

**Л. О. Бившева,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
ORCID 0000-0003-2381-8836,

**О. О. Кондратенко,**  
ORCID 0000-0001-8572-0477,

**Ю. А. Самсоненко,**

**М. В. Харасайло,**

*ДВНЗ «Донбаська державна машинобудівна академія», м. Краматорськ*

## СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Розпочата в Україні децентралізація передбачає реалізацію системи стратегічних заходів, спрямованих на врегулювання й упорядкування повноважень між державою, регіонами та територіальними громадами, у тому числі в частині реалізації та фінансування соціальних функцій. Сьогодні результативність надання та фінансування соціальних послуг залежить від ефективності діяльності регіональних і місцевих органів влади та їхньої спроможності виконувати взяті на себе визначені повноваження й обов'язки в умовах децентралізації. Разом із тим процеси реформування соціальної політики здійснюються паралельно з процесом стратегічного вибору найбільш ефективної моделі розвитку системи соціального захисту, що призводить до втрат та зниження результативності діяльності системи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Формування ефективної системи соціального захисту населення завжди перебувало в колі наукових інтересів багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Це пояснюється, головним чином, його важливістю як для економіки, так і для суспільства в цілому. Зокрема, дана тема висвітлена у працях таких вчених-економістів, як Л. Баранник, Л. Васечко, Л. Івашова, М. Мальований, А. Огінська, А. Клименко та ін. У наукових працях багато уваги присвячено питанням функціонування, розвитку і фінансування соціальної сфери, визначення її сутності. Теоретичні та методичні засади соціального захисту населення та вдосконалення шляхів його фінансування розглядають вітчизняні науковці: О. Степанова, А. Дюк, Л. Лисяк та багато інших.

**Метою статті** є обґрунтування стратегічних напрямів фінансування соціальних послуг в умовах децентралізації.

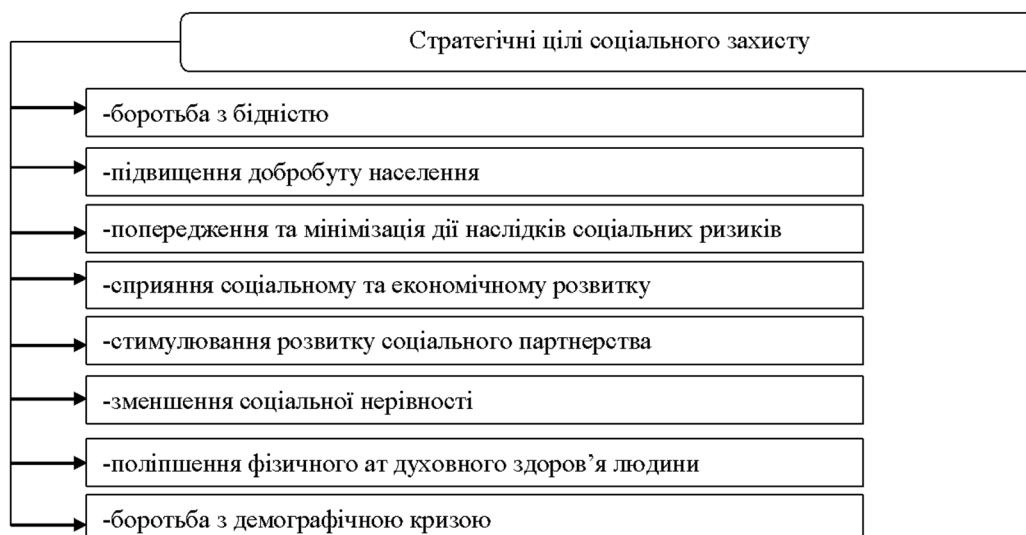
**Виклад основного матеріалу дослідження.** Європейський вибір України передбачає необхідність створення умов для набуття членства в Європейському Союзі шляхом масштабного впровадження загальноєвропейських норм і стандартів до законодавства та системи державного управління. Функціонування сучасної держави, де реалізація со-

ціальних пріоритетів стоїть на першому місці, є соціальний захист населення. Стратегія соціальної політики країн-членів Європейського Союзу спрямована на забезпечення сталого рівня життя населення, підвищення рівня зайнятості, зменшення нерівності у доходах, посилення соціального захисту населення і подолання бідності. Визнання Україною стратегічним пріоритетом орієнтацію на євроінтеграцію та європейську модель соціального захисту обумовлює необхідність реалізації конструктивних підходів до реформування вітчизняної системи соціального захисту та його фінансового забезпечення з метою максимально можливого їх наближення до відповідних загальноєвропейських норм і стандартів.

Основною метою соціального захисту є захист людини від різного роду соціально-економічних ризиків з метою створення умов для життєдіяльності людини у соціальному, культурному та економічному середовищі. Досягненню мети сприяють такі стратегічні цілі соціального захисту (рис. 1).

Набір стратегічних цілей залежить від рівня розвитку суспільства, економічного потенціалу держави, менталітету нації. Досягнення поставленої мети та цілей соціального захисту можливе через реалізацію соціальним захистом своїх функцій та за умови дотримання певних принципів. Розглядаючи соціальний захист як складну багаторівневу систему, структура якої представлена соціальним страхуванням, соціальним забезпеченням та соціальними стандартами й гарантіями держави населенню, що комплексно взаємодіють, взаємодоповнюють один одного та сприяють ефективному функціонуванню механізму системи соціального захисту населення країни, вважаємо, що кожна з цих трьох структурних складових системи соціального захисту населення має власний особливий фінансовий механізм реалізації.

Відтак функціонування фінансового механізму системи соціального захисту населення в цілому може бути ефективним за умов узгодженої взаємодії фінансових механізмів її структурних складових.



