

К. В. Дубич, доктор з державного управління, професор кафедри соціальної політики Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

C. Dubych, Doctor of Public Administration, Professor of Social Policy of the National Pedagogical Dragomanov University

FINANCIAL SUPPORT FOR SOCIAL SERVICES SYSTEM IN UKRAINE: THE CURRENT TRENDS ANALYSIS

Аналізом здійсненим у статті з'ясовано, що впровадженню в повній мірі положень Закону України «Про соціальні послуги» перешкоджає неналежна врегульованість механізму фінансового забезпечення системи надання соціальних послуг, якому притаманні риси радянської моделі соціального забезпечення. Статистичним аналізом виявлено екстенсивне збільшення обсягів бюджетних соціальних видатків та дефіциту Державного бюджету України, що негативно позначається на фінансуванні сфери соціальних послуг. Виявлено, що статистичні показники бюджетних видатків, що спрямовуються на надання соціальних послуг характеризуються невизначеністю та нечіткістю. З'ясовано, що серйозним недоліком вітчизняного бюджетного законодавства є порушення рівності доступу суб'єктів, що надають соціальні послуги до отримання бюджетних коштів. Належному фінансуванню системи надання соціальних послуг перешкоджають відсутність затверджених державних мінімальних стандартів соціальних послуг, ліцензування, контракування, соціального замовлення таких послуг та ін.

Based on the conducted in the article analysis there has been revealed that the full implementation of the Law of Ukraine "On Social Services" is obstructed by insufficient regulation in financial support of social services system, which is inherited the features from the Soviet social security model. Based on the conducted statistical analysis it was revealed the extensive increase in state budget social spending and the deficit of the State Budget of Ukraine which affects the social services financing. It was exposed that the statistical indicators budget expenditures allocated to social services are characterized by uncertainty and obscurity. It was ascertained that a serious lack in the National Budget Law is a breach in an equal access of social services providers to receiving of public funds. The lack in approved state minimum standards for social services, social services licensing, and other state techniques hamper the adequate funding for social services system.

Ключові слова: фінансування; механізми державного управління; соціальні послуги; соціальні видатки; державний бюджет; європейський досвід.

Key words: financing; public administration mechanisms; social services, social spending; state budget; the European experience.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Упродовж останніх двох десятиліть у різних сферах суспільного життя України здійснено цілу низку трансформацій. Утім, вітчизняна система надання соціальних послуг залишається чи найменш реформованою. Незважаючи на те, що в 2003 році було прийнято Закон України «Про соціальні послуги» [11], реалізувати його положення в повній мірі неможливо з причин відсутності належних механізмів впровадження, зокрема фінансового забезпечення. Внаслідок цього, держава і надалі продовжує утримувати монополію на ринку соціальних послуг і здійснювати надмірно централізоване

та неефективне фінансування переважно державних суб'єктів, що надають такі послуги. Застосовуваний в Україні підхід до фінансування соціальних послуг можна охарактеризувати, як «утриманський» по відношенню до державних суб'єктів, що надають соціальні послуги. В умовах відсутності конкуренції та несформованого ринку купівлі-продажі соціальних послуг такий підхід створює їм «зону комфорту», яка проявляється у :впевненості в отриманні державного фінансування; можливостях нівелювати якість соціальних послуг і раціональним використанням виділених державних коштів. Крім цього, собівартість соціальної послуги, що надається в державній установі є високою, а отримувач такої послуги не має можливості вибору надавачів, а

сам надавач позбавлений стимулів підвищувати якість такої послуги.

Підвищення адресності, рівня якості надання соціальних послуг у поєднанні з раціональним використанням бюджетних коштів є актуальним питанням в Україні, яке неодмінно має вирішуватися в контексті здійснюваних у державі реформ модернізації соціальної сфери. Це обґрунтовується принаймні тим, що чинна система соціальної підтримки населення є, окрім викладеного вище, надто складною та непрозорою, а розподіл державних соціальних трансфертів є вкрай несправедливим: менше 23 % від їх загальної суми потрапляють до бідних, інші (майже 17 млрд. грн. щороку, тобто близько 6 % доходів бюджету) надаються необхідному населенню [3, с. 22].

