

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.7.38](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.7.38)

УДК 364

*О. М. Стефанків,
к. е. н., доцент кафедри обліку та фінансів,
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету, м. Івано-Франківськ
ORCID: 0000-0002-7735-227X*

*В. І. Данилишин,
к. е. н., доцент кафедри обліку та фінансів,
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету, м. Івано-Франківськ
ORCID: 0000-0003-2923-0806*

ДО ПРОБЛЕМИ ПОШУКУ ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПЛАНУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИДАТКІВ У РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

*O. M. Stefankiv
Ph.D., Associate Professor of Accounting and Finance
Ivano-Frankivsk research institute of management
Ternopil National Economic University*

*V. I. Danylyshyn
Ph.D., Associate Professor of Accounting and Finance
Ivano-Frankivsk research institute of management
Ternopil National Economic University*

THE PROBLEM OF FINDING EFFECTIVE MECHANISMS FOR PLANNING AND IMPLEMENTING SOCIAL EXPENDITURES IN IMPLEMENTING SOCIAL POLICY OF THE STATE

У статті обґрунтовано організаційно-економічні засади державної соціальної політики. Розкрито теоретичні основи фінансового забезпечення соціального захисту населення як визначального напрямку соціалізації економічного розвитку країни. Специфіка видатків соціального призначення полягає у тому, що вони мають, з однієї сторони, базуватися на соціальних стандартах і нормативах та, з іншої сторони, враховувати суспільні пріоритети витрачання коштів. Проаналізовано ефективність фінансового забезпечення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні та надано пропозиції щодо вдосконалення процесу планування та здійснення соціальних видатків на основі аналізу вітчизняної практики. Важливою складовою секторальних реформ стане удосконалення соціальних стандартів щодо надання медичних, освітніх, культурних послуг, а також послуг соціального захисту. З метою відстеження результатів впровадження реформ слід розробити систему індикаторів, які дозволять відстежити зміни у якості надання медичних, освітніх та інших послуг на рівні територіальних громад.

The article substantiates the organizational and economic principles of state social policy. The theoretical bases of financial provision of social protection of the population as the defining direction of socialization of economic development of the country are revealed. The specificity of social spending is that they, on the one hand, are based on social standards and norms and, on the other hand, take into account the social priorities of spending money. In Ukraine, budget financing of social protection and social security of the population is carried out in accordance with the provisions of Art. 87-91 of the Budget Code of Ukraine at the expense of state and local budgets.

The financial support of the social sphere is carried out in the following three main forms: budget financing on a non-refundable basis, extrabudgetary and donor financing. Budget expenditures aimed at financing the social sphere are quite varied as they play a different role in the reproduction process (current and capital), have different sources of funding (state and local budgets) and the implementation period (current, medium and long term), and also have different functional, departmental and purposeful purposes.

To date, the priority problem of budget financing of the social sphere as an integral part of the socio-economic development of Ukraine is the lack of financing of social spending from budgets of different levels.

The effectiveness of financial provision of the system of compulsory state social insurance in Ukraine has been analyzed and proposals have been made regarding the improvement of the process of planning and implementation of social expenditures on the basis of the analysis of domestic practice. An important component of sectoral reforms will be the improvement of social standards for the provision of medical, educational, cultural services and social protection services. Equally important for the social development of the territorial communities will be the control and monitoring of the provision of services in the social sphere. This direction of the implementation of sectoral decentralization is declared in the list of stages and tasks in all its spheres. In order to monitor the results of the implementation of reforms, a system of indicators should be developed that will track changes in the quality of provision of medical, educational and other services at the level of territorial communities.