**Рис. 1. Стратегічні цілі соціального захисту**  
(сформовано авторами на основі джерела [1])

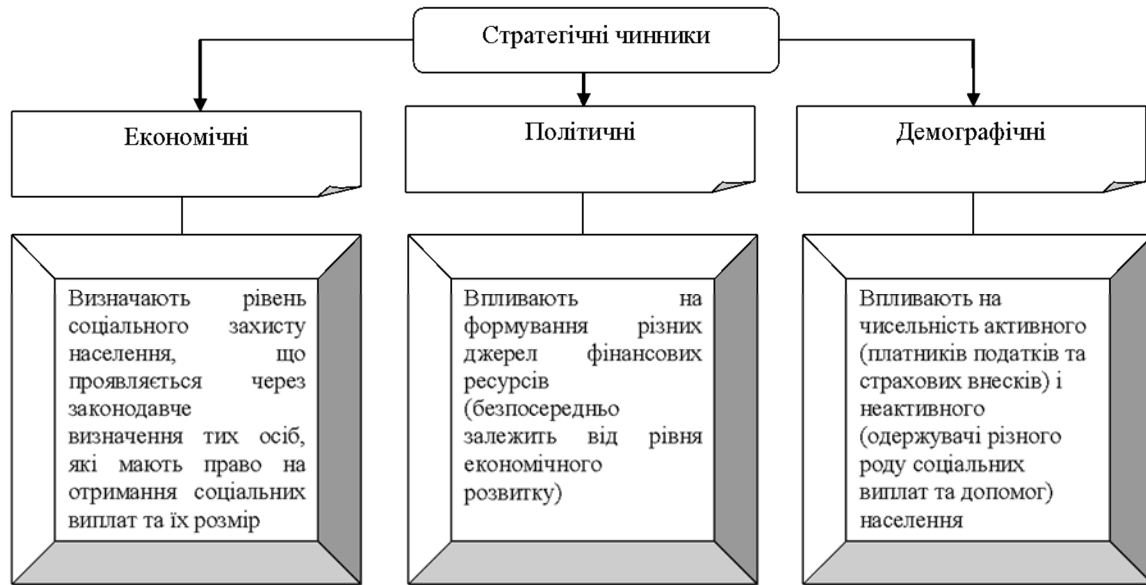
Відповідно до найбільш загальних позицій, термін «механізм» розглядаємо як сукупність складових (деталей) цілого (системи), які, взаємодіючи, служать для передачі та перетворення руху на кожному етапі й забезпечують рух системи у визначеному напрямку. На підставі викладеного пропонуємо розглядати фінансовий механізм системи соціального захисту населення у вузькому та широкому розуміннях. У широкому – це сукупність автономних фінансових механізмів соціального страхування, соціального забезпечення та соціальних стандартів й гарантій, що комплексно взаємодіють, взаємодоповнюють один одного та сприяють ефективному його функціонуванню з метою забезпечення сталого розвитку держави та задоволення життєво необхідних потреб кожного громадянина на рівні не нижче прожиткового мінімуму. Фінансовий механізм системи соціального захисту населення у вузькому розумінні – це певний комплекс спеціально розроблених, законодавчо закріплених та визначених соціально-економічною політикою форм і методів, інструментів і важелів акумулювання, перерозподілу і використання фінансових ресурсів з метою забезпечення добробуту кожного члена суспільства та підвищення рівня соціального захисту найбільш незахищених верств населення – осіб з обмеженими фізичними і розумовими можливостями, безробітних, багатодітних родин, дітей-сиріт та ін.

Безпосередньо методи фінансового забезпечення в Україні реалізуються через три основні форми соціального захисту: соціальне страхування, соціальне забезпечення та соціальну допомогу. Сам процес фінансового забезпечення можна умовно поділити на два етапи: 1) формування фінансових ресурсів; 2) використання фінансових ресурсів. Кожен з етапів характеризується набором певних елементів.

Основним джерелом фінансових ресурсів у соціальному захисті є ВВП, у процесі розподілу та перерозподілу якого формуються первинні та вторинні доходи інституційних секторів економіки, частина яких через сплату податків та соціальних внесків (обов'язкових чи добровільних) спрямовується на формування централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів. Ці джерела можна об'єднати у три великі групи: 1) державні централізовані фонди (до них відноситься державний та місцеві бюджети, а також усі соціальні фонди, які входять до їх складу); 2) державні децентралізовані фонди (до даної групи входять фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування); 3) недержавні соціальні фонди (які формуються за рахунок добровільних внесків підприємств, населення та держави).

Однією з головних умов успішного функціонування системи соціального захисту є збалансування потреби у фінансових ресурсах з наявними доходами. Основні стратегічні фактори, які впливають на потребу у фінансових ресурсах для соціального захисту населення, представлені на рис. 2.

Соціальні трансферти надаються через різні програми соціального захисту населення. В останні роки в багатьох країнах світу, зокрема і в Україні, спостерігається послаблення соціальної ролі держави, що викликано, насамперед, кризою державних фінансів. Відбувається скорочення державних соціальних програм або зменшення їх фінансування. Більшу вагу починає відігравати соціальне страхування, зокрема недержавне. За таких умов, оптимального фінансового забезпечення соціального захисту можна досягнути лише за гармонійного розвитку усіх форм соціального захисту, що ніяким чином не повинно позначитися на соціальній захищеності громадян України. Тому, на нашу думку,



**Рис. 2. Стратегічні чинники, які впливають на потребу у фінансових ресурсах для соціального захисту населення** (сформовано авторами на основі джерела [1])

пошук шляхів вирішення проблеми фінансування соціального захисту повинен бути направлений, насамперед, на оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів у системі соціального захисту, а не на подальше скорочення його програм.

Стратегія соціально-економічного розвитку України чітко декларує європейський вибір держави, що передбачає створення умов для набуття членства в Європейському Союзі шляхом масштабного впровадження загальноєвропейських норм і стандартів до законодавства та системи державного управління.

Досягнення стратегічних і тактичних пріоритетів соціального захисту населення неможливе без розбудови відповідного механізму їхньої реалізації у розрізі трьох складових: правової, організаційної та фінансової підсистем. Правова підсистема механізму реалізації соціального захисту населення має передбачати розробку і затвердження комплексу нормативно-правових актів, що формують юридичне підґрунтя для прийняття практичних рішень, а саме: визначають коло осіб, на яких поширюються заходи соціального захисту та принципи його надання; врегульовують сфери відповідальності самих індивідів, суб'єктів господарювання і держави (в тому числі центральних органів влади, місцевого самоврядування) у царині соціального захисту; закріплюють види та форми матеріальної, фінансової та інших видів допомоги, які надаються в рамках реалізації заходів соціального захисту та ін. Організаційна підсистема механізму реалізації соціального захисту має передбачати формування системи його організаційного забезпечення, а саме: мережі органів загальної та спеціальної компетенції у сфері соціального захисту населення, розподіл повноважень і відповідальності між органами управління соціаль-

ним захистом на різних рівнях адміністративно-територіального устрою та ін. [2].

Фінансовий механізм реалізації соціального захисту передбачає формування джерел фінансових ресурсів, що направляються на виконання відповідних програм і заходів, а також обґрунтований вибір методів, форм та важелів їх використання. У ринковій економіці соціальний захист населення реалізується за допомогою фінансових ресурсів усіх економічних агентів: домашніх господарств, суб'єктів господарювання і держави (рис. 3).

