**Міністерство освіти і науки України**

**Західноукраїнський національний університет**

**Факультет фінансів та обліку**

Кафедра фінансів ім. С. І. Юрія

**Пірус Ярина Романівна**

**соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів: стан та проблеми забезпечення**

**Кваліфікаційна робота**

за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр»

спеціальність: 072 – Фінанси, банківська справа та страхування

**Науковий керівник:**

**Горин В.П.**

д.е.н., доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Тернопіль – 2021**

**Анотація**

Пірус Я. Р. Соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів: стан та проблеми забезпечення. Рукопис.

Дослідження на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 072 – Фінанси, банківська справа та страхування, освітньо-професійна програма «Фінанси» – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2021.

У роботі розглянуті теоретичні засади видатків місцевих бюджетів соціального спрямування; проведено аналіз здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування у розрізі фінансування послуг охорони, освіти та культури, соціального захисту населення; сформульовано пріоритети вдосконалення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в умовах демократизації управління публічними фінансами.

**Annotation**

Pirus Ya. R. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Manuscript.

Doctoral studies for the education level «Master’s Degree» with the title 072 – «Finance, banking and insurance». West-Ukrainian National University, Ternopil, 2021.

The theoretical bases of local budgets social expenditures are considered; the practice of realization of local budgets social expenditures are analyzed by directions such as health care services financing, education and culture, social protection of the population; the priorities of improving the local budgets social expenditures are formulated in the conditions of public finance management democratization.

**Зміст**

|  |  |
| --- | --- |
| **Вступ** | **4** |
| **Розділ 1. Теоретичні засади видатків місцевих бюджетів соціального спрямування…………………………………………..…………………….** | **8** |
| 1.1. Економічна сутність і роль видатків місцевих бюджетів соціального спрямування у реалізації концепції інклюзивного розвитку…..…… | 8 |
| 1.2. Нормативно-правове забезпечення та механізм фінансування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в Україні.…. | 17 |
| **Висновки до розділу 1…………………………………………………….** | 26 |
| **Розділ 2. Практика та проблематика здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в Україні.………………………..** | **29** |
| 2.1. Аналіз практики фінансування з місцевих бюджетів охорони здоров’я….…………………………………………………………….. | 29 |
| 2.2. Оцінювання практики фінансування з місцевих бюджетів освіти та культури……………………………………………………………….. | 38 |
| 2.3. Практика здійснення видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення………………….………….………………………. | 49 |
| **Висновки до розділу 2…………………………………………………….** | **56** |
| **Розділ 3. Стратегічні пріоритети вдосконалення видатків місцевих бюджетів соціального призначення………………………….…………** | **59** |
| 3.1. Напрями удосконалення планування видатків місцевих бюджетів соціального призначення ….…………………….…………….……. | 59 |
| 3.2. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в умовах демократизації управління публічними фінансами……………………..………………………………………... | 68 |
| **Висновки до розділу 3……………..……………………………………….** | **77** |
| **Висновки……………………………………...……………………………** | **79** |
| **Список використаних джерел…………..……………………………….** | **83** |

**Вступ**

**Актуальність роботи.** Формування достатніх обсягів бюджетних ресурсів для реалізації завдань соціальної політики є одним із найбільш затребуваних напрямів фінансових досліджень. В умовах утвердження ідей антропоцентризму у всіх сферах суспільного життя, становлення концепції інклюзивного розвитку загальною тенденцією наукових пошуків у царині соціальної політики є розробка нових підходів та інструментарію для фінансового забезпечення суспільних благ, пріоритетів підвищення ефективності їх бюджетного фінансування. Особливе місце серед джерел фінансування соціальної політики займають бюджетні ресурси органів місцевого самоврядування, в першу чергу місцеві бюджети, які за більшістю видів суспільних послуг є провідним джерелом фінансування. Так, місцеві бюджети є провідним джерелом фінансування загальної та середньої освіти, надання послуг культури, важлива роль їм відведена у фінансуванні фахової освіти, охорони здоров’я, соціального захисту населення. Проте, з поглибленням процесів демократизації вітчизняного суспільства та управління публічними фінансами все більш затребуваними стають питання вироблення нових механізмів бюджетного фінансування програм соціальної політики, які б передбачали більш активну участь громадськості та впровадження елементів ринкової конкуренції у процес постачання суспільних благ.

Теоретичні, інституційні засади використання коштів держави на потреби реалізації заходів соціальної політики впродовж кількох століть вивчаються представниками різних напрямів економічної науки, відображені у наукових працях І. Бентама, Ф. Гайєка, Дж. Ґелбрейта, Л. Ерхарда, А. Сена, А. Маршалла, В. Парето, А. Пігу, Дж. Роулза та інших. Серед сучасних вітчизняних вчених проблематика теоретичного базису і практики фінансування соціальної політики з місцевих бюджетів стала предметом наукових праць А. Баланди, В. Горина, І. Гнибіденко, С. Качули, О. Кириленко, С. Коваль, Е. Лібанової, З. Лободіної, О. Макарової, Л. Момотюк, О. Новікової, О. Пищуліної, В. Тропіної, О. Тулай, В. Булавинець та багатьох інших. Незважаючи на те, що теоретичні аспекти спрямування коштів місцевих бюджетів на заходи соціальної політики загалом розроблені, проте додаткової уваги науковців потребують питання оцінювання впливу новітніх чинників і загроз суспільному розвитку на динаміку і структуру видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, взаємозв’язку видатків з процесами реформування соціальної сфери та системи соціального захисту, а також вироблення об’єктивної методики оцінювання ефективності цих видатків з точки зору їх впливу на рівень суспільного добробуту.

**Мета роботи** передбачає розкриття теоретичних та нормативно-правових засад видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, аналіз практики їх здійснення та вироблення рекомендацій щодо підвищення їхньої ефективності в умовах демократизації управління публічними фінансами.

Відповідно до визначеної мети дослідження, у кваліфікаційній роботі було поставлено такі **завдання**:

* розкрити економічну сутність та роль видатків місцевих бюджетів соціального спрямування у реалізації концепції інклюзивного розвитку;
* охарактеризувати нормативно-правове забезпечення та механізм фінансування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в Україні;
* проаналізувати практику фінансування з місцевих бюджетів охорони здоров’я;
* оцінити практику фінансування з місцевих бюджетів освіти та культури;
* проаналізувати практику здійснення видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення;
* визначити напрями удосконалення планування видатків місцевих бюджетів соціального призначення;
* окреслити перспективи підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в умовах демократизації управління публічними фінансами.

**Об’єктом дослідження** є видатки місцевих бюджетів соціального спрямування.

**Предмет дослідження** – теоретичні та прикладні аспекти здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування.

**Методологічна база дослідження.** Проведене наукове дослідження базується на застосуванні діалектичного та інституційного методологічних підходів, а також спектру загально- і спеціально наукових методів дослідження. Зокрема, при розкритті категорійно-поняттєвого апарату дослідження отримали застосування методи наукового абстрагування та аналогії, прийоми індукції та дедукції, групування, систематизації; у другому розділі роботи при аналізуванні практики здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування були використані методи компаративного та структурного аналізу, емпіричного та графічного відображення, прийоми середніх та відносних величин; при розкритті пропонованих напрямів вдосконалення планування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, а також напрямів підвищення їхньої ефективності у третьому розділі кваліфікаційної роботи були застосовані методи ідеалізації, аналізу та синтезу, абстрагування, порівняння та інші.

**Теоретичну та інформаційну основу дослідження** складають наукові напрацювання з досліджуваної проблематики вітчизняних і зарубіжних вчених, які представлені у наукових періодичних виданнях, монографічній літературі; підручники і навчальні посібники; звітні дані й аналітичні матеріали Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Підволочиської селищної ради Тернопільської області, публікації у засобах масової інформації економічного спрямування, які мають стосунок до обраної теми кваліфікаційної роботи.

**Наукова новизна результатів дослідження.** У науковому дослідженні поглиблено існуючі наукові напрацювання щодо теоретичного базису здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, зокрема обґрунтовано принципи їх ефективного проведення, а також ідентифіковано сучасні чинники, які впливають на об’ємно-структурні параметри цих видатків, визначають їхню ефективність. У роботі також представлене власне бачення автора напрямів вдосконалення порядку планування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування та підвищення ефективності використання цих коштів.

**Практичне значення отриманих результатів.** Висновки та узагальнення, які розроблені у кваліфікаційній робот, можуть бути покладені в основу новацій бюджетного законодавства стосовно впровадження нових методів фінансування соціальних та інших послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також при виробленні пріоритетів бюджетної політики у соціальній сфері. Теоретичний доробок авторки та аналітичні матеріали також можуть бути використані для викладання навчальних дисциплін фінансового та управлінського спрямування у вищій школі.

**Структура роботи.** Кваліфікаційна робота має класичну структуру, що об’єднує вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел.

***Апрoбація результатів дoслідження.*** Окремі результати кваліфікаційної роботи опубліковані у наукових працях авторки:

1. Пірус Я. Р. Місцеві бюджети як джерело фінансування соціальної функції держави. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Восьмої заоч.-дистанц. конф. студ. і мол. вч., м. Тернопіль, 20 травня 2021 р. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. С. 88-91.
2. Пірус Я. Р., Горин В. П. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в умовах демократизації управління публічними фінансами. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірн. наук. праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2021.

Повний обсяг роботи становить 91 сторінку комп’ютерного тексту. Основний зміст роботи викладений на 82 сторінках. У роботі 12 таблиць та 6 рисунків. Список використаних джерел налічує 90 позицій.

**Розділ 1**

**Теоретичні засади видатків місцевих бюджетів соціального спрямування**

**1.1. Економічна сутність і роль видатків місцевих бюджетів соціального спрямування у реалізації концепції інклюзивного розвитку**

Характерною ознакою сучасного етапу суспільного розвитку є перехід від концепції державо- до людиноцентризму у всіх сферах суспільного життя, в тому числі в економічній політиці. Превалювання інтересів людини над інтересами держави, еволюція бачення держави як суспільного інституту, трансакційного механізму, що трансформує суспільні очікування і потреби у державні рішення – ці суспільні процеси спричиняють глибокі зміни у завданнях та інструментарії реалізації бюджетної політики. Усебічний розвиток людини, забезпечення її прав та свобод, створення можливостей для реалізації її потенціалу розглядають як найважливіші пріоритети діяльності влади, рушійну силу стійкого розвитку економіки [46, с. 5]. Теоретичним підґрунтям економічної політики в сучасних умовах виступає концепція інклюзивного розвитку, що прийшла на зміну концепції соціальної держави.