А відтак, фінансове забезпечення, як державно-управлінський механізм надання соціальних послуг, необхідно більш ґрунтовно проаналізувати. Власне, цим і обґрунтовується актуальність та значущість тематики, обраної для проведення в межах даної статті дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Написанню даної статті передувало ґрунтовне вивчення цілої низки наукових праць і публікацій, у яких вивчалися аспекти вітчизняної системи соціального захисту населення, таких вітчизняних вчених і дослідників, як С. Бандур, К. Батигіна, Н. Болотіна, Н. Борецька, К. Ващенко, Н. Власенко, О. Власюк, І. Гнибіденко, А. Гриненко, А. Колот, І. Курило, О. Макарова, М. Мокляк, О. Новікова, О. Петрос, О. Пішуліна, Ю. Саєнко, Б. Сташків та ін. Осмисленню широкого спектру соціальних проблем, питань соціальної політики та надання соціальних послуг сприяли роботи вітчизняних науковців В. Гошовської, М. Кравченко, О. Палій, В. Скуратівського, П. Ситніка, В. Трошинського, Н. Ярош та ін. Питання пов'язані з наданням соціальних послуг в Україні досліджували в своїх роботах Я. Белевцова, С. Горбунова-Рубан, Т. Семигіна, О. Савченко, О. Черниш, О. Шапран, І. Ярошенко та ін.

Окремі фінансово-економічні аспекти фінансування системи соціального захисту населення розглянуто в роботах таких українських дослідників і вчених, як А. Арістова, О. Коваль, О. Кочемировська, Е. Лібанова, О. Пищуліна, М. Папієв, Ю. Юрченко, Т. Яцків та ін. Заслужують на окрему увагу та стали цінними при підготовці даної статті результати дослідження російського вченого К. М. Новикової, яка в своїй докторській дисертаційній роботі [7] вивчала управління системою соціального захисту населення в умовах формування нового соціально-економічного середовища в Росії.

При написанні даної статті прийнято до уваги результати аналізу зарубіжного кращого досвіду щодо впровадження механізмів надання населенню соціальних послуг, які опубліковано Р. Тофтисова-Матерон, К. Ньюмен, М. Дімітровою в матеріалах проекту ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб» [14]. Автор опирався також на викладені в наукових публікаціях ідеї Н. Буллеін, А. Панова [15], І. Фулц, М. Трейсі [8] та інших незалежних міжнародних експертів у сфері надання соціальних послуг. При аналізі сучасних тенденцій бюджетного фінансування вітчизняної системи надання соціальних послуг було використано статистичні дані та аналітичні довідки Міністерства фінансів України [4].

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Незважаючи на те, що впродовж останніх десяти років різні аспекти надання соціальних послуг в Україні є пред-

метом вивчення багатьох вітчизняних вчених і дослідників у різних галузях науки, разом з тим питання фінансування системи надання соціальних послуг, як механізму державного управління, залишається наразі недостатньо дослідженими. Більш ґрунтовного вивчення потребують наразі сучасні тенденції фінансового забезпечення даної системи. Викладене вище зумовило потребу в виокремленні даної теми в окремих напрям дослідження та проведення його в цій статті.

Метою ізавданням дослідження статті є визначення ключових проблем державного управління з фінансового забезпечення системи надання соціальних послуг в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

За оцінками експертів вітчизняна система фінансового забезпечення сфери соціального захисту та соціального забезпечення (однією з форм якої є надання соціальних послуг) є неефективною, оскільки вона базується на неефективних соціальних грошових виплатах, цілій низці громіздких і непрозорих пільг, які були притаманні моделі соціального забезпечення колишніх радянських часів. Результати проведеного ними дослідження дали їм змогу зробити висновок, що діючи в Україні модель соціального захисту та соціального забезпечення необхідно якнайшвидше реформувати оскільки фінансування даної системи є «непосильний тягарем для нашої держави» [13, с. 6-7, 95]. Крім цього, така система далека від сучасної, економічної обґрунтованої та дієвої моделі соціального захисту населення зразка країн ЄС з огляду на задекларовані Україною євроінтеграційні наміри.

Перейдемо відразу до висвітлення сучасних тенденцій фінансового забезпечення сфери надання соціальних послуг в контексті системи соціального захисту та соціального забезпечення. З цієї метою доречно здійснити аналіз динаміки соціальних видатків з Державного бюджету України та часток у них видатків, спрямованих на надання соціальних послуг упродовж 2007-2012 рр., використовуючи офіційні дані та повідомлення [4] Міністерства фінансів України (далі - Мінфін). Відразу варто відмітити, що сфера соціального захисту та соціального забезпечення є найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України, яка за показниками валових обсягів випереджає сфери охорони здоров'я, освіти та видатки на економічну діяльність. У 2012 р., порівняно з 2011 роком, видатки загального фонду місцевих бюджетів (у т. ч. за рахунок трансфертів із державного бюджету) на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли на 7,9 млрд. грн., або на 20 % (у 2011 році приріст до 2010 р. становив 9,7 млрд. грн., або 32,5 %).

