

ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ЗМІН

Обґрунтовано актуальність та важливість бюджетного забезпечення соціального захисту населення. Розглянуто стан фінансового забезпечення державної соціальної політики та структуру джерел фінансування соціальної сфери. Проаналізовано показники здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні, нормативи та обсяги реального фінансування соціальної інфраструктури державою.

Ключові слова: державне фінансування, соціальна сфера, бюджетна децентралізація, забезпечення соціальних стандартів.

Постановка проблеми. В умовах ринкових відносин, глобалізації та прийняття європейських стандартів для України й надалі є актуальним питання ефективності проведених реформ децентралізації як вагомій передумови соціально-економічного розвитку держави. Запроваджені реформи дають змогу модернізувати структуру управління, забезпечити потреби населення, підвищити соціальні стандарти на місцевому рівні, а отже і гарантувати оптимальне поєднання інтересів територіальних громад та держави загалом.

Стрімкий економічний розвиток, науково-технічний прогрес та політичні чинники є головними передумовами в питаннях розвитку та взаємозв'язку внутрішніх процесів соціальної сфери. З огляду на це в працях учених-економістів висвітлюються проблеми недостатнього фінансування у сфері соціального захисту населення.

Аналізуючи сучасний соціально-економічний стан в Україні та результати проведених етапів реформи децентралізації, можна припустити недостатній ефект таких перетворень та відхилення показників план-факту. Потрібно зазначити, що отримання незадовільних результатів зумовлено низкою чинників, з-поміж яких: недосконалість системи управління та неготовність органів місцевого самоврядування ухвалювати рішення, стрімка передача влади від центральних органів, відсутність скоординованих дій для одночасного розвитку двох повноцінних сфер – економічної та соціальної, вплив внутрішніх та зовнішніх чинників фінансової кризи тощо.

Стан дослідження. Питання фінансування соціальної сфери є актуальним та постійно привертає увагу науковців. Зокрема, у пра-

цях В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, Н. Волгіна, І. Дегтярьової, М. Долішнього, К. Дубич, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, Е. Лібанової, В. Новикової, П. Ситник, О. Яременка висвітлено питання державної політики щодо забезпечення соціального розвитку. Однак пошук оптимальної стратегії розвитку соціальної сфери зумовлює необхідність проведення подальших досліджень щодо визначення пріоритетних напрямів та вдосконалення механізмів державного фінансування, методів регулювання та способів реалізації державою соціально орієнтованої політики з урахуванням низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на неї.

Мета статті – проаналізувати показники сучасного стану фінансового забезпечення соціального захисту населення на державному та місцевому рівнях в Україні, виявити проблеми та запропонувати напрями підвищення ефективності реалізації стратегії фінансування соціальної сфери.

Виклад основних положень. Сьогодні проблемі недостатнього фінансування соціальної сфери відповідно до європейських стандартів центральні державні органи влади приділяють дедалі більше уваги.

Соціальна сфера як збірне поняття, охоплює синтез політичного та економічного механізму, спрямованого на реалізацію комплексу заходів із підвищення рівня життя різних верств населення та пов'язаного з подоланням безробіття, підтриманням достатнього життєвого рівня населення, охорони здоров'я, освіти, навчання тощо.

Реформування соціального сектору та запровадження нової системи соціальних стандартів на основі прожиткового мінімуму розпочалося 1999 р. Нова система соціальних стандартів ґрунтується на положеннях законів України «Про прожитковий мінімум», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», Постанови КМУ «Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення». Як з'ясувалося, запровадження таких соціальних стандартів у сфері доходів населення було передчасним та непідготовленим кроком. Ні законодавча, ні виконавча влади не змогли забезпечити ефективності цієї системи та дотримання соціальних стандартів навіть в умовах сталого економічного зростання [1].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту населення є забезпечення розвитку місцевої інфраструктури, зокрема об'єктів соціального та культурного призначення й надання соціальної допомоги через територіальні центри [2].