Key words: *social policy; social expenditures; planning of social expenditures; social protection; efficiency of social expenditures.*

Ключові слова: *соціальна політика; соціальні видатки; планування соціальних видатків; соціальний захист; ефективність соціальних видатків.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Необхідність наближення рівня та якості життя населення України до світових стандартів вимагає якісних змін у реалізації соціальної політики, удосконалення процесу планування та здійснення соціальних видатків. Вагомим чинником ефективної реалізації в державі соціальної політики є недостатній рівень її фінансового забезпечення у поєднанні з нераціональним плануванням, розподілом і неефективним використанням наявних фінансових ресурсів. Важливою проблемою бюджетного фінансування соціальної сфери в державі є недостатній рівень фінансування видатків соціального спрямування з бюджетів різних рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми формування та ефективної реалізації державної соціальної політики в різних її аспектах знайшли відображення у наукових працях А. Мюллера-Армака, А. Пігу, Дж. Роулса, П. Спікера, Ш. Фур'є, Л. фон Штайна та ін. В українському науковому просторі вона стала предметом дослідження таких науковців: Л. Баранник, Л. Безтелесна, О. Беляєв, М. Головатий, С. Горянська, С. Качула, Н. Карпишин, О. Кириленко, Л. Клівіденко, А. Крупнік, О. Крюков, Е. Лібанова, Г. Лопушняк, М. Мальований, В. Никифоренко, С. Онишко, М. Панченко, Н. Пігуль, А. Сіленко, В. Скуратівський, О. Тулай, М. Туленков, А. Шевчук, С. Юрій, А. Ягодка та ін. Вагомість досліджуваної проблематики, її актуальність в умовах сучасних макроекономічних дисбалансів в Україні зумовили вибір теми дослідження.

Висвітлення невирішених раніше частин загальної проблеми, якій присвячується стаття. Однією із вагомих перешкод на шляху ефективної реалізації в нашій країні соціальної політики є недостатній рівень її фінансового забезпечення у поєднанні з нераціональним плануванням, розподілом і неефективним використанням наявних фінансових ресурсів. Дані офіційної статистики засвідчують існування в останнє

десятиліття стійкої, яскраво вираженої тенденції бюджетного фінансування видатків соціального спрямування за залишковим принципом з одночасним щорічним зниженням їх частки як у структурі видатків зведеного бюджету України, так і у ВВП. Це суперечить положенням Конституції, яка проголошує соціальну спрямованість економіки нашої держави, головним обов'язком якої є утвердження та забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності. У зв'язку з цим важливим загальнодержавним завданням стає пошук ефективних механізмів планування та здійснення соціальних видатків, що дало б змогу повною мірою реалізувати пріоритети соціальної політики.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження теоретичних положень, методичних підходів і розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення планування та здійснення соціальних видатків у реалізації соціальної політики держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Соціальна політика держави спрямована на забезпечення гарантованих Конституцією України громадянам прав: на життя, безпечні умови праці, винагороду за працю, захист сім'ї, відпочинок, освіту, житло, охорону здоров'я та медичну допомогу, соціальне забезпечення та сприятливе довкілля. Державні фінанси безперечно відіграють вагомий роль у забезпеченні суспільного добробуту. Тобто, між видатками бюджетів та соціальною функцією держави існує тісний діалектичний зв'язок, який полягає у тому, що збільшення масштабів соціальної відповідальності держави обумовлює відповідну динаміку бюджетних видатків, і навпаки. Отже, видатки бюджетів соціального призначення доцільно визначати, з одного боку, як економічні відносини між юридичними і фізичними особами та органами державної і місцевої влади і самоврядування, з іншого боку, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів, що перебувають у їх розпорядженні, та його використанням для задоволення матеріальних і духовно-культурних потреб громадян задля підвищення суспільного добробуту. Отже, до видатків бюджетів соціального призначення можна зарахувати видатки на освіту, охорону здоров'я, фізичний і духовний розвиток, соціальний захист та соціальне забезпечення, а також на житлово-комунальне господарство. Планування видатків соціального призначення здійснюється за допомогою багатьох методів: коефіцієнтів, нормативного, балансового, програмно-цільового, постатейного, а також інших методів використання коштів місцевих бюджетів: «групової згоди», «Дельфі», аналізу часових рядів, економетричного моделювання та інші. Проте, характерною ознакою бюджетної практики є достатньо низька ефективність соціальних видатків, яка виявляється у розпорощуванні бюджетних коштів між різними бюджетними програмами, стійкому недофінансуванню соціальних установ.