У 2012 р. з державного бюджету місцевим бюджетам було виділено додаткові дотації та субвенції на:

- виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям – 33,3 млрд. грн.;
- покращення надання соціальних послуг найуразливішим верствам населення – 380,9 млн. грн.;

- дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 372,8 млн. грн.

підвищення рівня матеріального забезпечення інвалідів І чи ІІ групи внаслідок психічного розладу – 228,1 млн. грн.

Видатки соціального спрямування за загальним фондом держбюджету зросли з 2011 р. до 2012 р. на 44,3 млрд. грн. до 272,8 млрд. грн. (див. Рис. 1).

Видатки соціального спрямування загального фонду Державного бюджету України у 2007-2012 роках

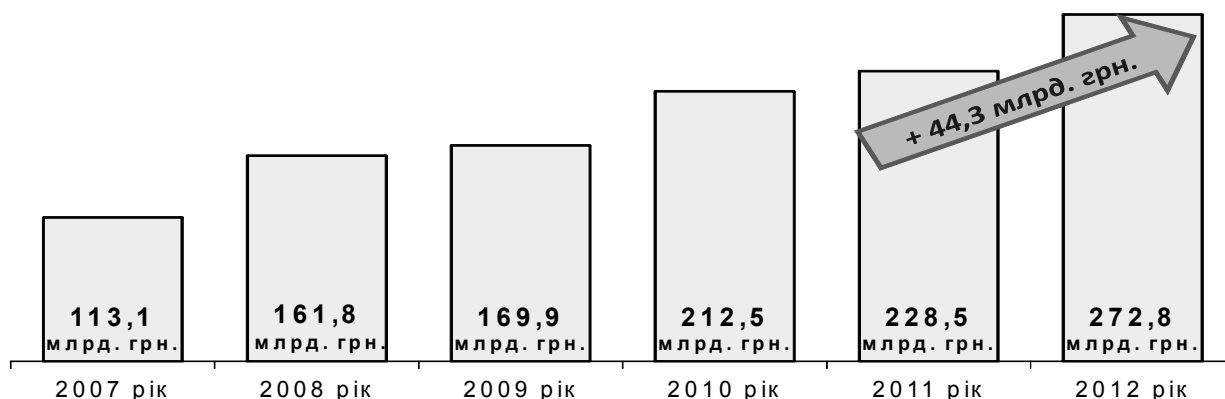


Рис. 1. Динаміка видатків соціального спрямування загального фонду Державного бюджету України у 2007-2012 рр.[4]

Втім, лівова частка вказаних вище видатків спрямовувалася на виплату пенсій, які було підвищено, цілої низки державних соціальних виплат, допомоги, пільг, субсидій

та ін. З огляду на викладене проаналізуємо окремо видатки Державного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення (див. Табл. 1).

Таблиця 1

Видатки Державного бюджету України за статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення» у порівнянні до загальних видатків у 2012 р.[4]

	Державний бюджет, в т.ч.		Загальний фонд	
	Фактично, млрд. грн.	Темп росту до 2011 р., %	Фактично, млрд. грн.	Темп росту до 2011 р., %
Всього видатків	395,68	118,7	343,59	119,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	75,25	118,4	71,17	119,7

Частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в загальних видатках Державного бюджету України у 2012 р. склала 19 %. Видатки державного бюджету на фінансування даної статті в 2012 р. порівняно з 2011 р. збільшилися на 18,4 % (або на 11,7 млрд грн), у тому числі за загальним фондом державного бюджету - на 19,7 %.

Видатки у розрізі статті «соціальний захист та соціальне забезпечення» у 2012 р. було використано на:

- соціальний захист пенсіонерів-64,5 млрд грн, із яких 45,4 млрд грн було використано в межах бюджетної програми «Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами»; 15,3 млрд грн - бюджетної програми «Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій»;

- соціальний захист інших категорій населення-7,2 млрд грн;

- соціальний захист на випадок непрацездатності-1,1 млрд грн;

- вирішення житлового питання -1,1 млрд грн;

- соціальний захист ветеранів війни та праці-0,8 млрд грн;

У 2012 р. за рахунок вищезазначених коштів здійсню-

валися видатки на фінансову підтримку статутної діяльності 21 всеукраїнської громадської організації ветеранів війни та праці, соціальний захист сім'ї, дітей і молоді, соціальний захист безробітних, придбання реабілітаційного обладнання, здійснення заходів реабілітації, цілої низки виплат компенсації, допомоги та ін.

