

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
ЯК ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В УКРАЇНІ**

**Козарезенко Л.В.,
Лопатинська Л.А.**

Предметом роботи є аналіз законодавчого забезпечення функціонування системи соціальних послуг. Метою роботи є виявлення неузгодженостей, що стримують удосконалення системи надання соціальних послуг в Україні та надання пропозицій щодо їх усунення та покращення механізму функціонування системи соціального захисту населення. Методологія проведення роботи. Робота виконана на основі аналізу нормативно-правового забезпечення надання соціальних послуг зокрема, та системи соціального захисту населення в цілому. Результати роботи. Визначено необхідність внесення змін та доповнень до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про благодійну діяльність та благодійні організації», що спростить участь благодійних організацій у закупівлі соціальних послуг. Також необхідним є внесення змін до Бюджетного Кодексу України де визначено, що бюджетні видатки в рамках державних програм соціального забезпечення на надання соціальних послуг призначаються тільки для державних установ (територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів). Разом з тим, можливість спрямування цих коштів для отримання гарантованих державою соціальних послуг позабюджетною установою не передбачена у Бюджетному кодексі. Іншими словами, чинне бюджетне законодавство в Україні базується на концепції, яка передбачає, що соціально незахищеним категоріям громадян чи громадянам, які опинилися в складних життєвих обставинах, соціальні послуги надаються апіорі у бюджетних установах (а не в недержавних закладах) і фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Така норма закону порушує принцип рівноправності доступу недержавних поставальників соціальних послуг до отримання фінансування. Галузь застосування результатів: організація та проведення наукових досліджень у сфері державних фінансів, в тому числі фінансів соціальної сфери, формування основних напрямків державної політики регулювання фінансових відносин соціальної сфери. Висновки. Без змін в законодавстві, реформування системи соціальних послуг та створення повноцінного ринку соціальних послуг залишиться лише популістським лозунгом, та не призведе до поліпшення якості послуг для громадян та сімей, що знаходяться в складних життєвих обставинах.

Ключові слова: система соціальних послуг, соціальне замовлення, соціальний захист, соціальне обслуговування, державні закупівлі, соціальний стандарт, соціальна політика.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ
КАК ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В УКРАИНЕ**

**Козарезенко Л.В.,
Лопатинская Л.А.**

Предметом работы является анализ законодательного обеспечения функционирования системы социальных услуг. Целью работы является выявление неточностей, что сдерживают совершенствование системы предоставления социальных услуг в Украине и предоставление предложений по их устранению и улучшению механизма функционирования системы социальной защиты населения. Методология проведения работы. Работа выполнена на основе анализа нормативно-правового обеспечения предоставления социальных услуг в частности, и системы социальной защиты населения в целом. Результаты работы. Определена необходимость внесения изменений и дополнений в Законы Украины «Об общественных объединениях» и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», что упростит участие благотворительных организаций в закупке социальных услуг. Также необходимо внесение изменений в Бюджетный Кодекс Украины, где определено, что бюджетные расходы в рамках государственных программ социального обеспечения на предоставление социальных услуг предназначаются только для государственных учреждений (территориальные центры социального обслуживания, центры социальной реабилитации детей-инвалидов, центры профессиональной реабилитации инвалидов). Вместе с тем, возможности направления этих средств, для получения гарантированных государством социальных услуг внебюджетным учреждениям не предусмотрены в Бюджетном кодексе. Иными словами, действующее бюджетное законодательство в Украине базируется на концепции, которая предусматривает, что социально незащищенным категориям граждан или гражданам, оказавшимся в сложных жизненных обстоятельствах, социальные услуги предоставляются апіорі в бюджетных учреждениях (а не в негосударственных учреждениях) и финансируются по статьям расходов «Социальная защита и социальное обеспечение». Такая норма закона нарушает принцип равноправия доступа негосударственных поставщиков социальных услуг к получению финансирования. Область применения результатов: организация и проведение научных исследований в сфере государственных финансов, в том числе финансов социальной сферы, формирование основных направлений государственной политики регулирования финансовых отношений в социальной сфере. Выводы. Без изменений в законодательстве, реформирование системы социальных услуг и создание полноценного рынка социальных услуг останется лишь популистским лозунгом и не приведет к улучшению качества услуг для граждан и семей, находящихся в сложных жизненных обстоятельствах.

Ключевые слова: система социальных услуг, социальный заказ, социальная защита, социальное обслуживание, государственные закупки, социальный стандарт, социальная политика.