Розглядаючи елементи бюджетного забезпечення соціальної сфери, необхідно враховувати, що структура фінансового забезпечення окремих підгалузей соціальної сфери неоднакова, оскільки сюди входять складні підсистеми (охорони здоров'я, освіти, культури, спорту тощо), які функціонують на різних засадах фінансового забезпечення: бюджетного фінансування, фінансування на засадах бюджетозаміщення та самофінансування. Проте, ключову роль у фінансуванні таких галузей соціальної сфери як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення відіграють саме бюджетні кошти. Превалювання саме бюджетного фінансування соціальної сфери обумовлено тим, що держава, реалізуючи соціальні гарантії, забезпечує надання населенню гарантованого обсягу послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культурного обслуговування та соціального захисту, визначає показники матеріального добробуту працівників соціальної сфери, непрацездатних осіб та інших пільгових категорій. Розглядаючи бюджетне фінансування слід наголосити, що воно може здійснюватися в різних формах, що залежить від форми власності суб'єкта господарювання, який надає послуги, виду послуг, одержувача грошових коштів тощо.

Також нами з'ясовано, що фінансове забезпечення соціальної сфери здійснюється у таких трьох основних формах: бюджетне фінансування на безповоротній основі, позабюджетне та донорське фінансування. Кожна з цих форм має свою особливість практичного застосування. Для прикладу, ключову роль у фінансуванні таких галузей соціальної сфери як охорона здоров'я, освіта й наука, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток відіграє бюджетне фінансування, що здійснюється на безповоротній та безоплатній основі за рахунок коштів бюджетів різних рівнів, дотримуючись суб'єктами господарювання (державними підприємствами, бюджетними установами та організаціями соціального спрямування) принципів плановості, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості, цільового характеру, ефективності і контрольованості використання отриманих бюджетних коштів.

Бюджетні видатки, спрямовані на фінансування соціальної сфери, досить різноманітні, оскільки вони виконують різну роль у відтворювальному процесі (поточні та капітальні), мають різне джерело фінансування (державний і місцеві бюджети) та термін реалізації (поточні, середньострокові та довгострокові), а також мають різне функціональне, відомче та цільове призначення. Нами проаналізовано, що при здійсненні видатків соціального призначення слід виділяти їх проміжну та кінцеву мету. Перша полягає у забезпеченні належної реалізації бюджетних програм у тих сферах суспільного життя, які забезпечують задоволення індивідуальних і колективних потреб громадян. А кінцевою метою здійснення соціальних видатків бюджету повинно бути підвищення суспільного добробуту. Зважаючи на наведені міркування, потрібно розуміти, що фінансування видатків бюджетів соціального призначення – безповоротне і безоплатне виділення коштів з бюджетів на реалізацію загальнодержавних і місцевих програм у галузях освіти, охорони здоров'я, культури і соціального забезпечення, житлово-комунального господарства має бути спрямоване на забезпечення матеріальних і духовно-культурних потреб громадян задля підвищення суспільного добробуту.