Після Другої світової війни концепція соціальної держави утвердилась в більшості європейських країн як ідеологічне підґрунтя економічної політики. У практичній площині вона отримала вираження у нарощуванні видатків бюджету на розвиток систем освіти, медичного обслуговування, перерозподілу доходів [89, с. 22]. Із розширенням меж соціальної відповідальності держави та масштабів перерозподілу ресурсів в економіці почали виявлятись недоліки цієї політики. Вони полягали у розбалансуванні бюджету, нарощуванні державного боргу, а в соціальній площині – у збільшенні кількості працездатних осіб, які живуть за рахунок соціальних трансфертів та не залучені в економічні процеси.

Криза концепції соціальної держави посилила актуальність повернення до неоконсервативних рецептів в економічній політиці, тобто відмови від високих масштабів перерозподілу доходів, надмірного втручання держави в економіку, посилення власної відповідальності індивіда за рівень добробуту. Ідеологічним підґрунтям таких трансформацій стала концепція людського розвитку, згідно якої розвиток людини, її фізичного та інтелектуального потенціалу розглядають як найважливіший чинник сталого економічного зростання, ефективність вкладень у який співмірна з інвестуванням у матеріальний капітал [48, с. 42-43].

Однак, попри прогресивність, концепція людського розвитку розглядала людину з усіма її здібностями та потенціалом лише як один із чинників, а не ціль розвитку. На думку А. Сена, метою економічної діяльності, спрямування у неї матеріальних та фінансових ресурсів є створення умов для усебічного розвитку людини, зростання її інтелектуального, духовного та культурного рівня, розширення її можливостей. Важливо, щоб можливості участі в економічній діяльності, доступу до ресурсів і розподілу результатів економічного зростання поширювались на усі суспільні прошарки. Саме ця провідна ідея покладена в основу концепції інклюзивного розвитку. У ній людина – це не чинник, а головна мета функціонування економіки, а розвиток людини та її добробуту є провідним завданням економічної політики. При цьому ідеологи концепції інклюзивного розвитку стримано ставляться до використання пасивних соціальних трансфертів, визначаючи їх неефективним інструментом соціальної політики. Практичне вираження концепції інклюзивного розвитку отримує у нарощуванні бюджетних видатків на розширення доступу до освіти, медичного обслуговування, розвитку духовно-культурного потенціалу. Повністю не відкидаючи соціальні трансферти, прихильники концепції інклюзивного розвитку наголошують на необхідності превалювання активних трансфертів, тобто різних форм допомоги на становлення економічної самостійності особи.

Практична реалізація концепції інклюзивного зростання потребує не тільки організаційного, правого підґрунтя, але й акумуляції значних обсягів фінансових ресурсів. За умов ринкової економіки у забезпечення суспільного добробуту залучені усі суб’єкти економіки, відповідно, у продукуванні суспільних послуг, формуванні доходів населення задіяні ресурси як самого населення, держави як суспільного інституту, який несе відповідальність за добробут суспільства, а також ресурси суб’єктів господарювання усіх форм власності. Зважаючи на особливості суспільних благ, у їхньому продукуванні домінують фінансові ресурси держави. В країнах з усталеними традиціями демократії організація надання суспільних благ здійснюється на основі принципу субсидіарності, коли більшість необхідних для людини благ та послуг вона отримує безпосередньо за місцем проживання, а оплачуються вони, відповідно, з місцевого бюджету. Внаслідок цього, у розвинутих країнах Заходу провідну роль у фінансуванні найважливіших соціальних послуг, таких як послуги освіти, медичної допомоги, соціального захисту та інші відіграють місцеві бюджети.

Для розкриття економічного змісту поняття «видатки бюджету соціального спрямування» охарактеризуємо спочатку два вихідних поняття, а саме «видатки бюджету» та «соціальне спрямування». Поняття видатків бюджету достатньо широкого розглянуте в сучасній науковій літературі, що дає підстави виділити кілька основних підходів до його тлумачення:

– у правовому аспекті видатки бюджету характеризують як визначені чинним законодавством норми та напрями використання коштів бюджету. Такий підхід представлений у бюджетному законодавстві, де видатки бюджету визначені як «кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом» [11];

– в управлінському ракурсі видатки бюджету розглядають як інструмент, яким оперують органи влади при здійсненні економічної, соціальної та інших видів політики. Зокрема, В. Опарін характеризує видатки бюджету як інструмент для досягнення справедливості у розподілі державних благ, за допомогою якого можна забезпечити граничний рівень добробуту кожного члена суспільства [12, с. 123]. Але більшість вчених, які розглядають видатки бюджету з точки зору управління, характеризують їх як інструмент розподільчо-перерозподільної політики при використанні централізованого фонду фінансових ресурсів держави і його спрямування на забезпечення суспільного добробуту [14, с. 123];

– в економічному аспекті видатки бюджету розглядають як економічну категорію, сукупність економічних відносин. Зокрема, М. Карлін характеризує видатки бюджету як відносини щодо розподілу централізованого фонду грошових коштів, а також його використання за цільовим призначенням [27, с. 59]; в іншій дефініції, наведеній О. Романенком, видатки бюджету розглянуто як об’єктивні економічні відносини з приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави [76, с. 164-167]. На наш погляд, визначення видатків бюджету як об’єктивного явища є недоречним, адже відносини з приводу розподілу і використання бюджетного фонду невіддільні від носіїв цих відносин – суб’єктів, які вступають у взаємодію в рамках бюджетних відносин, приймають відповідні рішення. Видатки бюджету не можуть мати об’єктивного характеру, адже є результатом суб’єктивних рішень носіїв бюджетних відносин. В. Дем’янишин, С. Юрій, Л. Алексеєнко та інші вчені критикують визначення видатків бюджету як економічної категорії, оскільки, на їх думку, економічною категорією є термін «бюджет», тоді як видатки бюджету є економічним поняттям [88, с. 186-187].

Певну специфіку мають дефініції терміну «видатки місцевих бюджетів», адже у них наголошено на організаційних моментах відносин щодо розподілу і використання бюджетного фонду на нижній ланці бюджетної системи. Зокрема, В. Базилевича і Л. Баластрик наголошують, що вони пов’язані з фінансуванням делегованих та власних повноважень місцевих органів влади [3, с. 106]. Таке уточнення не додає нічого нового для розкриття сутності видатків бюджету, але вказує на специфіку розмежування повноважень у місцевому самоврядуванні.

Отож, можемо ідентифікувати ключові ознаки видатків бюджету, якими є їх розподільчий характер, спрямованість на реалізацію повноважень органів влади відповідного рівня. Ці повноваження є організаційним вираженням функцій, які покладає суспільство на державу, а самі функції є похідними від суспільних потреб у благах колективного споживання, які не може забезпечити ринок. В історичній ретроспективі перелік функцій держави зазнавав постійних змін, однак наприкінці ХІХ ст. у ньому закріпилась соціальна функція, яка на теперішній час є однією із визначальних. Зважаючи на складний зміст поняття «соціальне», у науковій літературі немає єдності думок щодо того, що розуміти під соціальною функцією держави. Однак, найбільш часто під нею розуміють увагу до потреб та інтересів людини при реалізації державної політики, у тому числі забезпечення справедливості розподільчих процесів, розширення прав та свобод індивіда. Відповідний сенс закладений у визначення соціальної функції, закріплене у Конституції України. Згідно цього документа, життя, здоров’я та безпека людини визначені найвищою соціальною цінністю, а держава справує свою діяльність на утвердження та забезпечення прав і свобод людини, що є її (держави) головним обов’язком [44].

Зростання значимості соціальної функції стало наслідком зростання робітничих рухів та скасування виборчих обмежень, що призвело до посилення позицій партій лівого спрямування. В сучасних умовах необхідність реалізації соціальної функції держави не піддають сумніву, а наукові дискусії стосуються меж та ефективності її реалізації, а також необхідного для цього інструментарію. На практиці до вияву соціальної функції держави зараховують діяльність держави щодо охорони праці та організації системи медичного обслуговування, прийняття стандартів оплати праці, соціальних виплат і нормативів споживання суспільних благ, розробки системи соціального захисту населення, забезпечення доступності та якості найважливіших гуманітарних благ (освіти, культури та ін.).

Відповідно до такого наукового підходу до тлумачення сутності соціальної функції держави, місцеві бюджети відіграють провідну роль у її забезпеченні. До царини бюджетного фінансування соціальної функції, на наш погляд, належать видатки на надання усіх ступенів освіти, організацію надання медичних послуг, забезпечення населення послугами культурно-мистецького призначення, а також видатки бюджетів на функціонування системи соціального захисту, зокрема надання соціальних трансферів й інших видів соціальної підтримки. Таку позицію підтримують С. Савчук, А. Дем’янюк та М. Гупаловська [79, с. 57], а В. Смочко та Р. Підлипна додатково зараховують до складу видатків бюджетів соціального спрямування видатки на житлово-комунальне господарство та охорону довкілля [61, с. 27]. Натомість, Л. Іщук крім тих видатків, які нами визначені як видатки соціального спрямування, зараховує до них також фінансування засобів масової інформації [37, с. 114]. На наш погляд, зарахування до прояву соціальної функції держави інших, крім видатків на гуманітарні послуги (освіта, культура), охорону здоров’я та соціальний захист дискусійне. Хоча діяльність підприємств житлово-комунального сектору спрямована на надання послуг населенню, з проведенням реформ комунальні послуги все більше комерціалізуються. Відтак, для фінансування цього сектору більш характерні ознаки видатків економічного характеру. Подібні аргументи можливо навести для обґрунтування недоцільності розгляду видатків бюджету на засоби масової інформації як видатків соціального спрямування. Щодо бюджетного фінансування охорони довкілля, то з точки зору напрямів використання цих коштів, ці видатки скоріш належать до видатків на управління. Зрештою, за такою логікою усі видатки бюджету слід розглядати як видатки соціального спрямування, оскільки вони тією чи іншою мірою пов’язані із процесом задоволення суспільних потреб.

Окрему увагу слід приділити класифікації видатків бюджету соціального спрямування. Економічною наукою запропоновано достатньо широкий перелік класифікаційних ознак, які передбачають розмежування видатків за відомчим, економічним та функціональним критерієм, за роллю у розподілі ВВП, за рівнями бюджетної системи. За економічним критерієм видатки соціального спрямування, як і видатки бюджету загалом, прийнято розмежовувати на поточні та капітальні. Поточні видатки характеризують спрямування бюджетних коштів на покриття поточних потреб установ, які продукують суспільні послуги, надання соціальних трансфертів та інші цілі поточного відтворення. Натомість, капітальні видатки передбачають спрямування бюджетних коштів на реалізацію інвестиційних проектів у соціальній сфері, зміцнення матеріальної бази закладів, які надають суспільні послуги, тобто це видати на капітальне будівництво чи ремонт, придбання предметів та матеріалів тривалого користування тощо.