**INSTITUTIONAL MAINTENANCE OF THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES
AS BACKGROUND HUMAN DEVELOPMENT IN UKRAINE**

**Kozarezenko L.V.,
Lopatinskaya L. A.**

The subject of the work is to analyze the functioning of the legislative provision of social services. The aim is to identify discrepancies that hinder the improvement of the provision of social services in Ukraine and provide proposals to address them and improve the mechanism of functioning of the system of social protection of the population. The methodology of the work. Work is done on the basis of the analysis of regulatory framework of the provision of social services in particular, and the social security system as a whole. Results. Identified the need to make changes and additions to the Law of Ukraine «On Public Associations» and «On Charity and Charitable Organizations», which will facilitate the participation of charitable organizations in the procurement of social services. Also need to make changes to the Budget Code of Ukraine, where it is determined that budget expenditures under government welfare programs for the provision of social services are intended only for public institutions (territorial social service centers, centers for social rehabilitation of disabled children, the centers of vocational rehabilitation of persons with disabilities). However, the possibility of sending these funds for social services guaranteed by the state extra-budgetary institutions are not

provided in the Budget Code. In other words, the current budget legislation in Ukraine is based on the concept, which provides that the socially vulnerable categories of citizens or citizens who find themselves in difficult circumstances, social services are available a priori in budgetary institutions (as opposed to private institutions) and are financed by «Social protection and social security». This provision of the law violates the principle of equality of access of non-governmental social service providers to obtain funding. Scope of the results: the organization and carrying out scientific research in the area of public finance, including finance the social sphere, the formation of the main directions of the state policy of regulation of financial relations in the social sphere. Conclusions. No change in the law, reform of the system of social services and the creation of full-fledged market of social services will only populist slogan and will not lead to an improvement in the quality of services for citizens and families in difficult circumstances.

Key words: system of social services, social order, social protection, social services, public procurement, social standards and social policy.

Постановка проблеми. Соціальні послуги є складовою системи соціального захисту населення. В Україні ця форма підтримки населення є пріоритетним напрямом державної соціальної політики, що зумовлено високим рівнем бідності населення, соціального сирітства, безробіття, погіршенням демографічної ситуації, низьким рівнем адаптованості населення до ринкових умов господарювання тощо. Крім того, соціальні послуги є важливими в якості допомоги людям, що потрапили в складні життєві обставини та не можуть самостійно вийти з цього стану та компонентом протидії різного роду епідемії соціально-небезпечних хвороб, таких як туберкульоз, ВІЛ/СНІД, наркозалежність тощо. Соціальна послуга розуміється, переважно, як результат безпосередньої взаємодії надавача послуг та споживача послуг. Сферою реалізації соціальних послуг є повсякденна життєдіяльність суспільства, у рамках якої функціонують державні органи, підпорядковані їм структури та ті недержавні організації, яким делеговані повноваження держави у даній сфері. Забезпечення якості соціальних послуг є частиною Стратегії розвитку Української держави, що потребує створення законодавчої, організаційної, економічної основи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем системи соціального захисту населення, правового регулювання відносин у сфері соціального обслуговування, надання соціальних послуг вразливим верствам населення присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених: Н. Б. Болотіної, В. С. Венедиктова, Т. З. Гарасимова, В. В. Жернакова, П. Д. Пилипенка, Н. М. Хуторян, О. І. Процевського, Г. І. Чанишевої, С. М. Прилипко, С. М. Синчук, І. М. Сироти, Е. М. Лібанова, О. М. Палій, Т. В. Семигіна, В. А. Скуратівський, Б. І. Сташків, В. П. Троцинський та ін. Незважаючи на це, питання, пов'язані з визначенням сучасного проблем та шляхів удосконалення законодавства, що регулює сферу соціальних послуг, його адаптації до законодавства Євросоюзу залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сучасного стану нормативно-правового забезпечення системи надання соціальних послуг населенню в Україні і надання пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють надання соціальних послуг населенню в Україні показав, що законодавче регулювання організації та функціонування системи надання соціальних послуг, здійснюється в трирівневій ієрархічній системі. Перший – конституційний, другий – законодавчий, третій – підзаконний.

Перший рівень нормативного регулювання є базою для розроблення відповідних законів і підзаконних актів. Аналіз положень Конституції України дає підстави стверджувати, що в основному законі держави немає окремих правових норм, які гарантували б право громадянина на соціальні послуги, що надаються інститутами державної влади, проте ст. 46 визначено право на отримання соціальних послуг у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин [1]. Таким чином в Конституції України формально зафіксовано основні соціальні права громадян. Разом з тим, існує значний розрив між конституційним закріпленням статусу нашої країни, як соціальної держави та втіленням цієї конституційної норми у життя. Відсутність глибинних структурних перетворень у сфері соціальної політики є свідченням істотних прорахунків у здійсненні соціальної політики. Фактично маємо суперечливість процесу формування державної соціальної політики в Україні [2].