Таким чином, на підставі здійсненого вище аналізу інформаційних ресурсів, розміщених на веб-сторінці Мінфіну про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2012 р.[4] неможливо чітко та по суті встановити обсяги державних коштів, виділених і витрачених на надання соціальних послуг, оскільки фактично не вівся окремо збір та облік відповідних статистичних показників. Найвні показники обсягів видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, що відображається у Зведеному Державному бюджеті України, не розкривають у повній мірі всього, реального обсягу бюджетного фінансування, яке спрямовується в сферу надання соціальних послуг, та не деталізують його. Певною мірою це пояснюється тим, що відповідно до діючої системи бухгалтерського обліку, окремі складові видатків на фінансування соціальних послуг, соціальних виплат включаються до інших видаткових статей бюджету, а саме до ви-

датків на : житлово-комунальне господарство, освіту, духовний і фізичний розвиток, охорону здоров'я, громадський порядок та оборону тощо [13, с. 79].

Варто відмітити, що виявити статистичні дані щодо витрат на соціальні послуги в зарубіжних країнах є також питанням непростим. У країнах Європи поширеними є показники витрат на соціальне забезпечення у відсотках до показника ВВП, які коливаються у межах 1-3 % [8, с. 32-33].

Розглянемо систему фінансового забезпечення надання соціальних послуг в Україні. Відповідно до частини третьої ст. 143 Конституції України [5] держава на підставі закону може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Законодавчим актом, який визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, є Закон України «Про соціальні послуги» [11]. Відповідно до ст. 14 вказаного Закону фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань), коштів одержувачів соціальних послуг 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. Фінансування територіальних програм розвитку соціальних послуг здійснюється за рахунок виділених місцевому бюджету цільових субвенцій чи шляхом кооперування коштів місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів.

Де-юре, як вже зазначалося вище, органи державного управління мають фінансувати здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень, зокрема щодо надання соціальних послуг, у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету. Де-факто, щороку має місце постійний дефіцит бюджету, який упродовж останніх років тільки збільшується. Так за інформаційними повідомленнями Мініфіну [2]: дефіцит Державного бюджету України в 2012 р. становив 53,39 млрд грн, що в 2,3 рази або на 29,83 млрд грн більше порівняно з 2013 р.; станом на серпень 2013 р. 37,75 млрд грн (у січні 2013 р. - 1,64 млрд грн). Зрозуміло, що дефіцит державного бюджету зумовлює недофінансування сфери соціальних послуг, яке на даний час визначено в межах 40%.

Відповідно до ст. 13 вказаного вище Закону [11] місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування можуть укладати договір щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг з недержавними суб'єктами та здійснювати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг. На даний час у державному і місцевих бюджетах не запроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надавати недержавній організації

(далі - НДО). Так ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України [1] визначено, що бюджетні видатки на надання соціальних послуг можуть виділятися через державні програми соціального забезпечення тільки для державних установ.

Відповідно ст. 87 п. 9 Бюджетного кодексу України [1] до видатків Державного бюджету України належать видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, які в основному спрямовуються на : виплату пенсій; державні програми соціальної допомоги (грошова допомога, різні компенсації, відшкодування, стипендії, програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи); підтримку організацій соціальної сфери; державні соціальні програми. Тобто, на рівні державного бюджету видатки на надання соціальних послуг не передбачаються.

Ст. 88 Бюджетного кодексу України [1] встановлено, що видатки з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення здійснюються, зокрема, на освіту, будинки культури, клубні заклади, центри дозвілля та бібліотеки. Іншими словами, українські законодавці не передбачили можливість здійснення видатків на надання соціальних послуг з сільських бюджетів. На думку автора, це значний недолік механізму фінансування системи надання соціальних послуг, який пов'язаний з недотриманням одного з базових принципів європейського врядування - принципу субсидіарності*, відповідно до якого надання соціальних послуг та управління ними мають бути децентралізованими, надаватися на найближчому для їх отримувача рівні, як правило на рівні територіальної громади. Втручання держави в процес надання таких послуг має бути мінімальним. Відповідно до принципу субсидіарності передбачається здійснення фінансування та надання громадянам послуг на найнижчому рівні управління - на рівні територіальних громад через органи місцевого самоврядування. Як переконує практика, такий підхід є сповна виправданим, оскільки представники місцевих органів влади краще обізнані з потребами в соціальних послугах, їх особливостями та іншими обставинами, врахування яких сприяє більш ефективній організації надання таких послуг.