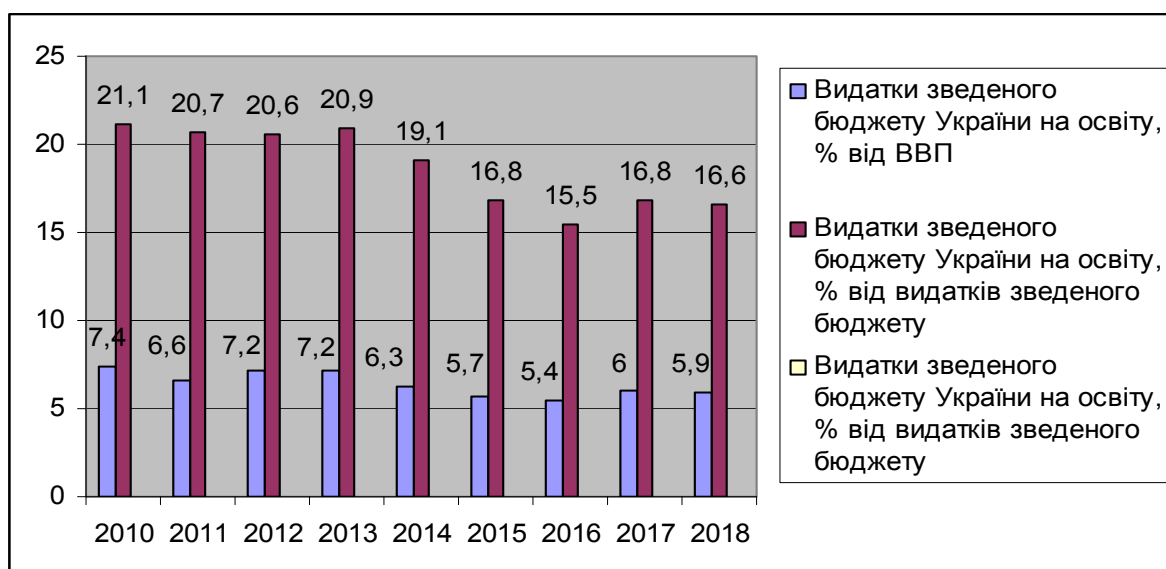


Рис. 1. Видатки зведеного бюджету України на освіту у 2010–2018 рр. [5]

Законодавчо закріплено, що держава має забезпечити загальні асигнування на освіту в розмірі не менше, ніж 7 % ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

Так, упродовж 2010–2016 рр. спостерігалася тенденція до скорочення частки видатків зведеного бюджету України на освіту як відносно обсягу ВВП (з 7,4 % у 2010 р. до 5,4 % у 2016 р.), так і обсягу видатків зведеного бюджету України (з 21,1 % у 2010 р. до 15,5 % у 2016 р.). Проте зусиллями Кабінету міністрів та Міністерства освіти і науки України цю тенденцію вдалося зламати – видатки у 2018 рр. на освіту в порівнянні з 2016 р. суттєво збільшилися. У Зведеному бюджеті України на 2018 рік заплановано обсяг освітніх видатків 5,9 % від ВВП та 16,6 % від загального обсягу Зведеного бюджету України [5].

Нами встановлено, що зміни у плануванні видатків місцевих бюджетів на освіту відбулись у 2015 р. після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» [3]. Згідно цієї постанови, освітня субвенція надається місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у сфері освіти. Ця субвенція може виділятися обласним, міським, районним бюджетам, бюджетам об'єднаних територіальних громад, які утворюються відповідно до чинного законодавства держави і перспективного плану формування територій громад [4]. Зокрема, у 2018 р. запроваджено нову формулу, в основу якої покладено розрахункову кількість ставок педагогічних працівників, визначену на підставі навчального навантаження, розрахункової наповнюваності класів та навчальних планів.

Плановий обсяг освітньої субвенції у I півріччі 2018 р. порівняно з I півріччям 2017 р. збільшився на 5,6 млрд. грн. (18%). Збільшення обсягів освітньої субвенції відбулося в усіх областях, окрім м. Києва, про що свідчить зменшення запланованого обсягу коштів на 0,2 млрд. грн. 10%). При цьому, фактичне фінансування запланованих видатків з державного бюджету України за освітньою субвенцією в I півріччі 2017 і 2018 рр. здійснювалося практично в повному обсязі.

**Таблиця 1.
Кошти освітньої субвенції в I півріччі 2017 і 2018 рр. (млрд. грн.) [5]**

Показник	2017	2018	Відхилення 2017-2018 рр.	Відхилення (%)
Планові значення	31,2	36,8	5,6	18
Фактичні видатки	28,7	34,5	5,7	20
Рівень використання коштів, %	92	93,7	1,5	1,6

У розрізі областей у I півріччі 2017 і 2018 рр. спостерігалася нерівномірна динаміка витрачання коштів освітньої субвенції. Зростання обсягів касових видатків у I півріччі 2018 р. за освітньою субвенцією відбулося в усіх областях, окрім м. Києва, що було спричинено зменшенням фінансування з 1,9 млрд. грн. у 2017 р. до 1,7 млрд. грн. у 2018 р.

Ця ситуація склалася тому, що у 2018 р. було використано нову формулу розподілу субвенції, яка є дискримінаційною по відношенню до столиці, оскільки не враховувалась низка коригуючих коефіцієнтів, зокрема обсяги муніципальної надбавки до заробітної плати, необхідність збільшення кількості педагогічних ставок у зв'язку з поділом класів на групи при вивченні окремих предметів у закладах загальної середньої

освіти та коефіцієнт розміру підвищення посадових окладів за їх спеціалізацією. Слід відмітити, що у порівнянні з I півріччям 2017 р. у I півріччі 2018 р. рівень освоєння коштів субвенції підвищився до 94%.