Реалії економічного стану України та необхідність забезпечення сталого розвитку держави потребують докорінних змін в системі соціального захисту і зокрема в системі соціальних послуг. Потреба в реформуванні вітчизняної системи соціального захисту, в тому числі соціальних послуг, посилюється особливостями фінансової та політичної кризи, що негативно впливає на обсяги бюджетних надходжень та збільшує потреби у витратах, як правило, низькоефективних бюджетних коштів. У цьому контексті постає питання необхідності внесення змін до чинної законодавчої бази, що регламентує діяльність суб'єктів, які надають соціальні послуги, усуненні прогалин у нормах права, які на практиці перешкоджають задовольняти потреби громадян у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Необхідність вдосконалення правової бази, яка регламентує діяльність у сфері надання соціальних послуг, продиктовано і проголошенням Україною європейського курсу розвитку.

Сфера соціальних послуг є відносно новою формою порівняно з іншими складовими системи соціального захисту населення (як наприклад, система пенсійного забезпечення, працевлаштування, медичної допомоги тощо). На сьогодні домінуючими формами соціального захисту в Україні є соціальні виплати, пільги та субсидії. Соціальні послуги, на жаль, недостатньо мірою охоплюють соціально незахищені категорії громадян.

Сфера соціальних послуг почала розвиватися в Україні в 2003 році із вступом в дію Закону «Про соціальні послуги» (№ 966-IV від 19 червня). Цим законом визначаються основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг і дається визначення категорії соціальні послуги, як комплексу заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їх життєвих проблем [3]. Вказаний закон фактично задекларував перехід до нових форм і механізмів соціального захисту населення, притаманних європейській моделі.

Нині в Україні існує достатньо розвинений сектор державних соціальних послуг, надання яких належить до компетенції трьох міністерств, а саме Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я. Соціальні послуги, перелік видів яких складає понад 100 найменувань, надаються близько 30 категоріям населення та охоплюють приблизно 1 млн. осіб [4]. Незважаючи на те, що Законом України «Про соціальні послуги» визначено основні організаційно-правові засади надання соціальних послуг, значну частину законодавчих норм і досі не реалізовано на практиці.

З метою вирішення проблемних питань у сфері надання соціальних послуг в 2007 році схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг (Розпорядження КМУ від 13 квітня № 178-р). У концепції передбачалося застосування гнучких бюджетних процедур, впровадження ринкових механізмів, демонополізація соціальних послуг та розширення кола постачальників послуг, децентралізація управління й підвищення ролі місцевого самоврядування у розв'язанні соціальних питань. Згодом Урядом було визнано, що ця Концепція реалізована не в повному обсязі, насамперед, через відсутність законодавчого врегулювання ряду питань, зокрема у сфері формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниць у соціальних послугах, їх видах і обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням потреб соціально-вразливих верств населення, необхідності впровадження стандартизації соціальних послуг.

Розпорядженням КМУ від 8 серпня 2012 року № 556-р. «Про стратегію реформування системи соціальних послуг» започатковано новий етап розвитку державної політики щодо вразливих верств населення країни. Стратегією передбачено

ФІНАНСИ, ГРОШОВИЙ ОБІГ, КРЕДИТ

низку інноваційних рішень в системі управління та фінансування соціальних послуг, а саме переорієнтацію надання послуг з принципу утримання наявної інфраструктури на принципи конкурентного і рівноправного ринку для широкого спектру потенційних надавачів, запровадження інтегрованої моделі замовлення послуг, розширення переліку і покращення якості існуючого набору послуг, особливо в частині профілактики, реабілітації та реінтеграції вразливих громадян в суспільство.

Національним планом дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», (Указ від 12 березня 2013 року № 128/2013), в частині Реформування системи соціальної підтримки та послуг, в розділах 49.1.4 та 49.1.5, була передбачена розробка наступних документів:

- розроблення та затвердження нормативу фінансування отримувача соціальних послуг, що надаються відповідно до державних стандартів соціальних послуг;

- розроблення та затвердження фінансових нормативів бюджетної забезпеченості витрат за відповідними соціальними стандартами надання соціальних послуг, встановленими на одного отримувача [5].

Також в щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році», в розділі 1.5.4. Продовження реформ у сфері соціальної підтримки та соціального страхування на 2013 рік, поряд з іншими завданнями були запропоновані наступні кроки щодо розвитку системи надання соціальних послуг:

- удосконалити систему контролю за додержанням законодавства у сфері соціальної підтримки та надання соціальних послуг громадянам;

- врегулювати питання нормативного забезпечення диверсифікації надавачів соціальних послуг шляхом залучення до цього процесу недержавних організацій на конкурсних засадах [6].