За відомчою ознакою видатки бюджету розмежовують за органами влади, які їх здійснюють. При цьому відомча та функціональна ознака класифікації, хоча й мають певну схожість, однак в багатьох випадках передбачають різний підхід до розподілу видатків. Зокрема, впродовж тривалого часу видатки на освіту були представлені не тільки видатками, які здійснювало Міністерство освіти і науки України, але й іншими міністерствами. Причина цього полягала в тому, що ряд вищих навчальних закладів перебували у підпорядкуванні міністерств культури, охорони здоров’я, аграрної політики, оборони. На теперішній час більшість цих навчальних закладів підпорядковані профільному Міністерству освіти України, однак явище різного відомчого підпорядкування закладів освіти залишається. Крім того, у видатках різних відомств можуть бути передбачені видатки, які за своїм економічним змістом є видатками соціального призначення – наприклад, на підвищення кваліфікації, проведення культурних заходів, соціальний захист та ін.

Окремий підхід до розподілу видатків бюджету соціального спрямування застосований у Бюджетному кодексі України. У ньому видатки бюджету розділені відповідно до принципу субсидіарності, тобто в залежності від повноти надання бюджетного блага та його наближеності до безпосередніх споживачів. За таким принципом, визначеним у с. 86 Бюджетного кодексу України видатки соціального спрямування поділяють на кілька груп: видатки бюджету на максимально наближені до споживача першочергові гарантовані державою бюджетні блага; видатки на основні бюджетні блага, які надаються усім громадянам країни; видатки на надання бюджетних благ для окремих категорій громадян, або благ, потреба в яких існує у всіх регіонах країни [11]. Із завершенням реформи децентралізації та закріпленням нового адміністративно-територіального поділу України такий підхід до розмежування видатків бюджетів дещо втратив свою актуальність. Зокрема, видатки першої та другої груп на сьогодні здійснюються з бюджетів місцевого самоврядування, районні ради практично позбавлені будь-яких видаткових повноважень, а видатки районних бюджетів навіть не визначені у Бюджетному кодексі. Відтак, відповідно до принципу субсидіарності можемо розглядати три групи видатків: видатки на надання благ, які гарантовані для усіх громадян відповідно до визначених стандартів; видатки на надання благ понад визначені стандарти за рішенням місцевих рад; видатки на надання благ для окремих категорій громадян, потреба в яких існує у всіх регіонах. До другої групи доцільно зараховувати видатки на програми, які прийняті місцевими радами (місцеві програми соціального захисту, у галузі освіти чи охорони здоров’я тощо).

Для цілей нашого наукового дослідження найбільш об’єктивним є критерій розмежування видатків бюджету соціального спрямування відповідно до їхнього соціально-економічного призначення. В основу такого розмежування, на наш погляд, має бути покладена розроблена А. Маслоу ієрархія потреб індивіда. На першому щаблі цієї ієрархії перебувають потреби у фізіологічному виживанні та безпеці. Забезпечення цих потреб здійснюється через систему охорони здоров’я, оскільки її діяльність покликана зберегти та відновити здоров’я і працездатність людини. На другому щаблі ієрархії потреб А. Маслоу – потреби у самореалізації та саморозвитку. На їхнє забезпечення спрямоване функціонування систем освіти, культурно-мистецького обслуговування, адже вони задовольняють потреби індивіда в інтелектуальному, духовно-культурному особистісному зростанні. Проміжне місце між згадуваними щаблями займають потреби у соціалізації, тобто у відчутті приналежності до певної спільноти. У матеріальному світі така приналежність, поряд з іншими формами вияву, отримує вираження в існуванні системи соціального захисту тих, хто з певних причин потребує матеріальної чи інших видів допомоги.

Узагальнюючи ці міркування, видатки бюджету соціального спрямування за критерієм соціально-економічного призначення слід розділяти на такі групи:

– видатки на збереження та відновлення здоров’я людини, до яких належить фінансування програм та заходів у сфері охорони здоров’я;

– видатки на гуманітарний розвиток суспільства, тобто створення умов для інтелектуального та духовно-культурного зростання кожного члена суспільства. До цієї групи належать видатки на усіх напрями освіти, видатки на культуру і мистецтво, фізичну культуру та спорт;

– видатки соціалізації, тобто на соціальне вирівнювання окремих верств суспільства, матеріальну допомогу вразливим категоріям населення. Відповідно до бюджетної класифікації, до цієї групи належать видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. Ми погоджуємось із позицією В. Булавинець, яка зазначає, що в сучасних умовах через необґрунтованість соціальних стандартів соціальні трансферти надто мізерні, щоб забезпечити гідний рівень життя їхніх одержувачів, які балансують на межі фізіологічного виживання [7, с. 86]. Однак, із поліпшенням економічної ситуації та розширенням можливостей бюджету, на наш погляд, соціальні стандарти будуть приведені до об’єктивних параметрів, що даватиме можливість їх реципієнтам задовольняти не тільки елементарні потреби на рівні фізіологічного мінімуму, але й виділяти частину коштів на розширене споживання, особистісний розвиток.

Окрему увагу слід приділити розкриттю принципів здійснення видатків бюджету соціального спрямування, дотримання яких забезпечує ефективність використання бюджетних коштів. Вважаємо за доцільне зарахувати до числа принципів здійснення видатків соціального спрямування такі як: об’єктивність, достатність, стабільність та інші. Принцип об’єктивності, на наш погляд, полягає у тому, що обсяги видатків бюджету соціального спрямування мають, з одного боку, відображати інтереси та очікування суспільства, але з іншого боку, враховувати можливості економіки та бюджетної системи. У цьому випадку вони матимуть комплексний позитивний вплив як на економіку, так і на добробут суспільства. Відірваність видатків соціального спрямування від економічних реалій може стати причиною нарощування бюджетного дефіциту, активізації інфляційних процесів та ін.

Комплементарним до об’єктивності є принцип достатності, який передбачає, що видатки соціального спрямування мають відповідати обсягам та структурі, які дають можливість досягти очікуваних результатів. Однією із проблем соціальної політики в сучасних умовах є вибірковий характер та пропорційний підхід до фінансування соціальних програм, внаслідок чого передбачені у них результати залишаються не досягнутими, а кошти – витраченими намарне. Тому в політиці соціального захисту, на наш погляд, варто дотримуватись правила концентрації фінансових ресурсів на обмеженому переліку програм трансфертів, але які дають відчутні результати з точки зору впливу на рівень добробуту реципієнтів, ніж розпорошування значних обсягів бюджетних коштів між численними програмами, які передбачають незначні за розмірами соціальні виплати та лише створюють ілюзію соціального захисту.

Важливим з точки зору забезпечення ефективності видатків соціального спрямування є принцип стабільності. На наш погляд, серед причин недостатньої результативності виконання цільових програм у соціальній сфері є те, що нерідко передбачені у них заходи фінансуються не відповідно до запланованих обсягів, а згідно можливостей відповідного бюджету. Це майже унеможливлює досягнення програмованих результатів. Особливої гостроти ця проблема набуває при здійсненні видатків на довгострокові цільові програми. Нестабільне їх фінансування ставить під сумнів саму доцільність їх реалізації.

Отже, видатки соціального спрямування в сучасних умовах відіграють важливу роль у структурі видаткової частини місцевих бюджетів, реалізуючи одну із найважливіших функцій держави, а саме соціальну. Однак, ефективність здійснення цих видатків значною мірою залежить дотримання певних принципів, що забезпечують узгодження масштабів соціальної відповідальності органів влади як з очікуваннями суспільства, так і з можливостями економіки.

**1.2. Нормативно-правове забезпечення та механізм фінансування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в Україні**

Розкриваючи теоретичні основи видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, важливо не тільки окреслити їх ідеологічне підґрунтя та принципи здійснення, але й охарактеризувати правову базу та механізм фінансування. Такий підхід до розкриття теорії видатків соціального спрямування важливих з точки зору застосування інституційного підходу до наукового пізнання. Він передбачає дослідження предмету наукового інтересу з позиції еволюції норм та правил, що визначають його функціонування. Розвинене бюджетне і соціальне законодавство формує правове середовище для реалізації ефективності бюджетної політики у царині реалізації соціальної функції держави. Правові норми, які врегульовують різні аспекти реалізації соціальної функції держави через бюджетну політику визначені у Конституції, законах та підзаконних актах, які закріплюють розміри соціальних стандартів і соціальних гарантій, регулюють питання функціонування систем надання освітніх, медичних, духовно-культурних послуг, соціального забезпечення та ін. [18, с. 51], а також нормативно-правових актах, які визначають джерела та інструментарій їхнього фінансування.

Зважаючи на важливість забезпечення соціальної функції держави, а також безперервність процесів суспільного розвитку, говорити про сформованість та сталість законодавства, яке врегульовує питання здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування недоречно. Впровадження нових підходів до надання суспільних благ, коригування соціальних стандартів та інші чинники спричиняють щорічне коригування норм, які регламентують процес планування і використання коштів місцевих бюджетів на надання послуг соціальної сфери та соціального захисту населення.

Фундаментальну основу правового підґрунтя видатків місцевих бюджетів соціального спрямування формують нормативно-правові акти міжнародного рівня, зокрема Загальна декларація про права людини ООН (1948 р.), Європейська соціальна хартія (1996 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) тощо. Ратифікувавши ці документи, Україна взяла на себе зобов’язання дотримуватись передбачених у них норм, що стосуються різних питань забезпечення прав, свобод та можливостей людини в усіх сферах життя. Щодо внутрішнього законодавства, що визначальне місце у ньому відіграє Конституція України, яка не тільки визначає нашу державу як соціальну, але й покладає на органи влади зобов’язання щодо забезпечення добробуту населення, створення умов для практичної реалізації кожним членом суспільства своїх базових прав та свобод (зокрема, доступність послуг освіти, медичної допомоги, соціального захисту) [44]. До числа важливих документів з точки зору правового базису функціонування видатків соціального спрямування також належать закони та підзаконні правові акти, які регламентують параметри соціальних стандартів та соціальних гарантій (Закони України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (2000 р.), «Про оплату праці» (1995 р.) [67], «Про прожитковий мінімум» (1999 р.) [70]), визначають організаційні та правові засади надання найважливіших суспільних послуг (Закони України «Про освіту» (2017 р.) [68], «Про культуру» (2010 р.), «Основи законодавства про охорону здоров’я» (1992 р.) та інші.