Відповідно до ст. 89 п. 4 Бюджетного кодексу України [1] видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення можуть спрямовуватися на соціальний захист та соціальне забезпечення, зокрема на :

а) державні програми соціального забезпечення - територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

б) державні програми соціального захисту - допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям; виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги, компенсації та виплати державної соціальної допомоги окремим категоріям громадян.

На підставі аналізу викладеного вище можна стверд-

*Примітка. Дотримання принципу субсидіарності означає, що держава, делегувавши НДО право щодо надання соціальних послуг, перестає бути монополістом і безпосереднім «провайдером» на ринку соціальних послуг та перетворюється в «арбітра», зберігаючи за собою право здійснення моніторингу за виконанням завдань, визначених контрактом, за якістю наданих соціальних послуг та ефективністю використання коштів, виділених відповідно до технічних завдань контракту.

жувати, що ще одним недоліком, «пробілом» у положеннях статей Бюджетного кодексу, які регламентують видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з бюджетів різних рівнів, є спрямування бюджетних коштів виключно до державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, які знаходяться у державній власності, а управління ними здійснюється центральними органами виконавчої влади. Ст. 12 Закону України «Про соціальні послуги» [11] передбачено, що сфера надання соціальних послуг складається з державного та недержавного секторів з використанням усіх форм власності. Як відомо, до недержавного сектору відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг. Проте, на даному етапі, у державному бюджеті не передбачено можливості фінансування позабюджетних установ та немає окремих програм надання соціальних послуг, які б уможливили закупляти послуги у недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги. Іншими словами, в державному та місцевих бюджетах не впроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надаватися неурядовими організаціями за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення. Обсяги видатків місцевих бюджетів (видатки спеціального фонду) на соціальний захист, соціальне забезпечення, як потенційного джерела фінансування недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги, є досить незначною на практиці.

Іншими словами, чинне вітчизняне бюджетне законодавство базується на концепції, яка передбачає надання соціальних послуг, апіорі через державні бюджетні установи, що фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». А відтак бюджетне фінансування спрямовується здебільше на утримання бюджетних установ, а не на адресне надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Така норма Бюджетного кодексу України [1] порушує принцип рівноправності доступу недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги до отримання фінансування та є серйозною проблемою, що не дає на практиці змогу реалізовувати норми ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [11]. Відповідно до положень чинного бюджетного законодавства громадська організація не може фінансуватися навіть за надання такої соціальної послуги, як забезпечення інваліда продуктами харчування, оскільки кошти на харчування інваліда «закладаються» при формуванні щорічного кошторису відповідної бюджетної установи в залежності від кількості утримуваних в ній інвалідів. Це призводить до штучного утримання клієнтів в стаціонарних установах і поширення практики безпідставного «залучення» нових підопічних (як правило, дітей з багатодітних чи малозабезпечених родин) до перебування в інтернаті [6].

На заваді здійснення належного фінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги стоїть відсутність затверджених на рівні держави мінімальних стандартів якості надання соціальних послуг, системи ліцензування таких послуг, акредитації суб'єктів, що їх надають, як того вимагає Закон України «Про соціальні послуги» [11]. За таких умов взаємовідносини між Замовником* і суб'єктом, що надає соціальні послуги зорієнтовані не на виконання сформульованого замовлення (у вигляді певного технічного завдання, яке включає в себе конкретні параметри,

очікувані результати, позитивні зміни в цільовій групі одержувачів послуг та максимальну вартість соціальних послуг, яка розраховується відповідно до законодавства), а на забезпеченні процесу соціального обслуговування. Відсутність вказаних вище стандартів призводить до неналежного економічного обґрунтування видатків на надання соціальних послуг і застосування несправедливого, «ручного», протекціоністського, корумпованого підходів при розподілі їх фінансування, які є сприятливим середовищем для корупційних проявів.

Ефективність механізму фінансування соціальних послуг знижується і внаслідок неврегульованості тарифів на платні соціальні послуги. Хоча Постановою КМ України від 9 квітня 2005 р. № 268 затверджено Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги [10], втім він є «рамковим», тобто визначає відповідні норми в загальному та потребує деталізації. Затверджений Постановою КМ України від 19 грудня 2012 р. № 1184 Порядок надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати визначає умови, порядок здійснення оплати та перелік соціальних послуг, які надаються територіальними центрами соціального обслуговування.