13 березня 2013 року Розпорядженням КМУ № 208-р було затверджено План заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, яким передбачається внесення змін та доповнень в нормативно-правові документи, які б дозволили забезпечити перехід від діючої системи соціальних послуг до «ринку соціальних послуг». Ця низка нормативно-правових актів утворює третій (підзаконний) рівень нормативно-правового регулювання системи надання соціальних послуг.

Отже, законодавче поле щодо соціального обслуговування в Україні є досить великим. На сьогодні, крім норм прямої дії Конституції України, діє принаймні 18 законів, які містять норми щодо «соціальних послуг», «соціального обслуговування» чи «соціальної роботи» та їх державних гарантій для окремих груп населення. Діють десятки постанов та розпоряджень Уряду та допоміжних відомчих актів. Діяльність суб'єктів у відповідній сфері соціальних відносин, другий рівень нормативно-правового регулювання системи, регламентується зокрема Законами України: «Про соціальні послуги» (№ 966-IV від 19.06.2003 р.), «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (№ 107-VI від 28.12.2007 р.), «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (№ 1768-III від 01.06.2000 р.), «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних» (№ 2623-IV від 02.06.2005 р.), «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» (№ 2109-III від 16.11.2000 р.), «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (№ 2558-III від 21.06.2001 р.) та іншими нормативними актами.

За останні роки прийнято більше двох десятків законів щодо гарантій надання соціальної допомоги різним категоріям населення, проте не створено належної нормативно-правової бази для забезпечення певного рівня якості соціальних послуг.

Якщо проаналізувати ініціативи щодо модернізації та змін у сфері надання соціальних послуг, то видно, що більшість з них заявлено саме як проекти, хоча деякі з цих намірів таки втілюються в життя. Зокрема, Закон України від 15 березня 2012 року № 4523-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг» передбачає внесення змін до законів України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про соціальні послуги» в частині визначення потреб громадян у соціальних послугах та їх видах і обсягах, планування та надання послуг з урахуванням певних потреб, впровадження стандартизації соціальних послуг, залучення до надання соціальних послуг недержавного та приватного секторів здійснення соціального замовлення, надання права об'єднанням громадян безпосередньо вести господарську діяльність без мети отримати прибуток і впровадження диференційованого підходу під час оплати соціальних послуг залежно від доходу їх отримувача.

Проте чинне законодавство містить ряд недоліків щодо забезпечення ефективного функціонування недержавної соціальної інфраструктури. Недосконалість існуючого законодавства у сфері соціальних послуг можна побачити на прикладі застосування «Методичних рекомендацій визначення потреб населення адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах», які прийнято Наказом Міністерства соціальної політики від 15 жовтня 2012 року за № 648. Досвід застосування цієї методики на регіональному рівні показав, що Методика визначає потреби в послугах (відповідно до Переліку соціальних послуг), але Головні управління праці та соціального захисту та Територіальні центри соціального обслуговування, які є активним учасником визначення потреб, не мають в своїх функціях надання значної кількості послуг які включені в Перелік. Це вносить певні проблеми у визначенні реальної ситуації з потребами в соціальних послугах.

Важливим для закупівлі за бюджетні кошти соціальних послуг, які надають недержавні надавачі стало затвердження Постановою КМУ від 29 квітня 2013 р № 324 «Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів». Але часто процес реформування системи соціальних послуг гальмується проблемами з удосконаленням законодавства у разі, якщо це стосується питань фінансування соціальних послуг.

Відповідно до ст. 14 Закону «Про соціальні послуги» фінансування соціальних послуг має здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, та інших джерел, передбачених законодавством; у місцевих бюджетах повинні плануватися кошти, необхідні для фінансування соціальних послуг; у державному та місцевих бюджетах повинні передбачатися кошти для фінансування цільових програм надання соціальних послуг. Однак, нині в державному бюджеті відповідне призначення мають лише витрати на соціальні послуги для прийомних сімей й будинків сімейного типу та не передбачено окремих програм надання соціальних послуг, які надавали б можливість купувати послуги у недержавних надавачів. Сума видатків місцевих бюджетів (видатки спеціального фонду) на соціальний захист, соціальне забезпечення, як потенційного джерела фінансування надання неурядовими організаціями соціальних послуг, є досить незначною на практиці.

Таким чином, у державному та місцевих бюджетах дотепер не впроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надаватися неурядовими організаціями за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення. Наразі бюджетне фінансування спрямовується на утримання бюджетних установ, а не надання якісних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги.