Важливість Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» обумовлюється тим, що його положеннями закріплюються перелік і принципи формування цих стандартів, визначені джерела фінансування. Відповідно до розділу IV цього документу, місцеві бюджети визначені одним із джерел фінансування соціальних стандартів та гарантій, ці нормативи повинні враховуватись при плануванні видатків бюджетів на соціальні цілі, вироблення показників цільових програм у соціальній сфері чи соціального захисту як на рівні держави в цілому, так і на рівні територіальних громад. При цьому держава гарантує забезпечення закріплених у Законі соціальних стандартів для усіх громадян країни, для чого передбачені норми щодо перерозподілу бюджетних ресурсів та функціонування системи фінансового вирівнювання. У випадку, якщо місцевий бюджет не має достатньо коштів, щоб повною мірою виконувати норми Закону щодо забезпечення соціальних стандартів, він отримує міжбюджетні трансферти з державного бюджету. Так, підвищення стандартів оплати праці у галузях освіти чи охорони здоров’я відповідним чином позначається на обсягах освітньої чи медичної субвенції, які затверджуються у збільшених обсягах.

Окремі аспекти правового регулювання надання суспільних послуг, які також вливають на обсяги видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, визначені законодавством, яке регулює діяльність соціальної сфери. Зокрема, у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров’я» вказано, що кошти місцевих бюджетів є джерелом забезпечення гарантованого рівня медико-санітарної допомоги, а також фінансування цільових програм у галузі охорони здоров’я [57]. Подібні положення присутні також у Законі України «Про освіту», ст. 61 якого визначає місцеві бюджети як джерело фінансування закладів та установ, які належать до системи освіти. Особливістю згаданих законів є те, що вони поряд із цілком обґрунтованими положеннями, закріплюють також норми, що в сучасних економічних реаліях є апріорі нездійсненними. Зокрема, в обох законах, які стосуються найважливіших складових соціальної сфери визначено, що рівень бюджетного фінансування охорони здоров’я має становити не менше, ніж 10% національного доходу, а освіти – не менше 7% від цього показника. Мінімальний рівень бюджетного фінансування був також визначений для галузі культури, однак із прийняттям нової редакції галузевого закону цю норму було вилучено. Очевидно, що враховуючи рівень розвитку економіки та можливості бюджетної системи, такий рівень бюджетного фінансування галузей охорони здоров’я чи освіти в осяжній перспективі забезпечити неможливо, це вимагало б значного підвищення рівня податкового навантаження на економіку. Наявність у нормативно-правовій базі з питань реалізації соціальної політики декларативних норм, що не мають механізмів практичної реалізації, змушує уряд щорічно зупиняти або коригувати дію окремих положень соціального законодавства для збереження фінансової спроможності системи державних фінансів.

Крім законодавства, що закріплює соціальні зобов’язання держави, регулює організаційні та фінансові питання надання суспільних послуг, вагому складову правової бази видатків місцевих бюджетів соціального спрямування складають нормативно-правові акти, які регламентують бюджетні відносини. Основу такого законодавства формують Бюджетний кодекс України (2010 р.), Основні напрями бюджетної політики на наступний рік, Закон України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» (де визначені обсяги міжбюджетних трансфертів, які находять до місцевих бюджетів переважно для фінансування соціальних потреб). До інших важливих законів та підзаконних актів бюджетного законодавства необхідно зарахувати Постанови КМУ «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» (2002 р.), «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» (2010 р.), «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» та «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» (обидві 2015 р.), Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» (2012 р.) та інші.

Вихідним правовим документом бюджетного законодавства, який визначає базові засади здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування є Бюджетний кодекс України. У ІІІ розділі Кодексу врегульовані склад та порядок планування видатків місцевих бюджетів, визначені питання бюджетного процесу на місцевому рівні. Розділ IV Кодексу присвячений між бюджетним відносинам, а глава 14 – розмежуванню видатків між ланками бюджетної системи. У статтях цієї глави Кодексу розмежовані видаткові повноваження усіх органів влади щодо фінансування освіти, охорони здоров’я, культури та мистецтва, соціального захисту населення [11]. Незважаючи на певну громіздкість цих положень, вони, на думку окремих науковців, все ж недостатньо чітко розмежовують видатки між лаками бюджетної системи. Як зазначає О. Бухтіяров, визначений Бюджетним кодексом підхід до розмежування видатків недосконалий, адже не дає відповіді на питання, які саме видатки забезпечують першочергове надання суспільних благ, розташованих ближче до споживачів, а також які видатки призначені для надання суспільних благ, гарантованих для усіх громадян [9, с. 416]. Із завершенням реформи децентралізації та передачею повноважень від районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування це питання значною мірою втратило свою актуальність.

Впродовж усього періоду незалежності важливою проблемою бюджетної практики є невідповідність видаткових повноважень і бюджетних можливостей органів місцевого самоврядування. Як зазначала О. Кириленко, звичним явищем в Україні є затвердження державних цільових програм без належного фінансового забезпечення, або не прогнозована передача видаткових повноважень органам місцевого самоврядування без передання відповідних джерел фінансування [41, с. 22]. Незважаючи на те, що ця думка була висловлена більше десятиліття тому, вона значною мірою не втратила актуальності дотепер. Зокрема, дискусійними залишаються формульні підходи до розрахунку освітньої та медичної субвенцій місцевим бюджетам, а частина цільових міжбюджетних трансфертів взагалі не має розробленої методики розподілу [56]. За даними Асоціації міст України, діюча формула розрахунку розмірів освітньої субвенції не враховує потреби у коштах на оплату праці вихователів груп продовженого дня, оплату годин індивідуального навчання та інші потреби [69]. Складною проблемою є також оптимізація мережі закладів освіти, яка безпосередньо впливає на показник наповнюваності класів – один з головних при розрахунку обсягів освітньої субвенції. Таку оптимізацію стримують як об’єктивні причини (віддаленість населених пунктів, відсутність коштів на придбання автобусів та їх технічний супровід), так і спротив населення. Натомість, формула розрахунку освітньої субвенції передбачає застосування розрахункової наповнюваності класів, що не завжди досягається на практиці. Внаслідок цього, у багатьох областях територіальні громади відчувають дефіцит освітньої субвенції і змушені спрямовувати на ці потреби власні кошти.

Отож, можемо виділити такі проблемні моменти нормативно-правового забезпечення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування:

– незавершеність розробки системи соціальних стандартів та нормативів, які закладаються в основу розрахунку видатків соціального спрямування. Значна частина соціальних стандартів необ’єктивна та враховує насамперед можливості економіки щодо їх забезпечення. Використання цих стандартів при плануванні видатків соціального спрямування веде до недосягнення програмних результатів, а отже зниження ефективність використання бюджетних коштів;

– збереження у правовій базі положень, які визначають нереалістичні показники бюджетного фінансування галузей соціальної сфери, що характеризує їх як апріорі декларативні. Зважаючи на це, для уникнення порушення вимог законодавства практикується щорічне призупинення норм багатьох правових документів, що нівелює факт їхнього існування та додатково ускладнює правову базу реалізації соціальної політики;

– нестабільність законодавства у частині розподілу видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, недоліки методики розрахунку міжбюджетних трансфертів, внаслідок чого органи місцевого самоврядування змушені покривати делеговані повноваження за рахунок власних доходів.

Вирішення цих проблемних моментів, усунення правових колізій щодо важливих аспектів планування і виконання місцевих бюджетів у частині видатків соціального спрямування створить необхідні правові передумови для досягнення високого рівня ефективності використання бюджетних коштів.

Звертаючи увагу на організаційні аспекти здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, необхідно визначити архітектоніку цього механізму як різновиду бюджетного механізму. Поняття «механізм» запозичене в економіку з механіки, але воно широко представлене в сучасній економічній літературі. Енциклопедичні джерела визначають механізм як систему, устрій, що визначає порядок певного виду діяльності [45, с. 401], як послідовність станів, процесів, які визначають певну дію, явище [29]. Зазвичай в економічних дослідженнях під механізмом розуміють сукупність методів, форм, інструментів впливу на об’єкт управління для досягнення визначених результатів [60, с. 246-247].

Відповідно до окресленої позиції щодо тлумачення терміну «механізм», можна охарактеризувати зміст та архітектуру механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування. Поняття «здійснити видатки» передбачає крім безпосереднього витрачання бюджетних коштів згідно із передбаченими цілями, процес вироблення таких цілей та планування видатків, оцінювання їх ефективності. Під процесом планування видатків соціального спрямування ми схильні розуміти не тільки визначення їх обсягів, але й вибір найбільш оптимальних методів та інструментів фінансування, що забезпечать найбільш ефективне використання коштів.

Оскільки механізм здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування є видом бюджетного механізму, то для окреслення його структури скористаємось методологічним підходом, запропонованим В. Дем’янишином. Вчений пропонує у складі бюджетного механізму вирізняти забезпечувальну, оперативну та ретроспективну підсистеми, які характеризують управлінські функції при виконанні бюджету за видатками (рис. 1.1) [26, с. 244]. Суб’єктами управління при здійсненні видатків соціального спрямування являються органи державної законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а оперативне управління бюджетними коштами реалізують бюджетні установи та організації, інші суб’єкти господарювання, задіяні у процесі використання цих коштів на надання суспільних послуг, виплату соціальних трансфертів та інші цілі соціальної політики. Об’єктом управління за допомогою цього механізму є бюджетні кошти, які спрямовуються з місцевих бюджетів на програми та заходи, через які реалізується соціальна функція держави.

Забезпечувальна підсистема механізму об’єднує елементи, покликані створити організаційні та правові передумови для здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування. Складовими цієї підсистеми є: вироблення законодавства, що регламентує процес планування та виконання видатків місцевих бюджетів соціального спрямування; планування напрямів використання коштів (бюджетних програм) та безпосередній розрахунок обсягів видатків за цими напрямами; розробку нормативів видатків для їх деталізації у процесі виконання. При функціонуванні забезпечувальної підсистеми механізму важливо досягти максимальної кореспонденції між суспільними очікуваннями та напрямами спрямування бюджетних коштів, а також об’єктивності розрахунку обсягів потреби у бюджетних коштах на фінансування бюджетних благ, які мають соціальну спрямованість. При плануванні доцільно використовувати різні методи розрахунку показників: коефіцієнтний, нормативний, балансовий, а також програмно-цільовий. Застосування комплексної методики планування дає змогу досягти об’єктивності розрахованих показників видатків. Тільки за цих передумов можливо очікувати високої ефективності використання коштів та досягнення вагомих соціальних результатів.

**Підсистеми механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування**

**оперативна**

**забезпечувальна**

***Оперативне управління коштами в процесі здійснення видатків***

***Розробка законодавства з питань здійснення видатків***

**ретроспективна**

***Нормування видатків***

***Складання бюджетних програм здійснення видатків***

***Планування і прогнозування видатків***

***Бюджетне фінансування***

* ***Кошторисне фінансування***
* ***Бюджетні інвестиції***
* ***Бюджетні дотації***

***Бюджетний аналіз та контроль ефективності видатків***

***Складання звітності про результати здійснення видатків***

**Рис. 1.1. Складові елементи механізму здійснення**

**видатків місцевих бюджетів соціального спрямування**

*Примітка:* складено автором за [26, с. 244].