Виявлено, що найбільш вагомим джерелом фінансування закладів охорони здоров'я є кошти державного і місцевих бюджетів, тоді як кошти, отримані з інших джерел є лише додатковим фінансовим ресурсом. Тому головною формою фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я є бюджетне фінансування. Дані, приведені у таблиці 2, свідчать, що найбільше коштів на охорону здоров'я було спрямовано у 2013 р. як у загальній сумі видатків Державного бюджету України (12,2%), так і у валовому внутрішньому продукті (ВВП) – 4,2%, тоді як у 2016-2017 рр. і тепер вже за даними на 2018 р. такий показник визначено на рівні близько 3,5% ВВП [2].

Таблиця 2.
Видатки на охорону здоров'я в Україні у 2010–2018 рр. [2]

Показники	Всього видатки ДБУ, млрд.грн.	Видатки на ОЗ з ДБУ, млрд.грн.	Загальнодерж.в идатки, млрд.грн.	Всього млрд. грн.	Частка видатків на ОЗ у видатках Зведеного бюджету України	Обсяг ВВП, млрд. дол. США	Частка видатків на ОЗ у ВВП, %
Роки							
2010	245	9	36	45	11,8	136	4,13
2011	279	10	39	49	11,8	163	3,76
2012	361	11	47	58	11,9	176	4,14
2013	364	13	49	62	12,2	183	4,23
2014	395	11	47	58	10,9	132	3,65
2015	538	8	45	53	10,0	91	3,8
2016	647	9	45	54	8,3	93	2,5
2017	768	13	57	70	9,1	-	2,8
2018	908	23	59	82	9,0	-	2,6

Водночас, сам обсяг ВВП в Україні, наприклад у 2016 р., зменшився удвічі, порівняно з показником 2013 р., що не дозволяє навіть у разі істотного збільшення видатків на охорону здоров'я у відсотках до ВВП забезпечити сферу достатніми фінансовими ресурсами.

На розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (для реалізації законопроекту, поданого Президентом, у 2018 р. виділяється 1 млрд. хоча загалом потрібно 13 млрд. грн. для оновлення матеріально-технічної бази медзакладів у перспективних центрах медичних послуг майбутніх ОТГ. Починаючи з II півріччя 2018 р. проходять структурні зміни, які пов'язані із реформами в системі охорони здоров'я: система первинної медичної допомоги базується на сімейних лікарях, а державне фінансування здійснюється Національною службою здоров'я України (НСЗУ) за принципом «гроші ходять за пацієнтом». На це у Держбюджеті спочатку було виділено 13 млрд. грн. Проте запуск реформи НСЗУ відклався до липня 2018 р., тому у бюджеті видатки зменшили до 7 млрд. грн. За рахунок цього, власне, медична субвенція, яка спрямовувалася на виплату зарплат медикам, зменшилася з 2% ВВП до 1,7%. А утримання приміщень, оплату комунальних послуг лікарень та енергоносіїв було покладено на місцеві бюджети, і минулого року їх видатки склали 0,6% від ВВП, цього року закладено 0,9% від ВВП. Проте, після переведення всієї медицини на нову систему фінансування (після 2021 р.) кошти більше не будуть виділятися у вигляді субвенції місцевим бюджетам, а НСЗУ виділятиме їх лікарням за надання послуг.

Отже, ефективність процесу бюджетного фінансування охорони здоров'я з місцевих бюджетів значно залежить від досконалого і науково обгрунтованого бюджетного планування в основі якого лежить розрахунок медичної субвенції. За рахунок зазначеної субвенції заклади охорони здоров'я в першу чергу забезпечують фінансування поточних видатків на бюджетний період. Кошти медичної субвенції також можуть використовуватись і на капітальні видатки закладів охорони здоров'я, але тільки тоді, коли повністю забезпечені поточні видатки та відсутня заборгованість за захищеними статтями. Окрім цього, медична субвенція може бути спрямована на фінансування заходів з оптимізації мережі закладів охорони здоров'я.