Разом із впровадженням Порядку здійснення соціального замовлення передбачалося внести зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель» та вивести «соціальні послуги» з під дії цього Закону. Але Порядок здійснення соціального замовлення прийняли, а зміни не внесли. Тому зараз, корисний для розвитку ринку соціальних послуг документ, вводить регуляторні обмеження для недержавних надавачів соціальних послуг та суперечить діючому законодавству. Якщо, відповідно до ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (від 1 січня 2010 року № 2289-VI) конкурс на закупівлю

послуг не потрібно проводити, «за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень» [7], то п. 1 Порядку, виключно для недержавних надавачів соціальних послуг, зобов'язує їх проводити конкурси на суми менші ніж 100 000 грн. У разі коли вартість закупівлі соціальних послуг дорівнює або перевищує цю суму, соціальне замовлення здійснюється відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» [8]. Таким чином, Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів перешкоджає організаціям, що багато років надають соціальні послуги на регіональному рівні, отримувати цільове фінансування на свою діяльність.

Крім того, на відміну від Закону України «Про соціальні послуги» в якому закріплено, що фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів (стаття 14), Порядок здійснення соціального замовлення передбачає лише фінансування за рахунок місцевих бюджетів (п. 2, п. 1). Таким чином Порядок, як підзаконний акт вносить обмеження в дію двох Законів України.

Також, відповідно до положень Закону «Про соціальні послуги», підставою для надання населенню соціальних послуг є ліцензія, яка має видаватися державним органом виконавчої влади, відповідальним за організацію та контроль за наданням соціальних послуг, тобто Міністерством соціальної політики України. Тобто, ліцензування є механізмом, який дає змогу здійснювати відповідні види діяльності на ринку соціальних послуг лише тим надавачам послуг, які дотримуються мінімальних вимог, визначених державою. Таким чином, механізм ліцензування гарантує громадянам право отримання від надавачів соціальних послуг відповідного рівня, не нижчого встановленого державою.

Право на професійну діяльність у сфері надання соціальних послуг визначалося в ст. 16 вказаного Закону, в якій зазначалося, що «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (№ 1775-III від 01.06.2000 р.). Втім, яка саме діяльність вважається професійною у цій сфері і які види послуг підлягають ліцензуванню законодавством не визначено. Більш того, 15 грудня 2009 р. після внесення змін до законів щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні дану статтю закону було виключено. Таким чином, існування прогалини в законодавстві, пов'язаної з відсутністю механізму ліцензування, нині перешкоджає неурядовим організаціям, які надають соціальні послуги (громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг), мати доступ до державних фондів. Більш того, діяльність даних організацій є незаконною, оскільки вони, згідно даного Закону, повинні бути ліцензовані, а ліцензію отримати неможливо за відсутності такого механізму. Наразі серед фахівців соціальної галузі і науковців існує невизначеність та ведуться дискусії, як щодо впровадження процедури видачі ліцензій, так і щодо критеріїв, за яким необхідно встановлювати ліцензійні умови (чи за видом послуг, чи за видом соціального закладу, чи за цільовою групою отримувачів послуг).

Якщо зараз законодавство щодо соціальних послуг, особливо в частині фінансування, не відповідає завданням Стратегії реформування системи соціальних послуг, необхідно зазначити перехідний період протягом якого будуть поступово впроваджуватися нові форми фінансування, можливо по окремим послугам та цільовим групам.

Отже, редакція Закону «Про соціальні послуги» потребує суттєвих змін. Зокрема, необхідно розширити зміст визначення «соціальний працівник»; передбачити перегляд переліку видів соціальних послуг: вони повинні кореспондуватися з чинним соціальним законодавством для окремих вразливих груп громадян та існуючою практикою. Саме це надасть змогу їх стандартизації, встановлення вартості та уможливить замовлення за кошти бюджету, які виділяються на соціальний захист згідно з державними програмами.

Законом варто визначити послуги, які можуть бути делеговані недержавним суб'єктам надання послуг. Необхідно також переглянути вимоги щодо ліцензування діяльності надавачів соціальних послуг: має бути визначений короткий перелік видів послуг, які необхідно ліцензувати, вимоги щодо ліцензування повинні стосуватися рівною мірою державних і недержавних суб'єктів.