Незважаючи на доволі диверсифіковану структуру джерел фінансування соціального захисту населення, головну роль серед них все ж відіграють кошти, акумульовані у централізованих і децентралізованих фондах фінансових ресурсів держави. Поряд із коштами бюджетів усіх рівнів, важливим джерелом фінансування соціального захисту населення виступають кошти соціального страхування, в першу чергу Пенсійного фонду України. За рахунок коштів системи соціального страхування формується добробут більшості громадян після завершення ними активної трудової діяльності, а також у випадку реалізації соціальних ризиків, що призвели до тимчасової чи постійної втрати працездатності.

Соціальний захист в Україні визначається як система державних гарантій щодо забезпечення прав громадян на соціальну допомогу і підтримку. Державою захист надається через установлені в законодавчому порядку соціальні гарантії та економічний механізм їх реалізації. Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення в нашій країні здійснюється сьогодні відповідно до положень ст. 87-91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів [3].



Рис. 3. Структурно-логічна схема фінансового механізму реалізації соціального захисту населення (сформовано авторами на основі джерела [2])

Соціальний захист населення включає в себе комплекс економічних, соціальних та правових заходів, які покликані забезпечити рівні можливості громадянам країни для підтримання певного рівня життя, а також підтримку окремих соціальних груп населення. Соціальний захист слід розглядати з кількох позицій: як матеріальне забезпечення громадян похилого віку; у разі втрати працездатності (тимчасової, часткової, повної); у разі втрати годувальника; при народженні й похованні осіб, по догляду за дітьми та хворими людьми; як перерозподільні відносини, у процесі яких відбувається формування й використання суспільних фондів споживання; як нормативно-правове регулювання норм, прав та обов'язків громадян України на їх матеріальне забезпечення.

Важливою умовою поліпшення рівня та якості життя населення будь-якої країни, у тому числі й України, яка за мету ставить побудову соціально орієнтованої ринкової економіки, є наявність розвинутої соціальної сфери. Зміст соціальної сфери діяльності визначений Конституцією України й ураховує інтереси як кожної окремої людини, так і всіх соціальних груп і верств суспільства, створює умови для досягнення нового рівня життя, охорони здоров'я людини, зростання духовного і фізичного потенціалу, забезпечення соціальної захищеності населення. Конституція України гарантує також необхідні умови для розвитку всіх націй, відсутність криз і конфліктів між людьми, створення необхідних соціально-економічних умов для життя людей. Діяльність у соціальній сфері спрямована на формування ініціативної, творчої особистості, на розвиток

української культури і культури національних меншин. Напрями бюджетного фінансування соціальної сфери протягом останніх п'яти років на державному рівні показано на рис. 4.

Виконання бюджетних показників минулого року здійснювалося на тлі проведення подвійних виборів в країні, змін цінової кон'юнктури на міжнародних ринках та нових макроекономічних трендів в Україні, зокрема посилення курсу гривні. Новому Уряду, який був призначений 29 серпня 2019 року, довелося оперативного реагувати на поточні виклики та вживати всіх необхідних заходів щодо забезпечення виконання бюджетних показників.

В цілому, дефіцит державного бюджету у 2019 році утримано у межах граничного показника, затвердженого законом «Про державний бюджет України на 2019 рік» (план – 99,6 млрд грн, факт – 81 млрд грн), а державний борг по відношенню до ВВП було знижено (за попередніми оцінками нижче 50% до ВВП) [4].

Уряд України в 2019 році забезпечив фінансування захищених статей видатків, а також ряду інших видатків, які сприяють розвитку економіки та добробуту громадян. Серед них: 46,7 млрд грн – пільги та житлові субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого палива і скрапленого газу; 182,3 млрд грн – трансферти Пенсійному фонду (включно з 7,1 млрд грн, отриманих від пільгового розмитнення автомобілів з іноземною реєстрацією); 122,1 млрд грн – на освіту (включно з трансфертами місцевим бюджетам); 94,7 млрд грн – на медицину (включно з трансфертами місцевим бюджетам). Видатки на посилення

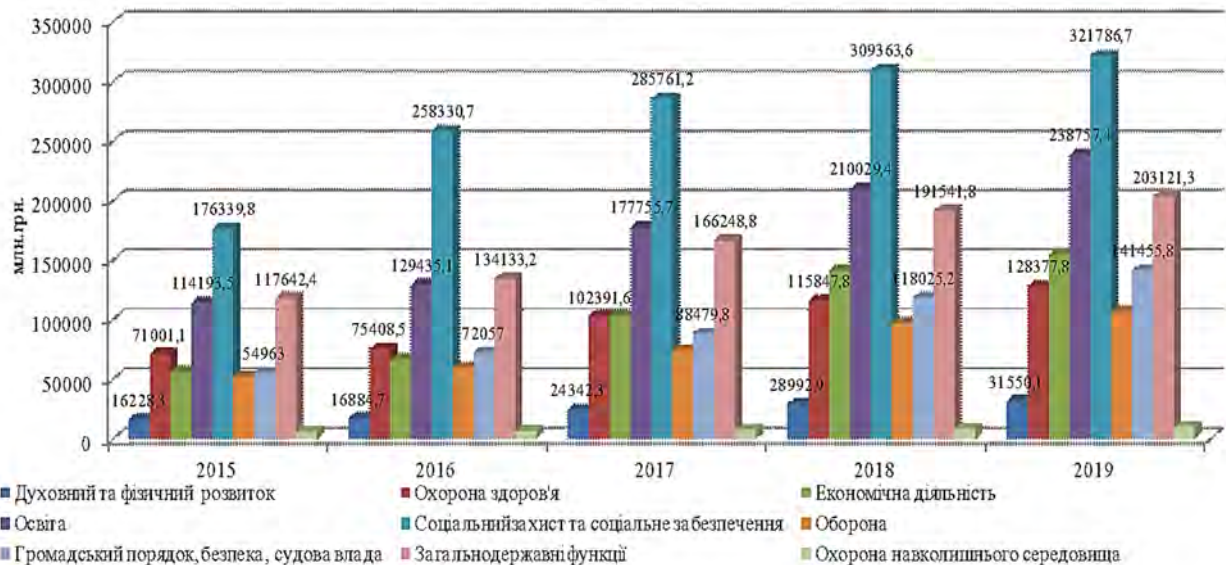


Рис. 4. Напрями бюджетного фінансування соціальної сфери протягом 2015-2019 років на державному рівні, млн грн (сформовано авторами на основі джерела [4])

обороздатності держави склали 218 млрд грн, що на 13,7% більше 2018 року [4].

Державний бюджет за доходами у звітному періоді виконано на 99,1% річного показника, затвердженого ВРУ зі змінами. В 2019 році існували кілька чинників, які не дозволяли виконувати планові показники по доходах. Ключовими були зміцнення гривні, внаслідок чого зменшились митні надходження, повільніше зростання імпорту (зокрема через зниження цін на природний газ та нафтопродукти), падіння виробництва тютюнових виробів, нижчі обсяги видобування природного газу. В цілому, доходи державного бюджету в 2019 році зросли на 7,6% порівняно з 2018 роком до 998,3 млрд грн.