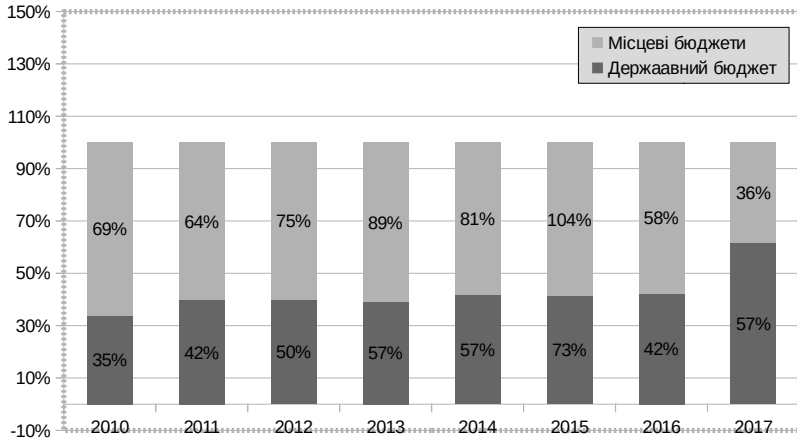
До 2014 р. фактично простежувався нерівномірний розподіл видатків на соціальні програми, що передбачені місцевими бюджетами відповідно до державного бюджету. Проте загальним вектором державного розвитку є максимальна демократизація, а відтак і децентралізація діяльності влади, тож надалі можна очікувати остаточно сформований механізм реалізації прав органів місцевого самоврядування з метою усебічного розвитку очолюваних ними територій. Так, від остаточно структуризованого механізму діяльності влади на місцях залежатиме економічна та соціальна перспектива регіонів, оскільки головним завданням й обов'язком влади було і залишається забезпечення добробуту та зростаючого рівня життя населення держави.

Завдяки обраному курсу соціальної політики триває перебудова державних фінансів із метою досягнення максимальної децентралізації і сприяння якомога швидшому реформуванню місцевого самоврядування. Основною метою таких змін є зростання показників ефективності в частині соціального захисту населення на базовому (територіальному) рівні. Варто зауважити, що влада має забезпечити не лише позитивну динаміку розвитку в секторі місцевих об'єктів соціального та культурного призначення, а й швидке та безперервне надання необхідної соціальної допомоги через територіальні центри соціального захисту.

Місцеві ж підрозділи центральних органів виконавчої влади зобов'язані вчасно виплачувати пенсії, субсидії, компенсації та надавати громадянам передбачені законом пільги. Такий розподіл повноважень підвищить доступність соціальних послуг, наданих державою найбільш вразливим верствам населення, збільшить їх обсяг та покращить якісний рівень, а також сприятиме посиленню соціальної ролі органів місцевого самоврядування та підвищенню рівня довіри громадян до чинної влади.

Позитивні результати наданих соціальних послуг, насамперед, залежать від ефективності діяльності регіональних та місцевих органів влади та їх спроможності виконувати покладені на них повноваження й обов'язки в умовах децентралізації. Водночас процеси реформування соціальної політики відбуваються паралельно з процесом стратегічного вибору найефективнішої моделі розвитку системи соціального захисту, що призводить до втрат та зниження показників діяльності системи. Така інституційна трансформація, яка передбачає децентралізацію, деінституціоналізацію та полісуб'єктність соціального захисту та соціального обслуговування сьогодні все ще не зумовила відчутні зміни у підвищенні рівня якості життя вразливих верств населення.

Реформи в бюджетній сфері призвели до змін в частині фінансового покриття витрат соціальної сфери відповідно до бюджетного розподілу, що зображено на рис. 1.



*Рис. 1. Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення в Україні у 2010–2017 рр.**

* Дані за 2017 р. охоплюють січень–вересень.

Джерело: [3].

Згідно з даними Міністерства фінансів України, упродовж 2012–2017 рр. коефіцієнт децентралізації витрат бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення становив у середньому майже 40% [3]. Зокрема, бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюється за кошти державного та місцевих бюджетів відповідно до положень ст.ст. 87–91 Бюджетного кодексу України [4].

Розглянемо тенденцію змін структури витраток державного бюджету України упродовж останніх років за функціональною класифікацією (табл.).

Зауважимо, що за аналізований період фінансування системи соціального захисту в номінальних обсягах витрат суттєво збільшилося. Про це свідчать показники обсягу витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення, що за цей час зросли на понад 30%.

**Видатки державного бюджету України
за функціональною класифікацією у 2014–2018 рр.***

Усього	2014		2017		2018	
	кількісне значення	відсоток	кількісне значення	відсоток	кількісне значення	відсоток
Видатки державного бюджету, всього:						
Загальнодержавні функції	65825,8	15,30	142446,9	6,97	118049,7	17,33
Оборона	27363,4	6,36	74346,2	8,86	58350,8	8,56
Громадський порядок, безпека, судова влада	44619,0	10,37	87845,0	10,47	76250,7	11,19
Економічна діяльність	34410,7	8,00	47000,	5,60	37476,0	5,,50
Охорона навколишнього середовища	2597,0	0,60	4739,9	0,56	2596,8	0,38
Житлово-комунальне господарство	111,5	0,03	16,9	0,00	51,6	0,01
Охорона здоров'я	10580,8	2,46	16729,1	1,99	11042,6	1,62
Духовний та фізичний розвиток	4872,4	1,3	7898,1	0,94	5417,8	0,80
Освіта	28677,9	6,67	41140,2	4,90	30878,6	4,53
Соціальний захист та соціальне забезпечення	80558,2	18,72	144478,3	17,22	115302,9	16,92
Міжбюджетні трансферти	130600,9	30,36	272602,9	32,48	225888,0	33,16