Для гнучкості механізмів фінансування недержавних суб'єктів необхідно змінити підходи до формування стандартів: державні стандарти мають встановлюватися для послуг (незалежно від надавача), а не для закладів. Для цього необхідно внести відповідні зміни до Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (№107-VI від 28.12.2007 р.). Стандарти повинні визначити критерії до якості та умов надання послуг, граничні тарифи на окремі види послуг, обов'язковий обсяг і зміст, що має бути забезпечений у межах цих тарифів. У Законі необхідно вдосконалити визначення поняття «соціальний стандарт», навести сучасний перелік державних соціальних стандартів у сфері соціального захисту, що не прив'язаний до державних закладів системи Міністерства праці та соціальної політики.

На сьогодні базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум. У Законі «Про прожитковий мінімум» (№ 966-XIV від 15 липня 1999 р.) зазначається: прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [9].

Не дивлячись на те, що прожитковий мінімум на одну особу і для основних соціально демографічних груп із року в рік зростає, він ледве дозволяє забезпечити первинні або фізіологічні потреби людини (головним чином – здорової, оскільки цей мінімум не враховує вартість ліків і лікування) та практично ігнорує соціальні потреби, які є невід'ємною складовою гідного життя.

В Європейських країнах питанню встановлення мінімальних соціальних нормативів приділяється велика увага. Основним документом, що дає розуміння мінімального соціального забезпечення є Конвенція МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1951 р.), а також Європейська соціальна хартія (1961 р.), Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р.).

На жаль, стандартів, що визначають рівень і якість життя в Україні не існує. Останніми роками країна вирішувала складні соціальні проблеми не маючи відповідної концепції. В основу соціальної політики нашої держави покладені соціальні мінімуми. На відміну від соціального мінімуму, соціальний стандарт – це гарантія високого рівня і якості життя, який держава зобов'язується забезпечити громадянам. Як відомо, якість життя – це індикатор, за яким оцінюються успішність країни. На реалізацію статті 4 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», якою передбачена класифікація соціальних нормативів за рівнем задоволення потреб – це «нормативи раціонального споживання» та «нормативи мінімального споживання» пропонується введення поняття «раціональний споживчий бюджет». На сьогодні нормативи раціонального споживання не розраховуються.

На відміну від прожиткового мінімуму до раціонального споживчого бюджету можуть бути включені товари більш високої якості, витрати на придбання житла, оздоровлення та відпочинок, культурно-освітні заходи, обов'язкові платежі та інші витрати. Цей показник може використовуватися для оцінки рівня життя населення, розроблення та реалізації соціальних програм. Необхідно розробити і затвердити методологію визначення раціонального споживчого бюджету із вводом терміну «державні соціальні стандарти послуг». Таким чином покращиться якість надання послуг, гарантованих законодавством і відповідність їх міжнародним стандартам. Також потребує перегляду затверджений Наказом Мінсоцполітики від 03.09.2012 № 537 «Перелік соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах».

Бюджетне законодавство має містити призначення видатків на фінансування соціальних послуг. Делеговані повноваження місцевим бюджетам повинні передаватися на організацію конкретного «пакета послуг» на певній території. Перейти до планування бюджетних коштів, відповідно до вартості послуг та попиту на них.

Щодо системи моніторингу, контролю та оцінки якості соціальних послуг необхідно враховувати те, що контроль та оцінка якості послуг це два зовсім різні процеси і їх повинні реалізовувати різні структури. Контроль має на меті визначення всіх розходжень між тим, що прописано в законах та тим, що на практиці реалізується постачальниками соціальних послуг. Натомість оцінювання якості – це загальний та комплексний процес проведення змін з метою постійного покращення якості послуг. В Україні ж намагаються звести контроль та оцінку якості в один процес, який, перед усім буде виконувати «карні» функції. Це потрібно враховувати при розробці змін до чинного законодавства щодо соціальних послуг.

На нашу думку, перелік нормативно-правових документів, до яких потрібно внесення змін та доповнень, необхідно розділити на групи:

- фінансове забезпечення соціальних послуг;
- соціальні послуги на регіональному рівні;
- забезпечення рівноправності учасників ринку соціальних послуг в отриманні бюджетних коштів;
- технологічне забезпечення соціальних послуг;
- нормативні документи по окремим соціальним групам.

Висновки з проведеного дослідження. Аналіз нормативно-правового забезпечення надання соціальних послуг показав, що на сьогодні існує неузгодженість законодавчих та нормативних актів щодо понятійного апарату, визначень та категорій, зокрема, що містяться в базових законах щодо сфери надання соціальних послуг, а саме Законі України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» та Законі України «Про соціальні послуги». Необхідно розробити нову редакцію закону «Про соціальні послуги», який би об'єднував два вищенаведених Закони. Найвні проблеми з реалізацією вже прийнятих підзаконних актів, а також з відсутністю підходів щодо розрахунку фінансування соціальних послуг на одного отримувача на заміну традиційним підходам утримання установ.