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у січні-березні 2019 року склав 120,2 млрд грн, що на 3,1 млрд грн менше від обсягу видатків, проведених за аналогічний період 2018 року. Із зазначеної суми видатки загального фонду у поточному році склали 108,9 млрд грн, що на 6 млрд грн менше минулорічного [4].

Із загального фонду бюджетів ОТГ (сукупно, з урахуванням міжбюджетних трансфертів) проведено видатків у сумі 12,9 млрд грн, у тому числі: на зарплату з нарахуваннями спрямовано 7,7 млрд грн (60% від всієї суми видатків), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 1,1 млрд грн (8,8%).

Протягом січня-березня 2019 року місцевими бюджетами отримано з державного бюджету трансфертів на загальну суму 67,8 млрд грн, зокрема:

- базова дотація – 2,6 млрд грн (що становить 3,8% обсягу отриманих місцевими бюджетами трансфертів);
- медична субвенція – 14,0 млрд грн (20,6% обсягу трансфертів);
- освітня субвенція – 15,8 млрд грн (23,3% обсягу трансфертів);

– субвенції на соціальний захист населення – 29,9 млрд грн (44,1% обсягу трансфертів).

До державного бюджету з місцевих перераховано 1,7 млрд грн реверсної дотації.

У сфері соціального захисту та соціального забезпечення видатки порівняно з 2018 роком зменшуються – з 153 до 143 млрд грн. У загальному фонді державного бюджету на 2019 рік видатки розвитку становлять 80,5 млрд грн, а видатки споживання – 911 млрд грн. У 2018 році ці показники становили 32 та 50 млрд грн відповідно [4].

Проаналізуємо розвиток соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах України станом на 10.10.2019 року (див. таблицю).

Аналізуючи децентралізацію у сфері соціальної політики, ми маємо можливість спостерігати 24 області, які в загальній сумі мають 882 ОТГ. Найбільша кількість об'єднаних територіальних громад зареєстровано в Дніпропетровській (62), Черкаській (57) та Житомирській (55) областях. Найменша – у Харківській (19), Донецькій, Кіровоградській (11) та Закарпатській (6) областях.

Найбільша кількість спеціалістів у штатному розписі виконкомів ОТГ, до повноважень яких належить здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг у Житомирській області – 200 осіб, найменша у Закарпатській – 4. Налічується 1823 старости, які здійснюють прийом документів для призначення усіх видів соціальної підтримки, з яких найменше теж має Закарпатська область – 9 старост, проте найбільшу кількість має Житомирська область, в якій налічується – 257 старост. За даними ПФУ, створення віддалених робочих місць Пенсійним фондом для послуг у сфері пенсійного забезпечення має – 583 ОТГ, а в яких соціальні послуги надають інші комунальні установи (районні/міські), за укладеними угодами має 621 ОТГ. Далі ми спосте-

Таблиця

Розвиток соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах України, станом на 10.10.2019 р.  
(сформовано авторами на основі джерела [8])

Область	Кількість ОТГ	Здійснення в ОТГ прийому документів для призначення усіх видів соціальної підтримки	Кількість осіб, які виконують функції	Створення віддалених робочих місць Пенсійним фондом для послуг у сфері пенсійного забезпечення (кількість ОТГ)	Розвиток соціальних послуг					Виконання повноважень з контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення			Захист прав дітей у виконавчих органах міських, сільських, селищних рад ОТГ	
					кількість спеціалістів у штатному розписі виконкомів ОТГ, до повноважень яких належить здійснення соц. роботи, надання соц. послуг	кількість фахівців із соц. роботи у штаті комунальних закладів, що надають соц. послуги	кількість комунальних нових соціальних послуг, заснованих на основі ОТГ	кількість ОТГ, в яких соціальні послуги надають інші комунальні установи (районні/міські, за укладеними угодами)	кількість ОТГ, що прийняли рішення про створення посади інспектора праці чи покладення повноважень на існуючу посаду	кількість інспекторів праці в ОТГ	створено служб у справах дітей	створено служб у справах дітей	кількість посадових осіб, на яких покладено відповідні повноваження (у разі нестворення Служб)	
Вінницька	42	0	37	27	37	47	14	32	23	20	11	54		
Волинська	51	107	85	27	55	400	19	31	28	28	3	32		
Дніпропетровська	62	169	67	48	124	115	11	71	29	20	25	38		
Донецька	11	66	37	4	40	43	6	10	10	16	9	2		
Житомирська	55	228	257	44	200	234	44	14	16	14	16	40		
Закарпатська	6	7	9	3	0	16	3	3	5	5	3	4		
Запорізька	48	118	50	36	90	89	28	26	25	24	8	32		
Івано-Франківська	32	82	65	27	37	10	18	8	13	8	8	20		
Київська	22	127	87	26	41	29	8	15	12	12	6	11		
Кіровоградська	21	29	22	11	32	28	11	13	4	4	9	11		
Луганська	17	41	37	13	8	200	8	5	7	7	5	5		
Львівська	40	49	58	36	33	24	12	28	38	42	4	20		
Миколаївська	41	13	13	24	103	178	6	36	7	5	2	10		
Одеська	32	34	56	17	41	14	4	29	11	12	5	39		
Полтавська	47	93	89	22	30	47	15	47	22	14	4	13		
Рівненська	36	91	53	16	40	32	13	19	10	12	4	12		
Сумська	36	197	59	33	46	50	18	21	19	18	16	15		
Тернопільська	49	156	200	31	56	130	10	54	5	5	1	23		
Харківська	19	81	70	10	173	236	12	12	5	5	14	2		
Херсонська	31	72	51	24	28	124	14	13	18	6	6	24		
Хмельницька	47	85	198	35	155	43	15	23	25	28	0	3		
Черкаська	57	69	143	22	49	31	8	52	17	8	13	24		
Чернівецька	35	102	64	28	58	8	9	32	23	3	3	20		
Чернігівська	45	30	16	19	32	109	25	27	27	9	22	18		
Всього	882	2136	1823	583	1508	2237	331	621	399	325	197	472		

рігаємо, що 331 комунальна установа надає соціальні послуги, засновниками яких є ОТГ, з них найменше знову має Закарпатська область – 3, найбільше Житомирська область – 44 [8].