Загальний обсяг медичної субвенції у 2019 р. заплановано зменшити у порівнянні з попереднім роком на 2 млрд. грн. Відповідно, її обсяг у 2019 р. становитиме 55 млрд. грн. Медична субвенція у 2019 р. враховує видатки на надання вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги населенню [6]. Загальний обсяг медичної субвенції не враховує видатки на надання первинної медичної допомоги, які відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачені в повному обсязі в державному бюджеті за бюджетною програмою Міністерства охорони здоров'я «Надання первинної медичної допомоги населенню».

Збільшення обсягів медичної субвенції передбачено лише для обласних бюджетів – з 24 млрд. грн. у 2018 до 26 млрд. грн. у 2019 рр. Для всіх інших місцевих бюджетів у 2019 р. заплановане зменшення обсягів

цього виду субвенції. Для бюджетів міст обласного значення медична субвенція зменшена на 1,5 млрд. грн., для районних бюджетів – 1,7 млрд. грн., бюджетів ОТГ – 0,4 млрд. грн. У загальному обсязі медичної субвенції також враховано резерв коштів та нерозподілені видатки (1,1 млрд. грн.), розмір яких у 2019 р. порівняно з попереднім роком скоротився на 0,3 млрд. грн. При цьому, резерв коштів (до 1% загального обсягу субвенції без урахування нерозподілених видатків для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження) становитиме 0,2 млрд. грн., а обсяг нерозподілених видатків для цих територій – 0,9 млрд. грн. [6].

Практика планування видатків на охорону здоров'я передбачає використання кошторисного (його переваги: чітке планування видатків; контроль за цільовим використанням коштів, а недоліки – неможливість швидкого перерозподілу обсягу видатків між статтями використання) і програмно-цільового методів (перевагою є можливість комплексного підходу до виконання поставлених завдань, а недоліком – використання коштів за залишковим принципом, що в сучасних умовах призводить до недофінансування регіональних програм).

Таким чином, обсяги видатків на охорону здоров'я не можуть забезпечити належного рівня надання громадянам медичної допомоги (медичних послуг), захист населення від поширення соціально небезпечних хвороб, гідної заробітної плати медичним працівникам.

Загалом бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюється у відповідності до положень ст. 87-91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів.

Розрахунок потреби у видатках на виплату соціальної допомоги здійснюється на підставі середнього розміру виплати, який очікується у плановому році з урахуванням підвищення соціальних стандартів і контингенту реципієнтів на початок року, який передує плановому. Особливість планування видатків на надання житлових субсидій полягає у врахуванні темпів зростання тарифів на житлово-комунальні послуги, природний газ та електроенергію при коригуванні нарахованих у поточному році сум.

Отже, рівень фінансування соціального захисту з місцевих бюджетів залежать від двох чинників: кількості громадян, охоплених заходами соціального захисту, а також обсягу коштів, передбачених на ці потреби для усієї сукупності місцевих бюджетів. При цьому, динаміка планових показників видатків бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення свідчить, що для них характерна найвища амплітуда коливань щорічного приросту серед видатків на виконання делегованих повноважень.

Так, видатки Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення за 2017 р. становлять 196 941,6 млн. грн., що більше ніж у 2015 р. майже в 2 рази. Зміна структури Зведеного бюджету України свідчить про збільшення ролі місцевих бюджетів у наданні суспільних послуг населенню. За 2017 р. їх частка зросла на 12,71 % порівняно з 2015–2016 рр. (з 41,74% до 54,45%). Відповідно, частка державного бюджету знизилася з 59,4% до 45,55% [2].

Аналізуючи розмір видатків, можна зробити висновок, що видатки на соціальний захист як з місцевого, так і з державного бюджету мають тенденцію до збільшення. Порівняно з 2010 р. у 2017 р. видатки з місцевих бюджетів на соціальний захист збільшилися на 81179 млн. грн. (майже втричі), а з державного бюджету – на 6369 млн. грн. (збільшилися вдвічі). Це свідчить про децентралізацію коштів та передачу більшості повноважень, які пов'язані з соціальним захистом, до органів місцевої влади. Упродовж 2015-2017 рр. все ж відбуваються певні коливання в питомій вазі кожної з функцій державних та місцевих органів влади. У державному бюджеті за 2017 р., порівняно з 2016 р., частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення знизилася з 59,4% до 45,55% у зв'язку з тим, що частину фінансування соціальних функцій державних органів влади було передано на місцевий рівень.

