, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), the Law of Ukraine “Basic of legislation of Ukraine on Health Care” of November 19, 1992, No. 2801, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), the Law of Ukraine “On Education” of May 23, 1991, No. 1060, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#n583>.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), the Law of Ukraine “On Education” of September 05, 2017, No. 2145, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>.
10. The official cite of the State Treasury Service of Ukraine (2016), “Annual report on execution of the State Budget of Ukraine for 2015”, available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2015-rik>.
11. The official cite of the State Treasury Service of Ukraine (2017), “Annual report on execution of the State Budget of Ukraine for 2016”, available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2016-rik>.
12. The official cite of the State Treasury Service of Ukraine (2018), “Annual report on execution of the State Budget of Ukraine for 2017”, available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2017-rik>.
13. Ryabenko E. (2014), “Anthropologic principle in the management of higher education: motivational aspects of professional teacher education process”, *Gumanitarny`j visny`k Zaporiz`koyi derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi*, vol. 56, pp. 33-42.
14. World Health Organization (1948), *Constitution of the World Health Organization*, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_599.
15. The official cite of the World Bank, D. Barne, T. Khokhar (2017), “*Year in Review: 2017 in 12 Charts*”, available at: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/12/15/year-in-review-2017-in-12-charts>.

16. World Health Organization (2005), *Fifty-eighth World Health Assembly, Resolutions and decisions annex*, available at: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha58-rec1/english/a58_2005_rec1-en.pdf, Geneva 16-25 May 2005, Switzerland.
17. United Nations Development Programme (2018), *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update*, available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf, New York, USA.
18. United Nations Development Programme (2015), *Human Development Report 2015: Work for Human Development*, available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf, New York, USA.
19. Mroszczyk-McDonald D. (2016), *"The pressing case for driving innovation in government"*, available at: <https://www.govloop.com/community/blog/pressing-case-driving-innovation-government/>.
20. World Economic Forum (2018), *The Future of Jobs Report 2018*, available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf, Geneva, Switzerland.
21. World Economic Forum (2017), *The Global Human Capital Report 2017. Preparing people for the future of work*, available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf, Geneva, Switzerland.

SUMMARY

Problem setting. The peculiarities of modern social development are the orientation of economic and budgetary policies to the comprehensive development of the person, providing the maximum opportunities for realization of professional and creative potential of the person. All processes of economic, political, social and other activities take place with the direct participation of a person and are formed by it. In these conditions, the role and importance of the social function of the state considerably grows, the main goal of which should be the creation of an economic system oriented to raise the level and quality of life of citizens, to realize their creative abilities, to satisfaction educational, cultural and spiritual needs.

Recent research and publications analysis. The provision of basic social needs, as well as the development of human resources, is one of the most important tasks of the state, which is embodied in the social function performed by it. The most effective instrument of state influence on social policy is the budget, as a centralized financial resources fund, with the help of which carry out of support and development of socially important areas and sectors of the economy. Some aspects of the regularities of the functioning of public finances, the social orientation of the economy were considered in the writings of foreign scientists, among them J. Keynes, P. Samuelson, R. Solow, J. Stiglitz, M. Friedman, S. Fisher. The place and role of the state in the functioning and financial provision of the socio-humanitarian sphere are discussed in many works of domestic scientists, in particular V. Andrushchenko, V. Heyets, E. Libanova, I. Lunin, V. Omelchuk, V. Oparin, D. Polozenko, V. Tropina, V. Troshchinsky, V. Fedosov, I. Chugunov. At the same time, the rapid development of social and economic relations requires constant attention to this problem and the performance of new theoretical and practical research.

The paper objective is to study the current state and trends of budget policy in terms of financial support for the social function of the state, as well as to analyze the structure of the main socially oriented expenditures of the budget of Ukraine.

The paper main body. Over the past decades, there has been a shift in the emphasis in the functioning of the state in developed economies. Today, the priority is not only to satisfaction the material needs of people, but above all the social aspect. The main criterion for determining the economic and social development of the country is the general standard of living of the population and the satisfaction of people with quality of life, which includes many factors of immaterial nature

(education, health care, satisfaction of spiritual needs, creation of conditions for creative personality development, etc.).

The main instrument of the state's influence on ensuring a sufficient standard of people's life is the budget through which the financial and material support of state functions is carried out. The effectiveness of the state's functions depends to a large extent on financial resources. In turn, the structure of budget expenditures reflects the strategic priorities of the state social and economic policy.

Ukraine's budget expenditures are dominated by socially oriented areas such as health care, spiritual and physical development, education, social protection and social security. Within 2015 and 2017, the share of social expenditures in the structure of the consolidated budget of Ukraine was almost stable: in 2015 – 55,6%, in 2016 – 57,4%, in 2017 – 55,9% of the total budget expenditures of Ukraine.

Social directions should be unconditional priorities of the state. Accordingly, the state (as a set of institutions of governance) must provide its citizens with social services of the proper quality, which primarily relate to health, education, cultural development, physical culture and sports, as well as assistance to low-income and socially vulnerable segments of the population.

Conclusions of the research. Today, Ukraine is experiencing difficult times of socio-political transformation and at the same time continues to be in a state of economic instability and turbulence, which has a very negative effect on the existence of the Ukrainian society. Therefore, mechanisms of budgetary regulation of socio-economic processes should play a leading role in shaping the prerequisites for improving the standard of living of the population.