За даними Держпраці виконання повноважень з контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, прийняли рішення про створення посади інспектора праці чи покладення повноважень на існуючу посаду – 399 ОТГ, в яких створено 325 посад інспектора праці ОТГ. Для захисту прав дітей у виконавчих органах міських, сільських, селищних рад ОТГ, створено 197 служб та 472 посадові особи, на яких покладено відповідні повноваження (у разі нестворення Служб). Підсумовуючи вищезазначене, ми бачимо, що позитивну динаміку щодо надання соціальних послуг має Житомирська, Дніпропетровська, Волинська, Київська, Сумська і Тернопільська області, проте Запорізька та Луганська мають тенденцію до зниження. Слід відзначити, що в активізації процесів децентралізації соціальних послуг в ОТГ України активну роль відіграють міжнародні донори. Так, наприклад проект «Надання соціальних послуг в громаді» (Одеська та Тернопільська області). Угодою про грант № TFOA8367 від 27 вересня 2018 року Японський фонд соціального розвитку (JSDF) через Міжнародний банк реконструкції та розвитку надав Урядові України грант на впровадження проекту «Надання соціальних послуг в громаді». Відповідно до Угоди про грант відповідальним за впровадження проекту від Уряду України є Український фонд соціальних інвестицій. Сума гранту – 2850,0 тис. дол. США. Термін реалізації проекту: грудень 2018 – жовтень 2022 років [8].

Метою проекту є надання підтримки об'єднаним територіальним громадам Одеської та Тернопільської областей для посилення їх спроможності у забезпеченні мешканців якісними соціальними послугами, підвищення доступу до соціальної та комунальної інфраструктури громади, поліпшення охоплення послугами вразливих груп населення (літніх людей, інвалідів, сімей, що знаходяться у складних життєвих обставинах). Проект сприятиме впровадженню пілотних моделей надання соціальних послуг у громадах шляхом розвитку соціальних послуг у 30 об'єднаних громадах найбільш вразливих районів Одеської та Тернопільської областей. Крім того, у рамках проекту на рівні громад будуть фінансуватись мікропроекти для покращення охоплення соціальними послугами вразливих груп населення, органи місцевого самоврядування/місцевої влади зможуть забезпечити надання жителям високопріоритетних послуг, визначених відповідно до попиту через залучення різних надавачів, включаючи організації громадянського суспільства, приватних та державних надавачів послуг. При цьому, вони зможуть розширити коло надавачів послуг за межі існуючих державних установ та навчитися замовляти послуги

у недержавних надавачів, якщо це буде прийнятно [6].

У Львівській області облдержадміністрація у партнерстві з благодійною організацією «Львівська освітня фундація» та благодійним фондом «Майбутнє для громади» та службою у справах дітей облдержадміністрації розпочало навчально-грантову програму «Громада для сім'ї: створення соціальних послуг в ОТГ» для громад Львівської області. Мета програми: забезпечення громади інструментами, що необхідні при створенні конкретної соціальної послуги для мешканців громади (сімей, дітей, літніх людей). Громади отримають змогу розробити та реалізувати проект створення конкретної соціальної послуги та взяти участь у конкурсі проектних заявок на отримання гранту до 100 тис. грн на втілення ідеї [6].

Сатанівська селищна рада реалізує проект «Створення Центру надання соціальних послуг в Сатанівській ОТГ» за кошти безповоротної фінансової допомоги в межах реалізації проекту «Громада для людини: підвищення компетентності громад для розвитку соціальних послуг» в рамках Договору про співпрацю між Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH та Міжнародною благодійною організацією «Партнерство «Кожній дитині» та селищного бюджету [6].

Повноваження виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад окреслено статтею 25 Закону. До таких повноважень з 1 січня 2020 року належатиме:

- 1) визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах, у тому числі із залученням надавачів соціальних послуг недержавного сектору, оприлюднення відповідних результатів;
- 2) інформування населення про перелік соціальних послуг, їх зміст і порядок надання у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я;
- 3) здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення та осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 4) забезпечення за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів з надання інших соціальних послуг таким особам/сім'ям шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг державного/комунального сектору та/або залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору (шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо) та/або на умовах договору з уповноваженими органами;
- 5) затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, роз-

роблених за результатами визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах;

б) забезпечення підвищення професійної компетентності / кваліфікації працівників надавачів соціальних послуг, утворених ними;

7) координація діяльності суб'єктів системи надання соціальних послуг на місцевому рівні;

8) забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг та органів, установ, закладів, фізичних осіб – підприємців, які в межах своєї компетенції надають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади допомогу вразливим групам населення та особам/ сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, та/ або здійснюють їх захист;

9) збір, аналіз та поширення відповідно до законодавства інформації щодо надання соціальних послуг, сприяння впровадженню кращого досвіду надання соціальних послуг;

10) забезпечення ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг на місцевому рівні;

11) здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх якості, оприлюднення відповідних результатів;

12) здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг;

13) здійснення контролю за додержанням вимог цього Закону у порядку, визначеному КМУ;

14) забезпечення дотримання прав отримувачів соціальних послуг;

15) призначення керівників утворених ними надавачів соціальних послуг, діяльність яких фінансується за рахунок коштів відповідного бюджету/ бюджетів;

16) вирішення інших питань щодо надання соціальних послуг відповідно до закону.

Слід відзначити, що законом встановлено єдині вимоги до надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних. До надавачів соціальних послуг недержавного сектору належать підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, благодійні, релігійні організації, фізичні особи – підприємці та фізичні особи, які надають соціальні послуги з догляду відповідно до цього закону без здійснення підприємницької діяльності. Визначено, що надавачі недержавного сектору можуть бути залучені шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо. Соціальне замовлення, з позицій законодавця, має здійснюватись шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними соціальних послуг. Законом визначено, що соціальні послуги можуть надаватись у центрах зайнятості, закладах охорони здоров'я, освіти, культури тощо.

До переваг нового законодавства можна віднести те, що у ньому зазначено, що з метою оптимі-

зації та комплексного підходу до надання соціальних послуг можуть утворюватися комплексні установи/заклади надання соціальних послуг, структурні або відокремлені (територіальні) підрозділи яких надають різні соціальні послуги різним групам населення. Це дозволяє долати відомчі бар'єри на рівні територіальної громади.

Кваліфікаційні вимоги до працівників надавачів соціальних послуг, порядок атестації фахівців та професіоналів надавачів соціальних послуг визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців та професіоналів надавачів соціальних послуг здійснюють заклади освіти (у тому числі заклади післядипломної освіти), що мають відповідну ліцензію, видану в установленому порядку. У той же час підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації соціальних робітників здійснюють шляхом формального або неформального професійного навчання відповідно до законодавства. Водночас в законодавстві не встановлено вичерпних вимог до фізичних осіб - підприємців, які теж належать до надавачів соціальних послуг. Стаття 25 нового Закону України твердить, що визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах здійснюється щороку шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації, у тому числі з урахуванням статі, віку, місця проживання відповідних категорій осіб/сімей.