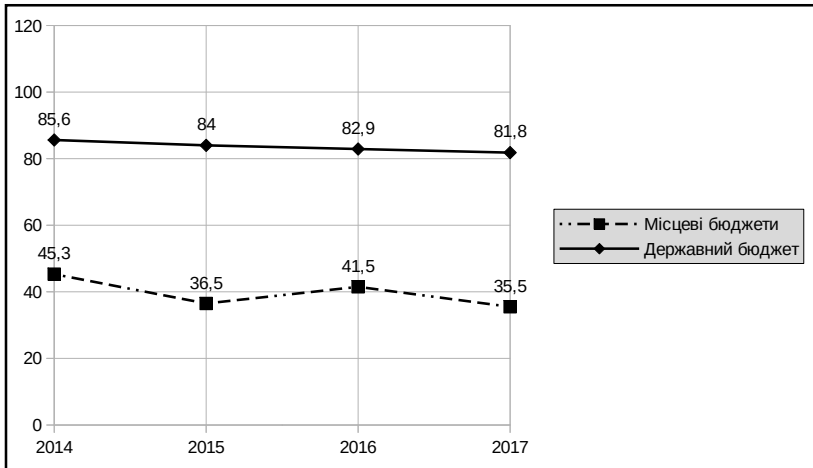
* Дані за 2018 р. охоплюють січень–жовтень.

Джерело: [10].

Для України і надалі актуальною залишається проблема фінансування соціального забезпечення населення за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, які повною мірою не покривають усі потреби. Фінансування соціального забезпечення населення залежить

від стану економіки країни і має здійснюватися шляхом комплексного використання усіх джерел фінансування на засадах оптимізації їхньої структури. Головним у цьому контексті є питання зменшення участі держави у соціальному забезпеченні громадян, в оптимізації законодавства з питань соціального забезпечення, у зменшенні кількості соціальних допомог для окремих категорій їх отримувачів та введенні адресної допомоги. Прогнозовано, що запровадження таких інноваційних методик суттєво зменшить навантаження на державний бюджет і сприятиме збалансованому забезпеченню фінансування соціальних виплат із відповідних джерел.

Аналізуючи статистичні показники, зазначимо, що частка перерахувань у соціально-культурну сферу значно переважає з місцевих бюджетів на противагу статтям видатків державного бюджету (рис. 2).



*Рис. 2. Частка видатків соціального спрямування у структурі видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів за 2010–2017 рр.**

* Дані вказані за січень–вересень аналізованих років.

Джерело: [3].

До 2014 р. такі показники можна пояснити структурою витрат місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України, а впродовж 2017 р. частка видатків місцевих бюджетів зросла щодо показника попереднього року на 26,7 відсоткових пункти [3]. Як зазначалось,

упродовж 2014–2017 рр. така чітка тенденція до збільшення видатків соціального спрямування з місцевих та державного бюджетів простежується разом із безпосередньою залежністю від реформаційної політики в Україні.

Із метою реалізації соціальної політики держава повинна вийти на якісно нову, досконалішу, а отже, ефективнішу модель бюджетного фінансування соціальних програм. Для цього потрібно:

- організувати державне фінансове забезпечення соціального захисту населення відповідно до Державної програми соціально-економічного розвитку країни;
- упорядкувати бюджетне планування та чітко прогнозувати видатки на соціальний захист бюджетів різних рівнів, максимально наблизивши їх до дійсних потреб грошового забезпечення суспільної підтримки населення;
- встановити справедливий прожитковий мінімум, після внесення коригувань до споживчого кошика товарів та послуг, і в обов'язковому порядку включити незаплановані витрати на послуги охорони здоров'я, освіти тощо;
- належно обґрунтувати та переглянути розрахунки видатків на соціальний захист на підставі нормативів бюджетного забезпечення;
- запровадити схему фінансування соціального захисту, яка б забезпечила чіткий зв'язок між обсягами видатків та результатами наданих суспільних послуг;
- зменшити кількість соціальних пільг та надавати їх винятково тим, хто справді не може обійтися без державної підтримки (для цього запровадити обов'язкову перевірку доходів громадян, які подають заяву на пільгову допомогу);
- замінити пільги соціального призначення на адресні грошові допомоги з метою підвищення соціальної справедливості.