Оперативна підсистема досліджуваного механізму об’єднує методи, форми та інструменти безпосереднього спрямування бюджетних коштів на реалізацію передбачених завдань. Провідною складовою цієї підсистеми виступає бюджетне фінансування, яке являє собою безповоротне, безоплатне виділення коштів з бюджету на визначені цілі [3, с. 252-253; 13, с. 137]. Такими цілями у контексті видатків соціального спрямування є фінансування бюджетних програм надання суспільних послуг у галузях освіти, охорони здоров’я, культурно-мистецького обслуговування, виділення коштів на заходи соціального захисту населення. При цьому важливо застосовувати прогресивні підходи і схеми фінансування (в тому числі непрямі методи), що забезпечують пряму кореспонденцію між виділеними коштами та отриманими результатами. Це забезпечує передумови для належного функціонування третьої підсистеми механізму – ретроспективної. Вона об’єднує інструменти оцінювання результативності та ефективності видатків соціального спрямування, що формує інформаційну базу для прийняття рішень з коригування параметрів видатків соціального спрямування у наступних бюджетних періодах. Однак, на сьогодні загальновизнана методологія оцінювання ефективності бюджетних видатків відсутня, а більшість наукових розробок не виходять за межі концептуальних пропозицій.

Узагальнюючи результати дослідження правового базису та організації видатків місцевих бюджетів соціального спрямування можна зазначити, що вони виступають важливою умовою забезпечення ефективності використання коштів бюджету на реалізацію завдань, що характеризують соціальну функцію держави. Разом з тим, важливою є не тільки наявність розвинутої системи соціального та бюджетного законодавства, прогресивного інструментарію для планування та використання бюджетних коштів на соціальні цілі, але й стратегічно продумане, раціональне його використання відповідно до пріоритетів виваженої соціальної політики, що враховує соціальні очікування та можливості економіки.

**Висновки до розділу 1**

В умовах утвердження людино центризму у всіх сферах суспільного життя ідеологічним підґрунтям економічної політики є концепція інклюзивного розвитку, розроблена в процесі еволюційної трансформації теорії соціальної держави та концепції людського розвитку. Концепція інклюзивного розвитку визначає людину як ціль розвитку, що має бути забезпечена через створення можливостей участі в економічній діяльності, доступ до ресурсів і справедливий розподіл результатів економічного зростання. Реалізація концепції інклюзивного зростання відбувається через участь усіх суб’єктів економіки у формуванні добробуту суспільства, провідне місце серед яких займає держава.

Узагальнення наукових поглядів на суть видатків бюджету дало змогу виокремити основні підходи до їх тлумачення та ідентифікувати ключові ознаки, якими є їх розподільчий характер, спрямованість на реалізацію повноважень органів влади відповідного рівня. Соціальна функція на сьогодні сприймається як одна з найважливіших, на практиці її реалізація виявляється у діяльності держави щодо охорони праці та організації системи медичного обслуговування, прийняття стандартів оплати праці, соціальних виплат і нормативів споживання суспільних благ, розробки системи соціального захисту населення, забезпечення доступності та якості найважливіших гуманітарних благ.

Виокремлено частину видатків місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування та охарактеризовано їхні види на кількома ознаками класифікації: за відомчим, економічним та функціональним критерієм. Запропоновано в основу розмежування соціальних видатків покласти ієрархію потреб А. Маслоу, відповідно до чого розділено ці видатки на такі групи: видатки на збереження та відновлення здоров’я людини; видатки на гуманітарний розвиток суспільства; видатки соціалізації. Визначено головні принципи здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, до яких зараховано такі: об’єктивність, достатність, стабільність та інші.

Правове середовище ефективної бюджетної політики реалізації соціальної функції держави формує розвинене бюджетне і соціальне законодавство. Воно об’єднує кілька груп нормативних документів: законодавство, яке закріплює розміри соціальних стандартів і соціальних гарантій, регламентує надання соціальних послуг; бюджетне законодавство. Критичний аналіз правової бази соціальних видатків місцевих бюджетів виявив її недоліки: незавершеність розробки системи соціальних стандартів та нормативів, які закладаються в основу розрахунку видатків соціального спрямування; збереження у правовій базі норм, які визначають нереалістичні показники бюджетного фінансування галузей соціальної сфери; нестабільність законодавства у частині розподілу видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, недоліки методики розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Сформульовано поняття механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування та визначено його структур, у якій виділено три складових підсистеми (забезпечувальну, оперативну і ретроспективну), суб’єктів та об’єкт управління. Визначено, що забезпечувальна підсистема об’єднує елементи, покликані створити організаційні та правові умови для здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування; оперативна підсистема об’єднує методи, форми та інструменти спрямування бюджетних коштів на реалізацію передбачених завдань; ретроспективну формують інструменти оцінювання результативності та ефективності видатків соціального спрямування.

**Розділ 2**

**Практика та проблематика здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в Україні**

**2.1. Аналіз практики фінансування з місцевих бюджетів охорони здоров’я**

У світовій практиці представлено кілька основних моделей фінансування охорони здоров’я, які передбачають різних ступінь залученості до цього процесу фінансових ресурсів бюджетної системи – від приватних схем, коли основну роль у фінансовому забезпеченні медичних послуг відіграють кошти приватних осіб та підприємств, до повністю державної системи охорони здоров’я, коли значення приватних ресурсів мінімальне. В Україні фінансові ресурси охорони здоров’я формуються за рахунок багатьох джерела, однак їх основу складають кошти населення та ресурси бюджетної системи. На відміну від багатьох розвинутих країн в Україні практично відсутня страхова медицина, а впровадження схем масового медичного страхування постійно відкладається. В останні роки у зв’язку із іноземною агресією проти нашої країни зросла роль такого джерела коштів на фінансування медичної галузі, як благодійні пожертви та меценатська допомога. Однак, із згасанням гостроти військових дій на сході України та «звиканням» населення до війни, активність громадян щодо надання фінансової допомоги системі охорони здоров’я значно знизилась. Винятком став 2020 рік, коли новий сплеск благодійництва та меценатської допомоги охороні здоров’я пов'язаний із поширенням епідемії коронавірусу. Незважаючи на це, впродовж останніх років фінансові ресурси, акумульовані на усіх рівнях бюджетної системи, залишаються другим за важливістю після коштів населення джерелом фінансування охорони здоров’я. Якщо, за розрахунками науковців, питома вага бюджетних ресурсів серед джерел фінансування охорони здоров’я у 2000-х роках складала від 60 до 80% [58, с. 36; 16, с. 28], то в останні роки цей показник знизився до 44-48% (рис. 2.1).

**Рис. 2.1. Структура джерел фінансування охорони здоров’я**

**в Україні у 2015-2019 рр., %**

*Примітки:* побудовано за [28]

Якщо оцінювати загальний обсяг фінансових ресурсів, що надходять на охорону здоров’я з усіх джерел фінансування, то він має висхідну динаміку. За даними аналітичного звіту «Сателітні рахунки охорони здоров’я», який щорічно формує офіційна статистична служба, у 2019 році усіма фінансовими агентами на потреби охорони здоров’я було спрямовано 293,02 млрд грн, що в 1,3 рази більше, ніж у 2017 році та в 1,9 рази перевищує обсяги 2015 року. В грошовому вимірі щорічні витрати суспільства на потреби медицини збільшились на 137,80 млрд грн. Щодо видатків місцевих бюджетів на охорону здоров’я, то свого «піку» вони досягли у 2018 році – 94,35 млрд грн, після чого почалось їх зменшення у зв’язку із проведенням медичної реформи та зміною структури провайдерів медичних послуг. Внаслідок цього, питома вага місцевих бюджетів у структурі джерел фінансування охорони здоров’я знизилась з 38,19% у 2017 році до 31,11% у 2019 році (рис. 2.2) та продовжила своє падіння і в подальшому.

**Рис. 2.2. Динаміка суспільних витрат на охорону здоров’я з усіх джерел фінансування і місцевих бюджетів у 2015-2019 рр.**

*Примітки:* побудовано за [82]

Причини зниження питомої ваги місцевих бюджетів у фінансуванні галузі охорони здоров’я також пояснюються більш швидким нарощуванням видатків з інших джерел. Зокрема, за 2015-2019 рр. витрати домогосподарств на послуги охорони здоров’я зросли вдвічі, а фінансування з державного бюджету – у 2,8 рази. Незважаючи на мізерні обсяги, високими темпами збільшуються витрати на медицину фондів соціального страхування – з 0,32 млрд грн у 2015 році до 0,99 млрд грн у 2019 році. Підтвердженням зростаючого значення ресурсів неурядових громадських організацій, благодійних фондів, лікарняних кас та інших структур у фінансуванні галузі є дані статистики, згідно яких ці витрати зросли з 1,52 млрд грн у 2015 році до понад 3,09 млрд грн у 2019 році. Поряд з цим, більш, ніж 4-разове зростання спостерігалось у фінансуванні охорони здоров’я за рахунок коштів приватних суб’єктів господарювання (з 1,59 до 6,53 млрд грн за 2015-2019 рр.), а також фінансової допомоги міжнародних донорів (з 0,57 до 2,12 млрд грн, відповідно) (табл. 2.2). Отже, зниження питомої ваги місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні охорони здоров’я можна пов’язати, крім проведення медичної реформи, із реальною диверсифікацію джерел фінансування галузі.