У 41,5 раза в 2019 році порівняно з 2014 роком зросла державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. Крім того, на 2019 рік була передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн (рис. 5).

Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП та динаміка власних доходів загального фонду місцевих бюджетів представлено на рис. 6 і 7.

Таким чином, фінансове забезпечення соціального захисту можна визначити як систему грошових відносин розподільчого характеру, в процесі яких за рахунок податків та спеціальних внесків формуються централізовані та децентралізовані фонди фінансових ресурсів, що в подальшому використовуються на фінансування соціальних виплат. Основними формами соціального захисту, через які відбувається безпосередньо фінансування соціальних трансфертів, є соціальне забезпечення, соціальне страхування та соціальна допомога. Незважаючи на різні джерела фінансування та умови виплати соціальних трансфертів, дані форми доповнюють одна одну, створюючи всеохоплюючу систему соціального захисту населення. Отже, в умовах економічної нестабільності та катастрофічної нестачі коштів, зростання числа осіб, що потребують державної допомоги, фінансування соціальної сфери залиша-



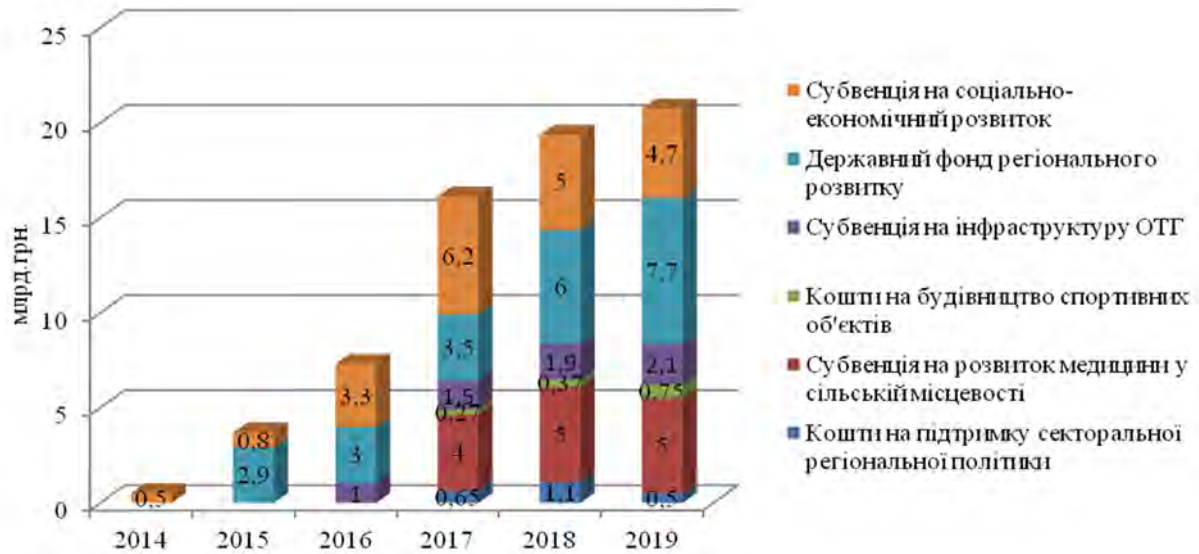


Рис. 5. Структура стратегічних напрямів фінансування місцевого та регіонального розвитку за 2014-2019 роки (сформовано авторами на основі джерела [9])

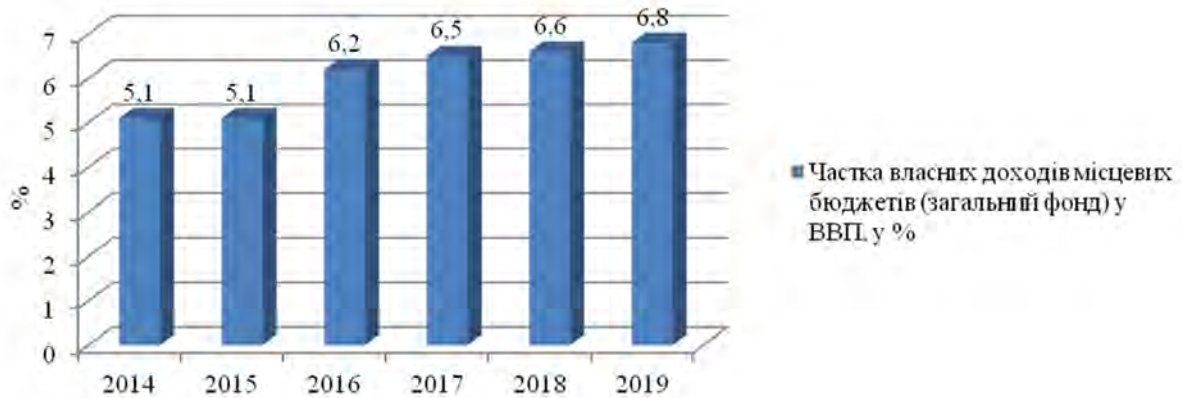


Рис. 6. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП за 2014-2019 роки (сформовано авторами на основі джерела [9])

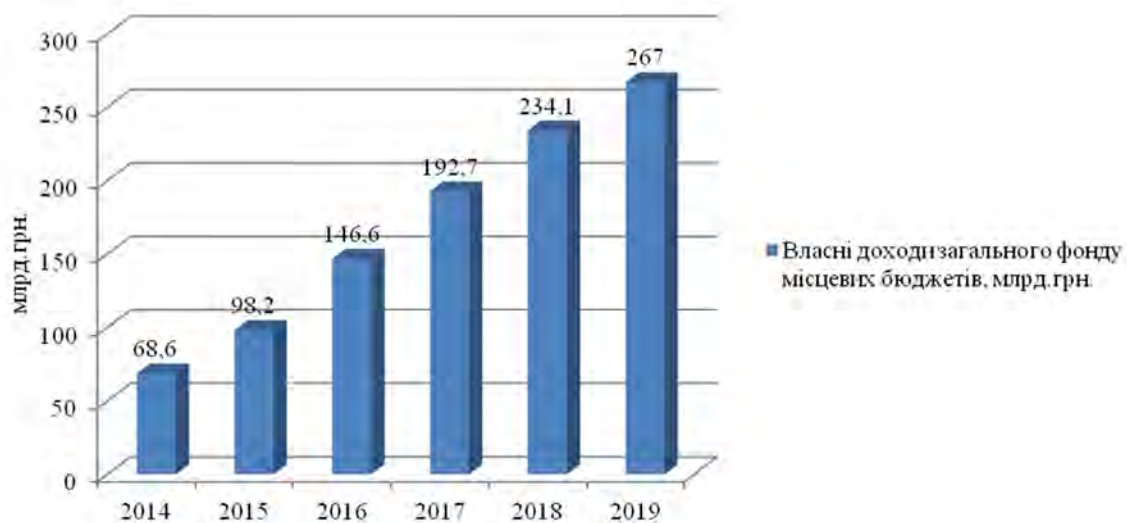


Рис. 7. Динаміка власних доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2014-2019 роки (сформовано авторами на основі джерела [9])