Також необхідно внесення змін та доповнень до Законів України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 № 4572-VI та «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05 липня 2012 № 5073-VI. Без внесення змін в ці закони неможлива участь благодійних організацій у закупівлі соціальних послуг. Також необхідно внесення змін до Бюджетного Кодексу України. Серйозною проблемою реалізації Закону «Про соціальні послуги» є те, що у Бюджетному кодексі України, зокрема ст. 89 п. 4 (а), визначено бюджетні видатки в рамках державних програм соціального забезпечення на надання соціальних послуг, які призначають тільки для державних установ (територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів). Разом з тим, можливість спрямування цих коштів для отримання гарантованих державою соціальних послуг позабюджетною установою не передбачена у Бюджетному кодексі [10]. Іншими словами, чинне бюджетне законодавство в Україні базується на концепції, яка передбачає, що найбільш соціально незахищеним категоріям громадян чи громадянам, які опинилися в складних життєвих обставинах, соціальні послуги надаються апріорі у бюджетних установах (а не в недержавних закладах) і фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Така норма закону порушує принцип рівноправності доступу недержавних постачальників соціальних послуг до отримання фінансування. Відповідно до положень чинного бюджетного законодавства неурядова організація не може фінансуватися і за надання такої соціальної послуги, як забезпечення продуктами харчування інваліда. Оскільки розрахунок коштів на харчування інваліда здійснюється під час формування кошторису відповідної бюджетної установи в залежності від кількості утримуваних в ній інвалідів.

Проблема надання соціальних послуг корінним чином пов'язана з іншими проблемами соціальної політики, такими як громіздкі системи соціальних пільг та дотацій, прожитковий мінімум, методика обрахування якого не переглядалася вже 13 років, тощо. Важливим завданням є також внесення поняття вартості життя людини, як важливого показника розвитку суспільства в стратегічні напрями соціальної політики до 2023 року.

Для досягнення мети реформ необхідна координація дій різних міжнародних проектів та програм, які займаються реформуванням системи надання соціальних послуг. Цю функцію може взяти на себе Громадська рада при Міністерстві соціальної політики, до якої входять організації, що надають соціальні послуги та багато років приймають участь у процесі розвитку системи надання соціальних послуг.

Список використаних джерел

1. Конституція України / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2006. – 160 с.
2. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / О. М. Пищуліна, Я. А. Жаліло, С. І. Лавриненко, Д. С. Покришка / за заг. ред. В. Є. Воротіна – К.: НІСД, 2009. – 108 с.
3. Закон України Про соціальні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
4. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави. Національна доповідь / за аг. ред. В.М. Гейця [та ін]. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
5. Указ Президента від 12.03.2013 р. № 128/2013 «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.
6. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-13>
7. Закон України «Про здійснення державних закупівель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р № 324 «Про порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>
9. Закон України «Про прожитковий мінімум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-14>
10. Бюджетний кодекс України [Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами, внесеними згідно із 8 Законами України в 2010-2011 рр.)] // Офіц. вісн. України. -2010. - 3 серп. (№ 59). - С. 9.

References

1. Konstytucija Ukrai'ny [The Constitution of Ukraine]. Verhovna Rada Ukrai'ny : Ofic. vyd. – K. : Parlam. vyd-vo, 2006. – 160 s.
2. Ukrai'na jak social'na derzhava: gaslo dlja politychnoi' konkurencii' chy shljah do solidaryzacji' suspil'stva? [Ukraine as a welfare state: the slogan for political competition or a way to solidarity society] O.M. Pyshhulina, Ja.A. Zhalilo, S.I. Lavrynenko D.S. Pokryshka / za zag. red. V.Je. Vorotina – K.: NISD, 2009. – 108 s.
3. Zakon Ukrai'ni Pro social'ni poslugy [Ukraine Law on Social Services]. : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