*Таблиця 2.2*

**Загальні витрати на охорону здоров’я з усіх джерел фінансування**

**в Україні у 2015-2019 рр.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
|
| Загальні витрати на охорону здоров’я з усіх джерел фінансування | 155,22 | 181,59 | 223,73 | 264,12 | 293,02 |
| Витрати держави на охорону здоров’я, в т. ч.: | 75,83 | 81,66 | 111,06 | 125,63 | 137,06 |
| *– витрати центрального уряду (державного бюджету)* | *15,95* | *18,26* | *25,16* | *30,27* | *44,90* |
| *– витрати місцевих органів влади (місцевих бюджетів)* | *59,55* | *63,02* | *85,44* | *94,35* | *91,17* |
| *– витрати фондів соціального страхування* | *0,32* | *0,37* | *0,46* | *1,01* | *0,99* |
| Витрати приватного сектору на охорону здоров’я, в т.ч.: | 78,82 | 98,62 | 110,65 | 136,48 | 153,85 |
| *– витрати домогосподарств* | *75,71* | *94,95* | *106,15* | *131,38* | *144,23* |
| *– витрати приватних суб’єктів господарювання* | *1,59* | *1,98* | *2,52* | *2,63* | *6,53* |
| *– витрати інших суб’єктів (лікарняні каси, НУО та ін.)* | *1,52* | *1,69* | *1,98* | *2,47* | *3,09* |
| Витрати на охорону здоров’я за рахунок зовнішньої допомоги | 0,57 | 1,31 | 2,01 | 2,01 | 2,12 |

*Примітки:* побудовано за [82]

Незважаючи на започаткування в Україні медичної реформи, що мала б знищити сприятливі умови для корупції в охороні здоров’я, через менталітет населення та міцно укорінені стереотипи продовжують існувати тіньові платежі населення при зверненні за медичною допомогою, або так звана «віддяка» лікареві. За окремими напрямами медичної допомоги розміри також «віддяки» такі значні, що вони не можуть бути компенсовані за рахунок збільшення рівня оплати праці, адже це загрожує значним зростанням дефіциту бюджету. З поширенням медичної реформи на сегменти спеціалізованої медичної допомоги, а також впровадженням страхової медицини середовище для корупції і тіньових платежів звужуватиметься, однак поки вони є вагомою статтею витрат населення, що ще більше підвищує роль фінансових ресурсів домогосподарств у фінансуванні медичних послуг.

Оцінювання динаміки видатків місцевих бюджетів на охорону здоров’я за функціональним критерієм (у розрізі рівнів надання медичної допомоги) свідчить, що впродовж останніх років основним напрямом використання коштів залишалось забезпечення діяльності лікарень та санаторно-курортних закладів. У 2020 році на ці потреби було виділено 30,81 млрд грн, що вдвічі менше, ніж у 2018-2019 рр., але склало понад 60% сукупних видатків місцевих бюджетів на охорону здоров’я. На 2021 рік, згідно рішень про затвердження місцевих бюджетів, фінансування лікарень та санаторних закладів зменшиться у 3,5 рази до 8,91 млрд грн, а в порівнянні з 2019 роком – в 7,1 рази. Причини такого різкого падіння видатків полягають у впровадженні положень медичної реформи, що передбачають перехід повноважень з фінансування системи охорони здоров’я до відповідної Національної служби здоров’я України (НСЗУ). У 2020-2021 рр. розпочато другий етап реформи, який передбачає поширення нових механізмів оплати медичних послуг на другий рівень медичної допомоги – спеціалізовані медичні послуги. Саме ці новації стали причиною зниження видатків місцевих бюджетів на інший напрямок охорони здоров’я – забезпечення діяльності поліклінік та амбулаторій: ці видатки у 2019 році зменшились на 30% до 15,74 млрд грн, у 2020 році – ще вдвічі до 7,96 млрд грн, а на 2021 рік заплановані в обсязі 4,23 млрд грн (53,1% від рівня 2020 року). Загалом за останнє п’ятиріччя видатки з місцевих бюджетів на поліклінічну та амбулаторну медичну допомогу зменшились майже на 63 млрд грн, або вчетверо (табл. 2.3).

Складні процеси реформування системи охорони здоров’я призвели до зміни структури відповідних видатків місцевих бюджетів. Внаслідок передачі повноважень з оплати медичних послуг на Національну систему здоров’я України частка такого напряму видатків як забезпечення діяльності лікарень та санаторних закладів знизилась з 65-70% у 2015-2017 рр. до 60,6% у 2020 році та до 39,2% у 2021 році. Попри різке збільшення обсягів фінансування профілактики хвороб та протиепідемічних заходів, у загальній структурі фінансування медицини вони залишаються практично непомітними. Натомість, за окреслений період різко збільшилась питома вага видатків на інші заходи та заклади охорони здоров’я – якщо у 2015-2017 рр. вона становила 9-11%, то у 2020 році підвищилась до 23,4%, а на 2021 рік – до 41,4% (рис. 2.3).

*Таблиця 2.3*

**Витрати на охорону здоров’я з усіх джерел фінансування та**

**з місцевих бюджетів в Україні у 2017-2021 рр.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **Відхилення 2021/2017 рр.** | |
| **млрд грн** | **%** |
| **Обсяг видатків місцевих бюджетів на охорону здоров’я, в т. ч.:** | **85,66** | **93,23** | **89,82** | **50,87** | **22,73** | **-62,93** | **-73,46** |
| *Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога* | 21,46 | 22,33 | 15,74 | 7,96 | 4,23 | -17,23 | -80,29 |
| *Лікарні та санаторно-курортні заклади* | 56,44 | 60,98 | 64,00 | 30,81 | 8,91 | -47,53 | -84,21 |
| *Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади* | 0,04 | 0,06 | 0,18 | 0,22 | 0,17 | 0,13 | 325,00 |
| *Інша діяльність у сфері охорони здоров'я* | 7,72 | 9,86 | 9,90 | 11,88 | 9,42 | 1,7 | 22,02 |

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України

**Рис. 2.3. Структура видатків місцевих бюджетів України на охорону здоров’я у 2017-2021 рр. за організаційно-функціональною ознакою, %**

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України

За напрямом видатків на інші заклади та заходи у сфері охорони здоров’я згідно бюджетної класифікації відображають фінансування спеціальних закладів, таких як будинки дитини, станції переливання крові тощо, а також фінансування цільових програм у галузі охорони здоров’я. Причини збільшення питомої ваги цього підрозділу видатків на охорону здоров’я полягають не у нарощуванні їх абсолютних обсягів (після певного зростання у 2017-2020 рр. з 7,72 до 11,88 млрд грн, на 2021 рік заплановане скорочення фінансування за цим напрямом до 9,42 млрд грн), а в різкому зменшенні видатків за іншими напрямами. Підтвердженням цьому є динаміка фінансування з місцевих бюджетів будинків дитини та станцій переливання крові – впродовж окресленого періоду 2017-2021 рр. радикального приросту видатків на їхнє функціонування не відбулось, а видатки на станції переливання крові взагалі в останнє триріччя зменшуються (рис. 2.4).

**Рис. 2.4. Динаміка видатків місцевих бюджетів на потреби спеціалізованих медичних установ в Україні у 2017-2021 рр., млн грн**

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України

Реформування системи охорони здоров’я, а також реформа децентралізації радикально позначились на об’ємно-структурних показниках видатків на галузь на рівні конкретних територіальних громад. Якщо звернути увагу на відповідні видатки з Підволочиського селищного бюджету, то їхня динаміка має винятково непослідовний характер. Зокрема, впродовж 2017-2020 рр. власні видатки бюджету стрімко скорочувались, що пов’язане з впровадженням інституту сімейного лікаря та нової схеми оплати первинної медичної допомоги в рамках реалізації першого етапу медичної реформи. Старт реформи у другій половині 2018 року спричинив зменшення видатків селищного бюджету на первинну медичну допомогу в 1,4 рази до 6,57 млн грн, а в 2019 році – в 7,9 рази до 0,83 млн грн. Тенденція до падіння видатків за цим напрямом медичної допомоги продовжилась і в 2020-2021 рр. Незначний вплив на динаміку власних видатків селищного бюджету на охорону здоров’я мало також фінансування цільових програм реімбурсації (відшкодування вартості ліків для окремих категорій населення). Примітно, що із завершенням реформи децентралізації та переходом до другого етапу медичної реформи Підволочиська селищна рада вперше передбачила у селищному бюджеті фінансування спеціалізованої медичної допомоги, на що заплановано виділити 2,28 млн грн (табл. 2.4).

*Таблиця 2.4*

**Показники видатків Підволочиського селищного бюджету**

**на охорону здоров’я у 2017-2021 рр., тис грн**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
|
| **Видатки на охорону здоров’я власні, в т.ч.:** | **9059,5** | **7359,9** | **1037,6** | **768,8** | **2280,0** |
| – багатопрофільна стаціонарна медична допомога | – | – | – | – | 1265,2 |
| – первинна медична допомога населенню центрами ПМСД | 9059,5 | 6568,7 | 834,7 | 768,8 | 561,8 |
| загальний фонд | 8898,6 | 6547,8 | 826,3 | 768,8 | 561,8 |
| спеціальний фонд | 160,9 | 20,9 | 8,4 | – | – |
| – відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань | – | 791,2 | 202,9 | – | – |
| – централізовані заходи з лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет | – | – | – | – | 453,0 |
| **Видатки на охорону здоров’я, передані до інших бюджетів, в т.ч.:** | **11500,3** | **13181,7** | **13513,6** | **4810,3** | **н.д.** |
| – субвенція на здійснення переданих видатків у сфері охорони здоров’я | 10080,3 | 11988,9 | 13029,8 | 3481,4 | н.д. |
| – інша субвенція на охорону здоров’я | 1420,0 | 1192,8 | 250,0 | 1124,8 | н.д. |
| – централізовані заходи з лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет | – | – | 233,8 | 204,1 | н.д. |

*Примітки:* складено за даними Підволочиської селищної ради

Завершення реформи місцевого самоврядування стало також причиною зменшення обсягів видатків селищного бюджету на охорону здоров’я, переданих до інших бюджетів. Впродовж 2017-2019 рр. понад половину сукупних видатків на медицину Підволочиська селищна рада передавала до інших бюджетів, адже не мала повноважень їх фінансувати. У 2019 році обсяг переданих видатків зріс до 13,51 млн грн, що склало 92,9% від сукупних обсягів фінансування охорони здоров’я з селищного бюджету. Поряд з цим, у 2017-2020 рр. Підволочиська селищна рада щорічно передавала з селищного до районного бюджету додаткову субвенцію на охорону здоров’я в обсязі від 0,25 до 1,42 млн грн, а також кошти на реалізацію заходів з лікування хворих на цукровий діабет. У зв’язку із зміною провайдерів фінансування охорони здоров’я та перебранням повноважень від районної державної адміністрації щодо фінансування вторинної ланки медичної допомоги, обсяги переданих видатків селищного бюджету на охорону здоров’я у 2020 році зменшились у 2,8 рази.