ється актуальною проблемою, для вирішення якої доцільно залучати не лише державу, а й пересічних громадян та господарюючі структури. Основними стратегічними напрямками вдосконалення механізму фінансового забезпечення соціальної сфери в умовах децентралізації повинні стати: посилення відповідальності за нецільове використання коштів; оптимальне розмежування повноважень щодо здійснення видатків між органами влади всіх рівнів; залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг із метою підвищення їх якості тощо. Лише комплексне впровадження окреслених заходів дозволить досягти підвищення ефективності фінансування соціальної сфери та поліпшення якості життя населення як основної мети реалізації соціально-економічної політики держави.

**Висновки.** В Україні вдосконалення фінансування системи соціального захисту є важливим елементом державної політики, адже в умовах складної фінансово-економічної та політичної ситуації стрімко знижуються рівень життя громадян, їх зайнятість, доступність суспільних благ. Також сьогодні для України, як і інших європейських країн, характерними є загострення демографічних чинників, збільшення людей пенсійного віку на тлі зниження кількості працездатних осіб. При цьому в Україні значна частка населення працездатного віку офіційно не працює, що, відповідно, знижує загальну суму внесків до страхових фондів.

Фінансове забезпечення соціального захисту населення України з кожним роком в абсолютному розмірі збільшується, водночас фінансові можливості держави є обмеженими з огляду на необхідність здійснення політики оптимального податкового навантаження на суб'єктів господарювання. Тому вдосконалення фінансового забезпечення системи соціального захисту населення потребує стимулювання державою багатоканального фінансування, активізації спрямування фінансових потоків суб'єктів господарювання у соціальну сферу. Пріоритетними стратегічними напрямками соціального захисту населення в умовах децентралізації можна вважати впровадження програми розвитку ринку праці, підвищення рівня життя населення, забезпечення мінімальної заробітної плати, здійснення заходів соціального забезпечення для тих, хто його потребує.

Держава повинна дотримуватися принципів самозабезпечення економічно активної частини населення, тобто створення умов для того, щоб працююча особа мала змогу заробляти стільки, скільки дозволяють її здібності та ініціатива, забезпечувати себе та свою сім'ю.

#### Література

1. **Мальований М.І.** Фінансові аспекти функціонування системи соціального захисту населення в Україні: монографія. Умань: СПД Сочінський, 2016. 496 с. 2. **Огінська А.Ю.** Соціальний захист населення

та фінансовий механізм його реалізації: теоретико-концептуальний зріз. *Економіка та держава*: науково-практичний журнал. 2018. № 4, квітень. С. 131-136. 3. **Аналіз** проекту бюджету за видатками на 2019 рік. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: <http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/vydatky-derzhbjudzhetu-2019.pdf>. 4. **Офіційний** веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://treasury.gov.ua/>. 5. **Закон** України «Про соціальні послуги»: станом на 01.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/966-15> (дата звернення: 01.04.2019). 6. **Наказ** Міністерства Фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»: станом на 12.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14> (дата звернення: 01.04.2019). 7. **Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.** Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Київ: Атіка. 2000. 304 с. 8. **Дубич К.В.** Соціальне замовлення - ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/14.pdf> (дата звернення: 01.04.2019). 9. **Державна** служба статистики України. URL: <http://ukrstat.gov.ua>. 10. **Гігіс Т.П., Чемерис Є.Т., Антонова В.І., Носаньова А.С.** Дослідження сучасного рівня соціального захисту населення в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2020. № 1 (59). С. 116-122. doi: 10.12958/1817-3772-2020-1(59)-116-122. 11. **Закон** України «Про Державний бюджет України на 2019 рік URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. 12. **Офіційний** сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://minfin.gov.ua>. 13. **Клименко А.Л.** Соціальний захист і соціальне забезпечення в умовах євроінтеграції України: окремі аспекти. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 2 (12). С. 1-10. 14. **Степанова О.В.** Фінансування соціального захисту в умовах децентралізації: зарубіжний досвід та національні реалії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. С. 73-79.

#### References

1. Malovanyi M.I. (2016). Finansovi aspekty funktsionuvannya systemy sotsialnoho zakhystu naseleння v Ukraini [Financial aspects of the functioning of the social protection system in Ukraine]. Uman, SPD Sochinsky [in Ukrainian].

2. Ohinska A.Yu. (2018). Sotsialnyi zakhyst naseleння ta finansovyi mekhanizm yoho realizatsii: teoretyko-kontseptualnyi zriz [Social protection of the population and the financial mechanism of its implementation: theoretical and conceptual section]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 4, pp. 131-136 [in Ukrainian].

3. Analiz proektu biudzhetu za vydatkami na 2019 rik [Analysis of the draft budget by expenditures for 2019]. Office of Financial and Economic Analysis in the Verkhovna Rada of Ukraine. (n.d.). *feao.org.ua*. Retrieved from <http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/vydatky-derzhbjudzhetu-2019.pdf> [in Ukrainian].

4. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy [State Treasury Service of Ukraine]. (n.d.). *treasury.gov.ua*. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua> [in Ukrainian].

5. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 01.01.2019 r. [On social services: Law of Ukraine of January 1, 2019]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/966-15> [in Ukrainian].

6. Pro deiaiki pytannia zaprovadzhennia prohramno-silovoho metodu skladannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ: Nakaz Ministerstva Finansiv Ukrainy vid 12.02.2019 r. [On some issues of introduction of the program-target method of drawing up and execution of local budgets: the Order of the Ministry of Finance of Ukraine from 02/12/2019]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14> [in Ukrainian].

7. Bilenchuk P.D., Kravchenko V.V., Pidmohylnyi M.V. (2000). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypalne pravo)* [Local self-government in Ukraine (municipal law)]. Kyiv, Atika [in Ukrainian].

8. Dubych K.V. Sotsialne zamovlennia - efektyvnyi mekhanizm nadannia sotsialnykh posluh v Ukraini [Social order is an effective mechanism for providing social services in Ukraine]. (n.d.). *academy.gov.ua*. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/14.pdf> [in Ukrainian].

9. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. (n.d.). *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

10. Hitis T.P., Chemerys Ye.T., Antonova V.I., Nosanova A.S. (2020). *Doslidzhennia suchasnoho rivnia sotsialnoho zakhystu naselennia v Ukraini* [Study of the Current Level of Social Protection of the Population in Ukraine]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 1 (59), pp. 116–122. doi: 10.12958/1817-3772-2020-1(59)-116-122 [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2019 rik» [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2019"]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

12. Ministerstvo finansiv Ukrainy [Ministry of Finance of Ukraine]. (n.d.). *minfin.gov.ua*. Retrieved from <http://www.minfin.gov.ua/> [in Ukrainian].

13. Klymenko A.L. (2017). Sotsialnyi zakhyst i sotsialne zabezpechennia v umovakh yevrointegratsii Ukrainy: okremi aspekty [Social protection and social security in the context of Ukraine's European integration: some aspects]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and practice of jurisprudence*, Issue 2 (12), pp. 1-10 [in Ukrainian].

14. Stepanova O.V. (2016). Finansuvannia sotsialnoho zakhystu v umovakh detsentralizatsii: zarubizhnyi dosvid ta natsionalni realii [Financing of social protection in the conditions of decentralization: foreign experience and national realities]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, pp. 73-79 [in Ukrainian].

**Бившева Л. О., Кондратенко О. О., Самсоненко Ю. А., Харасайло М. В. Стратегічні напрями фінансування соціальних послуг в умовах децентралізації**

У статті розглянуто стратегічні напрями фінансування соціальної сфери. Визначено, що результативність надання та фінансування соціальних послуг залежить від ефективності діяльності регіональних і місцевих органів влади та їхньої спроможності виконувати

взяті на себе визначені повноваження й обов'язки в умовах децентралізації. Разом із тим процеси реформування соціальної політики здійснюються паралельно з процесом стратегічного вибору найбільш ефективної моделі розвитку системи соціального захисту, що призводить до втрат та зниження результативності діяльності системи. Проведено дослідження напрямів бюджетного фінансування соціальної сфери на державному рівні. Досліджено фінансовий механізм реалізації соціального захисту, який передбачає формування джерел фінансових ресурсів, що направляються на виконання відповідних програм і заходів, а також обґрунтований вибір методів, форм та важелів їх використання. Проаналізовано розвиток соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах України станом на 10.10.2019 року. Досліджено видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП в Україні в аналізованому періоді. Аналіз стану наповнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації в останні роки засвідчив зростання доходів місцевих бюджетів, що створило додаткові умови до збільшення фінансування соціальної сфери з місцевих бюджетів. Визначено, що основними стратегічними напрямами вдосконалення механізму фінансового забезпечення соціальної сфери в умовах децентралізації повинні стати: посилення відповідальності за нецільове використання коштів; оптимальне розмежування повноважень щодо здійснення видатків між органами влади всіх рівнів; залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг із метою підвищення їх якості тощо.

*Ключові слова:* соціальний захист, соціальні послуги, децентралізація, стратегічні напрями фінансування, місцеві бюджети, соціальна політика, соціальне забезпечення.

**Byvsheva L., Kondratenko O., Samsonenko Yu., Harasaylo M. Strategic Directions of Financing Social Services in the Conditions of Decentralization**

The article considers the strategic directions of financing the social sphere. It is determined that the effectiveness of the provision and financing of social services depends on the effectiveness of regional and local authorities and their ability to fulfill certain powers and responsibilities in a decentralized environment. At the same time, the processes of social policy reform are carried out in parallel with the process of strategic choice of the most effective model of development of the social protection system, which leads to losses and reduced efficiency of the system. The research of directions of budgetary financing of social sphere at the state level is carried out. The financial mechanism of realization of social protection which provides formation of the sources of the financial resources directed on performance of the corresponding programs and actions, and also the substantiated choice of methods, forms and levers of their use is investigated. The development of social services in the united territorial communities of Ukraine as of October 10, 2019 is analyzed. Expenditures on social protection and social security in the expenditures of the consolidated budget and GDP in Ukraine in the analyzed period are studied. Analysis of the state of filling local budgets in the context of decentralization in recent

years has shown an increase in local budget revenues, which has created additional conditions for increasing funding for the social sphere from local budgets. It is determined that the main strategic directions of improving the mechanism of financial support of the social sphere in the conditions of decentralization should be: strengthening the responsibility for misuse of funds; optimal delimitation of spending powers between authorities at all levels; involvement of non-governmental organizations in the provision of social services in order to improve their quality, etc.

*Keywords:* social protection, social services, decentralization, strategic directions of financing, local budgets, social policy, social security.

**Бывшева Л. А., Кондратенко О. А., Самсоненко Ю. А., Харасайло М. В. Стратегические направления финансирования социальных услуг в условиях децентрализации**

В статье рассмотрены стратегические направления финансирования социальной сферы. Определено, что результативность предоставления и финансирования социальных услуг зависит от эффективности деятельности региональных и местных органов власти и их способности выполнять взятые на себя определенные полномочия и обязательства в условиях децентрализации. Вместе с тем процессы реформирования социальной политики осуществляются параллельно с процессом стратегического выбора наиболее эффективной модели развития системы социальной защиты, которая приводит к потерям и снижению результативности деятельности системы. Проведено исследование

направлений бюджетного финансирования социальной сферы на государственном уровне. Исследован финансовый механизм реализации социальной защиты, который предусматривает формирование источников финансовых ресурсов, которые направляются на выполнение соответствующих программ и мероприятий, а также обоснован выбор методов, форм и рычагов их использования. Проанализировано развитие социальных услуг в объединенных территориальных общинах Украины по состоянию на 10.10.2019 года. Исследованы расходы на социальную защиту и социальное обеспечение в расходах сводного бюджета и ВВП в Украине в анализируемом периоде. Анализ состояния наполнения местных бюджетов в условиях децентрализации в последние годы удостоверяет рост доходов местных бюджетов, что создало дополнительные условия к увеличению финансирования социальной сферы из местных бюджетов. Определено, что основными стратегическими направлениями усовершенствования механизма финансового обеспечения социальной сферы в условиях децентрализации должны стать: усиление ответственности за нецелевое использование средств; оптимальное размежевание полномочий относительно осуществления расходов между органами власти всех уровней; привлечение неправительственных организаций к предоставлению социальных услуг с целью повышения их качества и т.д.

*Ключевые слова:* социальная защита, социальные услуги, децентрализация, стратегические направления финансирования, местные бюджеты, социальная политика, социальное обеспечение.

Стаття надійшла до редакції 27.05.2020

Прийнято до друку 11.06.2020