Серед основних цілей регіональної політики визначені наступні: створення єдиного економічного простору, вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів; пріоритетний розвиток регіонів, які мають особливо важливе значення для держави; щорічне підняття рівня соціальних стандартів в регіонах. Велика частина видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура і мистецтво, фізична культура і спорт).

Підвищення рівня життя населення в регіоні залежить від зацікавленості органів місцевої влади в ефективному розпорядженні наявними ресурсами регіонального розвитку. За допомогою місцевих бюджетів втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей економіки, найперше сільського господарства; здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми підвищення життєвого рівня населення. Крім цього, місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансуванні суспільних послуг, зокрема соціального характеру. За рахунок видатків місцевих бюджетів фінансуються заклади культури, фізичної культури і спорту, молодіжні програми тощо. Більше того, основна частина деяких видів послуг надається переважно органами місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямком перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку регіону повинно бути: збільшення, розширення і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на території міста; застосування новітніх підходів до формування видаткової частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління фінансовими ресурсами, акумульованими в бюджеті; підвищення адекватності системи регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів; впровадження в

практику середньо- і довгострокового планування місцевих бюджетів; проведення кількісної та якісної оцінки виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації; підвищення превентивних заходів та посилення контролю щодо порушень бюджетного законодавства, чітке визначення відповідальних осіб у розрізі кожного напрямку здійснення бюджетної політики на місцевому рівні.

На нашу думку, пріоритетними напрямками удосконалення системи соціального захисту та соціального забезпечення населення в Україні є: удосконалення нормативно-правової бази соціального захисту населення; забезпечення прозорості фінансування усіх державних програм соціального спрямування; перегляд системи критеріїв та підстав, за якими громадянам надають пільги та призначають соціальні виплати; посилення принципу адресності при призначенні та наданні соціальної допомоги; підвищення ефективності виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері вдосконалення державної системи соціального захисту; оптимізація мережі розпорядників бюджетних коштів.

На даному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні ключова роль в управлінні соціальною сферою територіальних громад належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, зокрема і об'єктів соціальної інфраструктури, беруть участь у розробці та реалізації соціальних проектів, вирішують питання розподілу коштів. Проте, проаналізувавши стан соціальної сфери та рівень задоволення соціальних потреб населення територіальних громад можна виділити низку проблем. Так, за часи незалежності близько 70 % об'єктів соціальної інфраструктури було передано на баланси міських, сільських та селищних рад. Переважна більшість видатків соціальної сфери також передано на рівень громад. Місцева влада має здійснювати фінансування об'єктів соціальної інфраструктури з місцевих бюджетів. Видатки на розвиток соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист та соціальне забезпечення) традиційно складають переважну частину видатків місцевих бюджетів. Але застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично були позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою через відсутність власних коштів. Об'єкти соціальної інфраструктури і сьогодні залишаються залежними від субвенцій. Крім того більшу частину видатків, що спрямовуються на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, використовують на виплату заробітної плати – захищеної статті бюджетного фінансування.

Політика щодо розвитку соціальної сфери територіальних громад має базуватись на таких основних принципах соціальної політики: справедливості (підтримку від держави отримують не всі, а лише ті люди, які справді її потребують); адресності (на основі індивідуального підходу, а не всім порівну); субсидіарності (механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»: всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції місцевої влади).

Наведений перелік принципів слід доповнити основними принципами секторальної децентралізації у соціальній сфері, а саме: доступність, тобто максимальне наближення послуг до споживача та забезпечення якості послуг. Важливою складовою секторальних реформ стане удосконалення соціальних стандартів щодо надання медичних, освітніх, культурних послуг, а також послуг соціального захисту. Зокрема, секторальна децентралізація у сфері освіти має забезпечити доступність та належну якість освітніх послуг незалежно від місця проживання, створення прозорої системи фінансування освіти, забезпечення гарантованих джерел фінансування освітніх послуг. Реалізація секторальної децентралізації у сфері охорони здоров'я передбачає наближення медичних послуг до людини з одночасним підвищенням якості їх надання, а також змінити систему фінансування медицини, аби кошти вкладалися безпосередньо в послугу, за якою звертається людина [1].