Відсутність даних офіційної статистики не дає можливості належно оцінити вплив видатків місцевих бюджетів на тенденції захворюваності в Україні, адже статистична інформація обмежується показниками до 2017 року, коли медична реформа перебувала на етапі концептуального обґрунтування, як і реформа місцевого самоврядування. Однак, як зазначають більшість дослідників тенденцій фінансування охорони здоров’я, нарощування обсягів видатків бюджетів різного рівня на потреби медицини поки не дало відчутного ефекту в питанні зниження рівня захворюваності в Україні. Якщо орієнтуватись на показники 2015-2017 рр., то можна помітити продовження тенденції до підвищення рівня захворюваності населення – в розрахунку на 100 осіб цей показник становив 62,78 випадків у 2015 році, 64,38 випадків у 2016 році, 62,90 випадків – у 2017 році. Зважаючи на те, що у 1995 році рівень захворюваності становив 63,47 випадків на 100 осіб, то за двадцятирічний проміжок при багаторазовому зростанні номінальних видатків на охорону здоров’я результати діяльності галузі взагалі не помітні [35, с. 34]. Має тенденцію до швидкого зростання рівень захворюваності на ВІЛ-інфекцію (37,2 вип./100 тис. осіб у 2015 році, 40,2 вип./100 тис. осіб у 2016 році, 43,1 вип./100 тис. осіб у 2017 році). Щодо соціально небезпечних захворювань, таких як активний туберкульоз, венеричні хвороби чи розлади психіки, то після значного прогресу порівняно з першим десятиліттям незалежності України, у 2015-2017 рр. чітко вираженого прогресу у зниженні їхнього поширення немає, а показники захворюваності на хвороби, пов’язані з вживанням алкоголю та наркотичних речовин навіть зростають [35, с. 84].

Підсумовуючи аналіз видатків місцевих бюджетів на охорону здоров’я слід визначити, що вони характеризуються суперечливою динамікою, обумовленою проведенням медичної реформи в Україні, що вносить радикальні новації у процес фінансування медичних послуг. Додатковим чинником, який впливає на об’ємно-структурні параметри бюджетного фінансування охорони здоров’я з місцевих бюджетів є реформа місцевого самоврядування, що супроводжується перерозподілом повноважень у середовищі самих місцевих бюджетів. Зважаючи на достатньо нетривалий термін реалізації реформ, говорити про результати їх впровадження стосовно зниження рівня захворюваності й поліпшення показників суспільного здоров’я передчасно. Однак, зважаючи на головне завдання реформи охорони здоров’я, яке полягає у створенні механізмів, які б стимулювати більш ефективне використання бюджетних коштів, підвищення якості медичних послуг в Україні, можна очікувати, що в недалекій перспективі показники суспільного здоров’я як результат, в тому числі, фінансування галузі з місцевих бюджетів значно покращаться.

**2.2. Оцінювання практики фінансування з місцевих бюджетів освіти та культури**

Провідну роль у фінансуванні освітніх послуг в сучасних умовах відіграють фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів. Крім них, джерелами коштів для потреб освіти є ресурси населення (у формі плати за навчання на контактній основі, оплату різного роду послуг, благодійні внески та ін.), кошти суб’єктів господарювання (у формі оплати за навчання своїх співробітників, благодійної допомоги, фінансової участі у реалізації проектів у галузі освіти та ін.). Обсяг загальних витрат суспільства на функціонування галузі освіти у надання освітніх послуг за останні роки суттєво зріс: якщо у 2015 році на ці потреби з усіх джерел фінансування було спрямовано 127,12 млрд грн, то у 2017 році – уже 182,98 млрд грн (приріст в 1,4 рази), а в 2019 році – 241,41 млрд грн (приріст в 1,9 рази). Таким чином, в номінальному вираженні у 2019 році на освіту усіма фінансовими агентами було спрямовано на освіту на 114,29 млрд грн більше, ніж п’ятиріччя тому. Особливо помітним було зростання витрат на освіту за рахунок бюджетних ресурсів – за 2015-2019 рр. фінансування з державного бюджету збільшилось в 1,6 рази, з місцевих бюджетів – у 2,2 рази, тоді як витрати населення на освіту за цей період збільшились на 17,0%. Щодо внеску приватного сектору економіки у фінансування освітніх послуг, то він залишається непомітним, попри 1,7-разове його зростання (табл. 2.5).

*Таблиця 2.5*

**Загальні витрати на освіту з усіх джерел фінансування**

**в Україні у 2015-2019 рр.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
|
| Загальні витрати на освіту з усіх джерел фінансування | 127,12 | 139,97 | 182,98 | 214,00 | 241,41 |
| Витрати держави на освіту, в т. ч.: | 106,18 | 119,50 | 161,50 | 189,41 | 216,41 |
| *– витрати центрального уряду (державного бюджету)* | *29,21* | *33,34* | *36,38* | *38,38* | *45,95* |
| *– витрати місцевих органів влади (місцевих бюджетів)* | *76,97* | *86,16* | *125,11* | *151,03* | *170,46* |
| Витрати приватного сектору на освіту, в т.ч.: | 20,94 | 20,47 | 21,48 | 24,59 | 25,00 |
| *– витрати домогосподарств* | *20,01* | *19,42* | *20,33* | *23,16* | *23,41* |
| *– витрати приватних суб’єктів господарювання* | *0,93* | *1,04* | *1,16* | *1,44* | *1,59* |

*Примітки:* складено за [74]

Порівняно вищі темпи нарощування видатків місцевих органів влади на освіту спричинили значне підвищення частки відповідних фінансових агентів у загальній структурі фінансування. Зокрема, якщо у 2015-2016 рр. питома вага місцевих бюджетів складала 60-61% сукупних ресурсів галузі освіти, то у 2018-2019 рр. вона перебувала на рівні 70,6%. Натомість, спостерігається поступове зниження значення таких джерел фінансування освіти як державного бюджету – з 23-24% до 18-19%, а також фінансових ресурсів населення – з 14-16% у 2015-2016 рр. до 10-11% у 2018-2019 рр. (рис. 2.5).

**Рис. 2.5. Динаміка структури загальних витрат на освіту**

**у розрізі фінансових агентів в Україні у 2015-2019 рр., %**

*Примітки:* складено за [74]

Зважаючи на об’єкт нашого інтересу, розглянемо більш ґрунтовно видатки місцевих бюджетів на освіту у розрізі напрямів. Оскільки відповідно до чинного законодавства здобуття дошкільної та загальної середньої освіти є обов’язковим, то видатки місцевих бюджетів на освіту концентруються на функціонуванні саме цих напрямів надання освітніх послуг. Понад 6/10 видатків місцевих бюджетів на освіту у 2020 році було спрямовано на надання загальної середньої освіти. Другим за важливістю напрямом освітніх послуг, на який спрямовують найбільше коштів з місцевих бюджетів є дошкільна освіта. На ці освітні послуги у 2020 році було виділено 37,56 млрд грн, на 2021 рік вони передбачені на рівні 47,43 млрд грн. За період 2017-2021 рр. обсяги фінансування з місцевих бюджетів дошкільної освіти збільшились в 1,7 рази (на 19,22 млрд грн) (табл. 2.6).

За критеріями характеру освітніх послуг та обов’язковості навчання послуги освіти, на наш погляд, доцільно розмежовувати на базову (загальну) і фахову (професійно-технічну та вищу) освіту. Місцеві бюджети відіграють провідну роль у наданні базової освіти, що повною мірою відповідає принципу субсидіарності. Мережа закладів загальної середньої освіти охоплює в Україні практично усе населення віком 6-18 років і забезпечує надання загальної середньої освіти згідно затверджених стандартів. У цій сфері на теперішній час відбуваються суперечливі процес, пов’язані як з недоліками фінансування, так і з загальною суперечністю реформування галузі.

*Таблиця 2.6*

**Видатки на освіту з місцевих бюджетів в Україні у 2017-2021 рр.**

**у розрізі напрямів, млрд грн**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **Відхилення 2021/2017 рр.** | |
| **млрд грн** | **%** |
| **Обсяг видатків місцевих бюджетів на освіту, в т. ч.:** | **136,62** | **165,71** | **187,10** | **199,43** | **232,41** | **95,79** | **70,1** |
| Дошкільна освіта | 28,21 | 31,79 | 36,04 | 37,56 | 47,43 | 19,22 | 68,1 |
| Загальна середня освіта | 84,06 | 101,29 | 114,89 | 122,08 | 141,87 | 57,81 | 68,8 |
| Професійно-технічна освіта | 8,09 | 9,72 | 10,46 | 11,12 | 12,57 | 4,48 | 55,4 |
| Вища освіта | 4,22 | 7,55 | 8,32 | 8,91 | 10,36 | 6,14 | 145,5 |
| Післядипломна освіта | 0,52 | 0,68 | 0,75 | 0,73 | 0,82 | 0,3 | 57,7 |
| Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми | 7,52 | 8,94 | 10,03 | 11,01 | 13,01 | 5,49 | 73,0 |
| Інші заклади та заходи у сфері освіти | 3,99 | 5,73 | 6,61 | 8,03 | 6,32 | 2,33 | 58,4 |

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України

Незважаючи на вагоме зростання бюджетного фінансування впродовж останніх років, загальна середня освіта все ще відчуває дефіцит коштів для належної оплати праці педагогічному складу, оновлення матеріальної бази та інших потреб. При цьому у загальній освіті спостерігаються взаємопротилежні процеси у територіальному розрізі, коли загальноосвітні навчальні заклади у міській місцевості переповнені та відчувають нестачу коштів на розширення своїх основних фондів, натомість у сільській місцевості через природне скорочення та міграційні процеси актуальна проблема нестачі учнів. Оскільки фінансування закладів освіти значною мірою визначається контингентом учнів, то школи у сільській місцевості гостро відчувають дефіцит коштів на забезпечення належних умов надання освітніх послуг, матеріальне забезпечення освітнього процесу. Тому в останні роки поглиблюється розрив між якісними результатами освіти дітей у селах та міській місцевості, що нівелює гарантовані конституційно норми щодо рівного доступу до якісних освітніх послуг усіх верств населення.

Впродовж 2015-2021 рр. кількість загальноосвітніх навчальних закладів в Україні зменшилась з 17,6 до 14,9 тис. од., або на 13,9%, тоді як кількість учнів у них збільшилась з 3,76 млн осіб до 4,21 млн осіб. Отже, за аналізований період додатково до шкіл прийнято 0,45 млн дітей, тоді як кількість загальноосвітніх навчальних закладів за цей час зменшилась на 2,4 тис. од. Однак, збільшення бюджетного фінансування освіти в останні роки забезпечило деяку стабілізацію чисельності педагогічного складу закладів загальної середньої освіти – за період 2015-2020 рр. кількість вчителів зменшилась всього на 4 тис. осіб, або на 0,9%. Для порівняння, за 2010-2015 рр. кількість вчителів зменшилась на 71,0 тис. осіб, або на 13,8% [34].