Відсутність державних стандартів якості соціальних послуг і затвердженої методики розрахунку їх вартості перелік видів, зміст та обсяг соціальних послуг визначається фахівцем соціальної служби, до якої звернувся Отримувач соціальної послуги [6]. Рішення про порядок надання соціальних послуг, доцільності платити за них приймається самостійно відповідним уповноваженим органом місцевого самоврядування, який є Замовником соціальних послуг. В умовах описаної вище нормативно-правової неврегульованості Замовники «уявно», тобто на власний розсуд, визначають вартість соціальних послуг та ввелиють ефективністю використання коштів, виділених на надання таких послуг. Як свідчить практика, в багатьох випадках прийняті Замовниками рішення щодо фінансування надання соціальних послуг розглядаються контрольно-ревізійними та правоохоронними органами, як протиправні або такі, що суперечать чинному антикорупційному законодавству. Подібні «прогалини» в нормативно-правовому врегулюванні є сприятливим середовищем для бюрократичних, протекціоністських і корупційних проявів, які виникають у відносинах між фізичними, юридичними особами та посадовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування в процесі організації фінансування надання соціальних послуг.

Лева частка виділених державою бюджетних коштів за вказаними вище статтями Бюджетного кодексу України [1] спрямовується для фінансування надання соціальних послуг у установах стаціонарного типу. За таких обставин державних суб'єктів, що надають соціальні послуги влаштовує стан статус-кво, в збереженні якого вони зацікавлені, нехтуючи ефективністю надання соціальних послуг та зневажаючи запровадженням системи управління якістю таких послуг. Оцінка ж ефективності надання соціальних послуг державними суб'єктами, що надають соціальні послуги здійснюється виключно за показниками кількості осіб, що отримали такі послуги за звітний період, а їх якість залишається поза увагою Замовника. Варто відмітити, що вартість соціальної послуги у розрахунку на одну особу, що надається державними суб'єктами надання соціальних послуг, є значно вищою, ніж вартість їх надання недержавними суб'єктами.

Водночас, аналіз кращої європейської практики щодо

*Замовник соціальних послуг - орган виконавчої влади АРК, місцева держадміністрація (її структурний підрозділ), виконавчий орган міської (міста республіканського АРК і обласного значення) ради, який є розпорядником бюджетних коштів та уповноважений на укладання договорів щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг.

надання соціальних послуг [15, с. 30] свідчить, що недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги отримують значну фінансову підтримку з державного бюджету. Так, у скандинавській моделі надання соціальних послуг відсоток державного фінансування (далі - ВДФ) у валових доходах недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги складає 25-35 %, який вважається низьким (!), оскільки НДО спроможні самостійно забезпечити себе необхідними ресурсами шляхом волонтерства, членських внесків, генерування доходів, пожертвувань тощо. В англосаксонській моделі надання соціальних послуг ВДФ у валових доходах НДО складає 35-55 %. Додатково, не враховуючи обсяги фінансування, отриманих на контрактній основі з боку держави, НДО мають власні кошти, а також благодійні та власні джерела доходів. У континентальній моделі надання соціальних послуг (Німеччина, Франція та ін.) НДО є основними суб'єктами надання соціальних послуг - держава здійснює фінансування соціальних послуг через систему «платежів третій стороні» (third-party payments) - грантів або субсидій. Частка державного фінансування в даній моделі сягає більшу половину (в межах 55%-75 %) доходу недержавного сектору. У перехідних моделях надання соціальних послуг (Греція, Кіпр, Португалія, інші країни ЦСЄ та Середземномор'я) значимість НДО в наданні соціальних послуг нівелюється, а їх ВДФ у валових доходах НДО складає менше 25 %.

Вивчення зарубіжного досвіду [15, с. 8, 34-40] також свідчить, що в системах надання соціальних послуг багатьох європейських країн було здійснено фінансову та адміністративну (управлінську) децентралізацію. Передумовами децентралізації були неспроможність держави здійснювати «непосильні» соціальні видатки з бюджету, нераціональність і неефективність у використанні «старими» системами соціального захисту виділених з бюджету соціальних видатків та вкрай низька якість соціальних послуг, яка надавалася державними інститутами (закладами, установами). В основу реформування соціальної сфери було покладено філософію «мінімізації» впливу держави - визначення соціальних послуг, які можуть надаватися недержавними організаціями, передача повноважень і ресурсів в необхідних обсягах від держави до недержавних суб'єктів надання соціальних послуг, (приватних підприємств, неприбуткових організацій - благодійних, громадських та ін.). Держава залишила за собою право: визначати види соціальних послуг, які потребують надання, стандарти їх якості; здійснювати фінансування суб'єктів надання таких послуг, моніторинг та оцінку ефективності виділених коштів. Децентралізація системи надання соціальних послуг супроводжувалася деінституціоналізацією (розосередженням соціальних послуг, наприклад шляхом переміщення дітей з дитячих інтернатів до сімей, прийомних батьків тощо); організацією партнерств між державою і НДО з питань надання соціальних послуг. Таке міжсекторальне партнерство є виправданим у випадках, коли відповідні інститути держави неспроможні належним чином виконувати покладені на них функції та повноваження, зокрема з причини нестачі коштів, інших ресурсів. НДО можуть раціонально використовувати виділені з бюджету кошти, привносити в сферу надання соціальних послуг додаткові ресурси, джерела фінансування, поєднувати державне фінансування з благодійними фондами та мають значний потенціал для інновацій.