Секторальна децентралізація в сфері культури зорієнтована на створення матеріальних, фінансових та організаційних умов розвитку мережі закладів за умов збереження її потенціалу та надання гарантованого обсягу послуг. Секторальна децентралізація соціального захисту спрямована на: виконання об'єднаною територіальною громадою власних (самоврядних) та делегованих повноважень у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей; підвищення рівня управління та організації надання соціальних послуг (державні стандарти соціальних послуг, вартість соціальної послуги, моніторинг та оцінка якості соціальних послуг, диверсифікація надавачів соціальних послуг; реформування інтернатних установ для дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування (деінституалізація інтернатної системи).

Не менш важливе значення для соціального розвитку територіальних громад матиме здійснення контролю та проведення моніторингу надання послуг соціальної сфери. Цей напрямок реалізації секторальної децентралізації задекларовано в переліку етапів та завдань за всіма її сферами. З метою відстеження результатів впровадження реформ слід розробити систему індикаторів, які дозволять відстежити зміни у якості надання медичних, освітніх та інших послуг на рівні територіальних громад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Конфлікт між євроінтеграційними прагненнями та існуючими реаліями зумовлює гостру потребу в послідовній переорієнтації вітчизняної соціальної політики на досягнення високого рівня соціальних стандартів, побудову розвиненої системи соціального захисту населення, забезпечення ефективного захисту прав працівників і всебічного гармонійного розвитку особистості. За роки незалежності в Україні не вдалося забезпечити гідний рівень життя й соціальної захищеності громадян, утвердити в суспільстві засади соціальної справедливості, злагоди та цілісності. Однією із вагомих перешкод на шляху ефективної реалізації в нашій країні соціальної політики є недостатній рівень її фінансового забезпечення у поєднанні з нераціональним плануванням,

розподілом і неефективним використанням наявних фінансових ресурсів. Дані офіційної статистики засвідчують існування в останнє десятиліття стійкої, яскраво вираженої тенденції бюджетного фінансування видатків соціального спрямування за залишковим принципом з одночасним щорічним зниженням їх частки як у структурі видатків зведеного бюджету України, так і у ВВП. Це суперечить положенням Конституції, яка проголошує соціальну спрямованість економіки нашої держави, головним обов'язком якої є утвердження та забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності. У зв'язку з цим важливим загальнодержавним завданням стає пошук ефективних механізмів планування та здійснення соціальних видатків з урахуванням передового зарубіжного досвіду, що дало б змогу повною мірою реалізувати пріоритети соціальної політики, тому є потреба у подальших наукових дослідженнях теоретико-практичних аспектів удосконалення планування та здійснення соціальних видатків у реалізації соціальної політики держави.

Список літератури.

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – С 475-476.
2. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
4. Закон України «Про прожитковий мінімум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/966-14>
5. Офіційний веб-сайт Державної Казначейської Служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.treasury.gov.ua>.
6. Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598.
7. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко. // Україна: аспекти праці. – 2012. – №1. – С. 31–37.

References.

1. President of Ukraine (2017), *Analitychna dopovid do Shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshche Ukrainy v 2017 rotsi»* [Analytical report to the Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Internal and External Situation of Ukraine in 2017"], NISD, Kyiv, Ukraine, pp 475-476.
2. State Service of Statistics of Ukraine, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 05 July 2019).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19> (Accessed 05 July 2019).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine "On the subsistence minimum" available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/966-14> (Accessed 05 July 2019).
5. Official website of the State Treasury Service of Ukraine, available at: <http://www.treasury.gov.ua> (Accessed 05 July 2019).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), Draft Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2019" dated September 15, 2018, No. 9000, available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598 (Accessed 05 July 2019).
7. Serhiienko, O. (2012), "Social policy in the modern world and in Ukraine ", *Ukraina: aspekty pratsi*, vol. 1, pp. 31–37.

Стаття надійшла до редакції 17.07.2019 р.