4. Social'no-ekonomichnyj stan Ukraïny: naslidky dlja narodu ta derzhavy : nacional'na dopovid' [Socio-economic situation in Ukraine: implications for people and the state: national report] za ag. red. V.M. Gejca [ta in]. – K. : NVC NBUV, 2009. – 687 s.
5. Ukaz Prezydenta vid 12.03.2013 r. № 128/2013 «Pro Nacional'nyj plan dij na 2013 rik shhodo vprovadzhennja Programy ekonomichnyh reform na 2010-2014 roky «Zamozhne suspil'stvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava»» [The National Action Plan for 2013 for the implementation of economic reform programs for 2010-2014 "Prosperous Society, Competitive Economy, Effective State"] : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.
6. Shhorichne poslannja Prezydenta Ukraïny do Verhovnoi' Rady Ukraïny «Pro vnutrishnje ta zovnishnje stanovyshe Ukraïny u 2013 roci» [Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the internal and external situation of Ukraine in 2013."] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-13>
7. Zakon Ukraïny «Pro zdjysnennja derzhavnyh zakupivel'» [Law of Ukraine "On Public Procurement"] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïny vid 29 kvitnja 2013 r № 324 «Pro porjadok zdjysnennja social'nogo zamovlennja za rahunok bjudzhetnyh koshtiv» [Cabinet of Ministers Resolution Ukraine of April 29, 2013 № 324 "On the procedure of social order through the budget"] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>
9. Zakon Ukraïny «Pro prozhytkovyj minimum» [Law of Ukraine "On Living Wage"] : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-14>
10. Bjudzhetnyj kodeks Ukraïny [The Budget Code of Ukraine] [Kodeks, Zakon Ukraïny vid 8 lyp. 2010 r. № 2456-VI (iz zminamy, vneseny my zgidno iz 8 Zakonamy Ukraïny v 2010-2011 rr.)] // Ofic. visn. Ukraïny. - 2010. - 3 serp. (№ 59). - S. 9

ДАНІ ПРО АВТОРІВ

Козарезенко Людмила Володимирівна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри політичної економії ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди» вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав-Хмельницький, 08400, Україна
Лопатинська Лариса Адамівна, старший науковий співробітник відділу бюджетних видатків соціальної сфери та економічного розвитку ДННУ «Академія фінансового управління», вул. Дегтярівська 38-44, м. Київ, 04119, Україна

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ

Козарезенко Людмила Владимировна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры политической экономии ГБУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды» ул. Сухомлинского, 30, г. Переяслав-Хмельницкий, 08400, Украина
Лопатинская Лариса Адамовна, старший научный сотрудник отдела бюджетных расходов социальной среды и экономического развития ГУНУ «Академия финансового управления», ул. Дегтяревская, 38-44, г. Киев, 04119, Украина.

DATA ABOUT THE AUTHORS

Kozarezenko Ljudmila Vladimirovna, PhD, associate professor, assistant professor of economic theory department SHEE "Pereyaslav-Khmel'nitsky SPU named Gregory Skovorody" Str. Sukhomlinsky 30, Pereyaslav-Khmel'nitsky, 08400, Ukraine
Lopatinskaya Larisa Adamovna, senior researcher of the budget expenditures of the social environment and economic development, The Academy of Financial Management, 38-44 Degtyarivska Str., Kyiv, 04119, Ukraine

УДК 336.14

ПЕРСПЕКТИВНЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ У СИСТЕМІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Корнієнко Н.М.

Предметом роботи є дослідження теоретико-методологічних питань застосування перспективного бюджетного планування видатків у системі економічного розвитку країни. Метою дослідження є розкриття теоретико-методологічних засад перспективного планування видаткової частини бюджету та визначення пріоритетних напрямів розвитку бюджетного планування на середньо- та довгостроковий період.

У роботі застосовано сукупність методів, такі як діалектичний та структурний логічний та історичний, методи наукового абстрагування та синтезу.

За результатами проведеної роботи досліджено сутність перспективного бюджетного планування у системі економічного розвитку, виявлено особливості вітчизняної системи стратегічного планування та прогнозування соціально-економічного розвитку країни, розвинуто інституційні підходи впровадження перспективного бюджетного планування на середньо- і довгостроковий період; запропоновано інституційну модель та методологічні засади запровадження перспективного бюджетного планування видатків.

Результати дослідження є науково обґрунтованими пропозиціями та можуть бути використані у галузі державні фінанси при формуванні бюджетної політики.

Висновки. Перспективне прогнозування видатків бюджету є одним із вагомих елементів державного регулювання сталого розвитку та економічного зростання. Розвиток перспективного бюджетного планування видатків дозволить суттєво підвищити рівень якості і керованості системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави. Важливим є забезпечення поглиблення удосконалення підходів до перспективного бюджетного планування видатків на середньо- та довгостроковий період з метою його запровадження.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, видатки бюджету, перспективне бюджетне планування, стратегічне державне планування та прогнозування.

ПЕРСПЕКТИВНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Корниенко Н.Н.

Предметом работы является исследование теоретико-методологических вопросов применения перспективного бюджетного планирования расходов в системе экономического развития страны. Целью исследования является раскрытие теоретико-методологических основ перспективного планирования расходной части бюджета и определение приоритетных направлений развития бюджетного планирования на средне- и долгосрочный период.