Перспективи подальших досліджень у сфері бюджетного забезпечення соціального захисту населення в Україні стосуватимуться детального вивчення вітчизняної практики щодо результативності використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенцій, та реалізації бюджетних програм соціального захисту населення.

Висновки. Потреба удосконалення бюджетного фінансування соціального захисту населення за умов децентралізації впливає із неефективності соціальних послуг та їх низької якості. На наш погляд, причиною сталої невідповідності діяльності бюджетних установ соціальної сфери своїм повноваженням, є їх багаторівнева ієрархія, недофінансування та відсутність контролю результатів фінансування програм соціального захисту. Негативно також впливають на загальну

ефективність соціального захисту відсутність правової регламентації діяльності адміністрацій бюджетних установ щодо розпорядження доходами від інших видів діяльності, а також обмеження прав споживачів соціальних послуг на вибір їх постачальника: держава є монополістом у соціальній сфері.

Для забезпечення вдосконалення механізму фінансування системи соціального захисту необхідно чітко визначити в цій пріоритетній сфері співвідношення «централізація–децентралізація», розмежувати витратні повноваження у всіх секторах соціального захисту населення відповідно до теоретично обґрунтованих принципів (територіальної відповідності, ефекту масштабу тощо) та характерних функціональних особливостей різних секторів галузі. Також потрібно врахувати потенційні можливості громад здійснювати управління та фінансування на визначених ієрархічних рівнях (держава, регіон, район, громада). Це передбачає якісну законодавчу регламентацію з відповідними нормативно-правовими актами, які чітко б розмежовували функції фінансування соціального захисту населення. Доцільно створити обґрунтований перелік соціальних послуг, які надаватимуться за рахунок бюджетних коштів на кожному рівні ієрархії системи соціального забезпечення з урахуванням нормативів, визначених законодавством, та стандартів відповідних послуг.

Отже, вирішувати проблеми фінансування соціального захисту в Україні необхідно разом зі загальними прогресивними змінами в цій системі. Лише, здійснивши реформування системи загалом, можливе досягнення потрібного результату зі зменшення фінансового навантаження на державний бюджет зі суттєвим підвищенням добробуту населення.

1. Жуковська А. Ю. Соціальні стандарти у сфері доходів населення та проблематика їх запровадження в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 11. С. 181–189.

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010–2017 роки. URL: <https://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyu>

4. Бюджетний кодекс України: від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

5. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Одеса: Атлант, 2010. С. 233.

6. Звіт Рахункової палати за 2017 рік. URL: file:///C:/Users/Dell/Desktop/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F/Zvit_RP_2017.pdf

7. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси: навч. посібник / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2013. С. 552.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення: Наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 № 26. URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=186223&cat_id=186195

9. Осіпова Л. В., Плахтій В. Г. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в Україні: Сучасний стан та перспективи. *Проблеми економіки та політичної економії*. № 1. Дніпро, 2018. С. 125–138.

10. Сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense>

11. Соціальний захист населення України: статистичний збірник. *Державний комітет статистики України*. К., 2016. С. 11–12.

Myaskiv G. V., Chapliak N. I., Grygoryshyn N. O. Social funding under the conditions of decentralization changes

The article is dedicated to the analysis of the sources of funding for ensuring social standards. Due to the global changes that are observed in the world economy, European integration, activation of public assistance institutes activity in the field of rendering social services to the population in an economic sector of foreign countries, a necessity for the review of the current system of social standards in order to adapt it to the new conditions of existence for our state arises. Having analyzed social sector funding over 2014–2017, it is worth noting that expenditures on social protection of population, education, healthcare and spiritual and physical development have a positive tendency. Their share in the structure of all expenditures of the consolidated budget of Ukraine increased from 37,9% to 63,7%.

However, the issue of social security funding insufficiency remains open. In connection herewith, financial trends ensuring social protection modernization in Ukraine are discovered. Implementation of the suggested measures will make it possible to lay the foundation for the formation of a new system of social standards and social guarantees that will comply with European and international requirements and ensure a decent standard of living for the population. It is worth noting that achieving the relevant level of the suggested standards is possible only when each separate level of the only social security strategy for each category of population is implemented. A number of such measures will make it possible to promptly achieve the main trends of its development in the context of social security of living for the population.

The issue of formation of the only model of social policy becomes specifically significant under the conditions of financial decentralization and powers conferred on local self-government bodies in the part of people's living improvement, further development of social protection and social standards at the state level.

Key words: *state funding, social sphere, decentralization reforms, social standards provision.*

Стаття надійшла 7 грудня 2018 р.