У країнах ЄС варто також відмітити виразну диверсифікацію джерел фінансового забезпечення систем надання соціальних послуг, до яких можна віднести такі [14, с. 31, 80]: бюджет (державний і місцевий); спеціалізовані

фонди; грошові внески за надані послуги; місцеві фонди; державні та міжнародні програми; дотації; альтернативні джерела (внески за ліцензування, лотерейні фонди). Обсяги фінансування державою недержавного, «третього сектору» є базовим показником оцінки рівня самостійності НДО. Практично у всіх країнах Європи загальний обсяг коштів державного фінансування НДО має тенденцію до зростання: у Швеції, Норвегії НДО отримують від держави в межах 30% своїх сукупних доходів; Бельгії, Ірландії - понад 70%; у країнах ЦСЄ - приблизно 20% (Словаччина), 40% (Чехія). Щорічні обсяги прямого фінансування Європейською комісією проектів НДО перевищує 1 млрд євро.

Іншими словами, в країнах Європи нарощують потенціал і самостійність НДО, що дає їм змогу бути з державою рівноправним, стратегічним партнером у формуванні та здійсненні політики надання соціальних послуг. Сподіваємось, що недолік, пов'язаний з нівелюванням значення та потреби у фінансуванні недержавних суб'єктів надання соціальних послуг в Україні, буде усунено, а інститути громадянського суспільства, зокрема недержавні та неприбуткові організації, отримають доступ до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки. Підставою для такого оптимізму є прийняття Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [12]. Положеннями даної Стратегії передбачається запровадити громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилити вплив інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію, сприяти благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності.

Втім, базуючись на емпіричному досвіді, набутому автором у ході професійної діяльності, варто відмітити, що в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, до відання яких віднесено питання організації та управління системою надання соціальних послуг донині зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості, створення штучних перепон замість налагодження ефективного діалогу з громадськими організаціями, приватними підприємцями, благодійними організаціями, іншими зацікавленими сторонами в наданні соціальних послуг. По суті, в Україні де-юре та де-факто державні інститути недооцінюють наразі можливості НДО та не сприймають їх як рівноправного партнера в фінансуванні та організації надання соціальних послуг. Такий формат державно-громадського співробітництва є певною мірою спотвореним, неповноцінним, що в кінцевому результаті негативно відображається на якості та ефективності надання соціальних послуг в Україні.

Результати, які отримано в ході проведеного вище дослідження сучасних тенденцій фінансового забезпечення вітчизняної системи надання соціальних послуг, дають автору змогу зробити такі висновки.

1. Виявлено, що реалізація на практиці в повній мірі окремих положень Закону України «Про соціальні послуги», прийнятого ще в 2006 р., унеможливується через відсутність відповідних механізмів впровадження, одним із яких є фінансове забезпечення системи надання соціальних послуг. Встановлено, що в Україні замість належного фінансування даної системи і надалі продовжують здійснювати неефективні та низького рівня адресності соціальні грошові виплати, надавати цілу низку громіздких і непрозорих пільг та реалізовувати інші форми соціального забезпечення, які були притаманні в нашій державі в часи існування Радянського Союзу. З огляду на задекларований в Україні євроінтеграційний курс держав-

ної політики, такий формат фінансування є «аномалією», «рудиментом», які неприйнятні для сучасних моделей надання соціальних послуг, впроваджених у країнах ЄС. А відтак, вони потребують докорінної зміни та приведення у відповідність до європейських норм і вимог.

2. Статистичним аналізом звітів щодо стану виконання Державного бюджету України виявлено виразну тенденцію до: екстенсивного збільшення обсягів бюджетних соціальних видатків (у 2,4 рази упродовж 2007-2012 рр.), які є найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України; збільшення дефіциту Державного бюджету України (в 2,3 рази у 2013 р. порівняно з 2012 р.), збільшує недофінансування сфери соціальних послуг, яке складає в межах 40%. Встановити частку видатків, спрямованих з державного та місцевих бюджетів на надання соціальних послуг у межах статті Державного бюджету України «соціальний захист та соціальне забезпечення», виявилось складно з низки причин, основними з яких є: відсутність відповідних статистичних показників на державному та місцевому рівнях; відповідно до чинної системи бухгалтерського обліку окремі складові видатків на фінансування соціальних послуг віднесено до інших видаткових статей бюджету (видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, охорону здоров'я та ін.).

3. Аналіз положень статей Бюджетного кодексу України, які регулюють питання, пов'язані з фінансуванням соціальних послуг, дає підстави виокремити такі серйозні недоліки: можливість спрямування бюджетних коштів виключно державним суб'єктам, що надають соціальні послуги - де-юре недержавні суб'єкти надання соціальних послуг не можуть отримувати державні соціальні видатки), чим порушується принцип рівноправності суб'єктів, що надають соціальні послуги та принцип субсидіарності. Такий підхід до фінансування паралізує конкуренцію та ринкові відносини в сфері надання соціальних послуг, призводить до монопольного становища державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, низького рівня якості та ефективності таких послуг. Впровадженню механізму фінансування надання соціальних послуг стоять на заваді відсутність: затверджених державних мінімальних стандартів соціальних послуг; системи ліцензування таких послуг та акредитації суб'єктів, що їх надають; належного регулювання тарифів на платні соціальні послуги. В цьому контексті необхідним видається: врегулювати бюджетне законодавство в частині можливості спрямування видатків з державного та місцевих бюджетів недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги; розробити, затвердити та впровадити механізми ліцензування, стандартизації соціальних послуг, врегулювати тарифи платних соціальних послуг. Вказані заходи мають забезпечити поступовий перехід від утримання державних установ соціального захисту та обслуговування до фінансування витрат на безпосереднє надання соціальних послуг.

Перспективним напрямом подальших досліджень є вивчення зарубіжного досвіду та кращої практики фінансування надання соціальних послуг та оцінка можливостей впровадження прийнятих його елементів у вітчизняну сферу соціальних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України : [Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами, внесеними згідно із 28 Законами України в 2010-2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. - 2010. - 3 серп. (№ 59). - С. 9. - Ст. 2047.
2. Дефіцит держбюджету України у 2012 р. збільшився в 2,3 рази: [Електронний ресурс] // Інтерфакс-Украї-

на: веб-сайт. - 2013. - 9 лют. - Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/139853.html>.

3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки : [Електронний ресурс] // Президент України : офіц. Інтернет-представництво. - 2014. - 30 жовт. - Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

4. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2012 р. : [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України: офіц. веб-сторінка. - 2013. - 30 жовт. - Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=364385&cat_id=77440.

5. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (із змінами, внесеними 2 Законами України в 2011-2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. - 2006. - 1 жовт. - № 72/1 (спец. випуск). - С. 15. - Ст. 2598.

6. Кочеміровська О. Щодо організаційно-економічних засобів підвищення якості соціальних послуг. Аналітична записка : [Електронний ресурс] / О. Кочеміровська, О. Пищуліна // Нац. ін.-т стратег. досліджень : веб-сайт. - 2012. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/590>.

7. Новикова К. Н. Управление системой социальной защиты населения в условиях формирования новой социально-экономической среды в России : автореф. дисс. ... докт. социол. наук : [спец.] 22.00.08 / К. Н. Новикова. - Российский гос. социальный ун-т. - М., [б. и.], 2011. - 50 с.

8. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / Ред. И. Фулц, М. Трейси. - М. : Международная организация труда, 2008. - 124 с.

9. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати : [Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1184] // Офіц. вісн. України. - 2012. - 4 січ. (№ 99). - С. 19. - Ст. 4002.

10. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги : [Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2005 р. № 268] // Офіц. вісн. України. - 2005. - 29 квіт. (№ 15). - С. 20. - Ст. 759.

11. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесеними згідно із 8 Законами в 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. - 2003. - 1 серп. (№ 29). - С. 52. - Ст. 1435.

12. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : [Указ Президента України від 23 бер. 2012 р. № 212/2012 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента в 2013 р.)] // Офіц. вісн. України. - 2012. - 13 квіт. (№ 26). - С. 17. - Ст. 966.

13. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. - К. : Центр громад. експертизи, 2009. - 104 с.

14. Тофтисова-Матерон Р. Соціальні послуги : як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтисова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. - К. : Проект ТАСІС «Посил.рег.соц.послуг в Україні», 2006. - 225 с.

15. Bullain N. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region / Nilda Bullain, Luben Panov. - the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. - 123 p.