Подібні до загальної середньої освіти проблеми характерні для дошкільної освіти. Незважаючи на позитивну динаміку мережі закладів дошкільної освіти, яка після багаторічного скорочення, з 2015 року має тенденцію до розширення, дошкільна освіта все ще відчуває дефіцит місць для виховання дітей. У 2019 році при кількості місць у загадах дошкільної освіти на рівні 1,16 тис. од у них навчались 1,23 млн дітей. Отож, у 2019 році дефіцит місць у закладах дошкільної освіти орієнтовно складав понад 75 тис. од. Але завдяки активному відновленню дитячих садків у територіальних громадах в останні роки, ця проблема поступово вирішується. Для порівняння, у 2015 році диспаритет між кількістю місць у дошкільних закладах і контингентом їхніх вихованців становив 186,0 тис. місць. Таким чином, за 2015-2019 рр. цей показник вдалось зменшити у 2,5 рази [33]. Однак, для закладів дошкільної освіти актуальними залишаються такі проблеми, як нестача коштів на належну оплату праці педагогічного персоналу, організацію якісного харчування дітей, оновлення матеріальної бази, що значною мірою забезпечується за рахунок «тіньових» внесків батьків.

Зважаючи на специфіку фахової освіти, доступність якої забезпечується для усіх мешканців країни незалежно від місця проживання, основним джерелом фінансування професійної та вищої освіти є державний бюджет. Однак, місцеві бюджети також відіграють важливу роль у фінансуванні цього напряму освітніх послуг. Загалом на надання фахової освіти у 2020 році з місцевих бюджетів було спрямовано 20,76 млрд грн, з них 11,12 млрд грн на надання професійної освіти, 8,91 млрд грн – вищої освіти, 0,73 млрд грн – на послуги підвищення кваліфікації. У 2021 році заплановане зростання фінансування фахової освіти з місцевих бюджетів на 3,0 млрд грн, видатки сягнуть обсягу 23,75 млрд грн. За період 2015-2021 рр. приріст цих видатків склав 10,92 млрд грн, або 1,9 рази. Найвищі показники зростання спостерігаються по видатках на вищу освіту – на 2021 рік з місцевих бюджетів на заклади вищої освіти передбачено спрямувати 10,36 млрд грн, що в 2,5 рази більше, ніж у 2015 році. Тільки за 2015-2017 рр. ці видатки зросли майже в двічі.

Якщо звернути увагу на структурні зміни у фінансуванні напрямів освіти, то можна помітити значне підвищення ролі місцевих бюджетів у загальних витратах на вищу освіту. Зокрема, якщо у 2015 році питома вага місцевих органів влади у структурі сукупних витрат на освіту з усіх джерел становила близько 7,0%, то у 2018 році – 12,7%, у 2019 році – 12,4%. Для вищої освіти притаманний високий відсоток фінансування за рахунок коштів населення – у 2015 році близько третини усіх витрат суспільства на вищу освіту становили кошти населення, у 2016-2018 рр. цей показник знизився до 27-28%, у 2019 році – до 25%, або 18,42 млрд грн у грошовому вираженні (табл. 2.7).

Необхідність фінансування фахової освіти з місцевих бюджетів може бути предметом дискусії, оскільки мережа закладів вищої освіти, що отримують кошти з державного бюджету характеризується погіршенням виробничих показників, пов’язаним із відтоком абітурієнтів на навчання за кордон і зменшенням кількості випускників шкіл через погіршення демографічної ситуації. З місцевих бюджетів отримують фінансування заклади фахової освіти у випадку, якщо їх засновником є орган місцевого самоврядування, а діяльність спрямована на підготовку кадрів для регіонального ринку праці. Зважаючи на те, що раціональність цих завдань можна піддати сумніву, особливо щодо закладів вищої освіти, то на наш погляд, у перспективі усі заклади вищої освіти мають бути переведені на фінансування за рахунок державного бюджету.

*Таблиця 2.7*

**Загальні витрати на вищу освіту з усіх джерел фінансування**

**в Україні у 2015-2019 рр., млрд грн**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
|
| Загальні витрати на освіту з усіх джерел фінансування | 48,77 | 52,34 | 57,01 | 64,79 | 73,10 |
| Витрати держави на освіту, в т. ч.: | 32,01 | 36,40 | 40,36 | 45,92 | 53,50 |
| *– витрати центрального уряду (державного бюджету)* | *28,62* | *32,65* | *35,61* | *37,69* | *44,43* |
| *– витрати місцевих органів влади (місцевих бюджетів)* | *3,39* | *3,75* | *4,75* | *8,23* | *9,07* |
| Витрати приватного сектору на освіту, в т.ч.: | 16,76 | 16,95 | 16,65 | 18,86 | 19,60 |
| *– витрати домогосподарств* | *16,00* | *15,11* | *15,71* | *17,72* | *18,42* |
| *– витрати приватних суб’єктів господарювання* | *0,76* | *0,83* | *0,94* | *1,15* | *1,18* |

*Примітки:* складено за [74]

Незважаючи на зростання видатків, система фахової освіти в теперішній час відчуває дефіцит фінансування та ускладнення умов функціонування, спричинене швидким зменшенням контингенту студентів. Щодо мережі закладів професійної освіти, то їхнє фінансове становище погіршується через відсутність налагодженої співпраці із бізнесом, яка б давала можливості для залучення додаткових коштів для потреб професійної підготовки. Попри певне зростання фінансування професійної освіти, мережа професійно-технічних навчальних закладів продовжує деградувати – з 2015 року дотепер їхня кількість скоротилася на 87 од. до 711, а всього за період незалежності таких закладів стало вдвічі менше. Швидкими темпами скорочувався контингент учнів/студентів закладів професійно-технічної освіти: якщо у 2015 році їх налічувалось 304,1 тис. осіб, то у 2020 році – 246,9 тис. осіб (скорочення в 1,2 рази).

Поряд із демографічними процесами, які природно скорочують потребу у місцях для здобуття професійно-технічної освіти, негативним чинником тривалий час є також усталений в суспільстві стереотип щодо не престижності робітничих професій, які, на думку більшості, призначені для учнів з низькими результатами навчання у школі. Наслідком цього стало залишкове фінансування професійної освіти, її деградація. В умовах диспаритету між підготовкою робітничих кадрів та потребою у них ринку праці в Україні склався дефіцит кваліфікованих робітників, що негативно впливає на економіку. Крім цього, обсяги підготовки закладами вищої освіти фахівців гуманітарних спеціальностей перевищують потреби ринку праці, що спричиняє девальвацію вартості кваліфікованої праці, коли фахівці з вищою освітою отримують зарплату нижчу, ніж робітники без освіти, або не можуть працевлаштуватися за спеціальністю.

Тенденції фінансування освіти, притаманні зведеним показникам видатків місцевих бюджетів, спостерігаються також на рівні бюджету Підволочиської ОТГ. За період 2017-2020 рр. обсяги видатків селищного бюджету на освіту зросли з 62,15 до 82,06 млн грн, або в 1,3 рази, а на 2021 рік передбачено спрямувати на ці потреби 93,14 млн грн. Видатки загального фонду за останні роки складають від 3 до 6% сукупних видатків селищного бюджету на освіту, однак за рішенням про селищний бюджет на 2021 рік цей показник знизиться до 1% (табл. 2.8).

Найбільшим за обсягом коштів напрямом фінансування освіти з селищного бюджету є загальна середня освіта – на її потреби у 2020 році було виділено 59,17 млн грн, або майже 3/4 від сукупного обсягу, на 2021 рік передбачене зростання цих видатків до 68,10 млн грн. Значними обсягами характеризуються також видатки селищного бюджету на дошкільну освіту: 11,78 млн грн у 2019 році, 11,10 млн грн у 2020 році, 13,36 млн грн – згідно планів на 2021 рік. Примітно, що на дошкільну і загальну середню освіту припадає практично увесь обсяг видатків зі спеціального фонду бюджету, що пов’язане з розробкою проектно-кошторисної документації та ремонтними роботами у навчальних закладах громади. Зокрема, у 2018-2020 рр. було проведено капітальні ремонти Підволочиського ДНЗ (0,65 млн грн), Підволочиської опорної ЗОШ І-ІІ ст. (0,22 млн грн), КЗ «Центр дитячої творчості» (0,35 млн грн), виділено значні кошти на придбання комп’ютерної техніки та іншого обладнання.

*Таблиця 2.8*

**Динаміка видатків Підволочиського селищного бюджету**

**на освіту у 2017-2021 рр., млн грн**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
|
| **Всього видатків на освіту, в т.ч.:** | | **62,15** | **75,15** | **81,07** | **82,06** | **93,14** |
|  | **загальний фонд** | **58,69** | **70,83** | **77,16** | **79,46** | **92,23** |
| **спеціальний фонд** | **3,46** | **4,32** | **3,91** | **2,60** | **0,91** |
| Дошкільна освіта | загальний фонд | 7,28 | 8,65 | 10,60 | 10,59 | 12,71 |
| спеціальний фонд | 1,99 | 1,43 | 1,18 | 0,51 | 0,65 |
| Загальна середня освіта | загальний фонд | 46,10 | 52,47 | 56,34 | 57,58 | 67,98 |
| спеціальний фонд | 1,38 | 2,70 | 2,39 | 1,59 | 0,12 |
| Позашкільна освіта | загальний фонд | 1,93 | 2,30 | 2,33 | 2,81 | 3,06 |
| спеціальний фонд | 0,09 | 0,05 | 0,22 | 0,22 | 0,03 |
| Спеціальна (мистецька освіта)1 | загальний фонд | (2,43) | 3,14 | 3,42 | 3,30 | 3,71 |
| спеціальний фонд | (1,46) | 0,14 | 0,12 | 0,28 | 0,11 |
| Методичне забезпечення освіти | | 0,83 | 1,08 | 1,19 | 1,07 | 0,79 |
| Інші заклади та заходи у сфері освіти | | 2,55 | 3,19 | 3,28 | 4,11 | 3,98 |

*Примітки:* побудовано за даними Підволочиської селищної ради

1 – у 2017 році видатки на мистецьку освіту відображались за напрямом «Культура і мистецтво»

Фінансування культури і мистецтва з місцевих бюджетів в останній період характеризується нестабільними показниками. Зокрема, у 2017-2019 рр. мало місце стабільне нарощування обсягів бюджетних видатків, з 11,48 млрд грн до 14,32 млрд грн. Однак, зі зміною влади в Україні, погіршенням економічної ситуації можна помітити зміну відповідної тенденції: з урахування планових показників на 2021 рік можна стверджувати про стагнацію фінансування галузі, а враховуючи інфляційні втрати вартості грошей у реальному вимірі відбувається скорочення обсягів бюджетних видатків на культуру (табл. 2.9).

У розріз напрямів культурних послуг найбільшими за обсягами бюджетних видатків є фінансування бібліотек, музеїв та виставок (4,69 млрд грн у 2020 році, 5,10 млрд грн – згідно плану на 2021 рік) та клубних закладів (5,04 млрд грн у 2020 році, 5,26 млрд грн – згідно плану на 2021 рік). Таким чином, на ці два напрями культури припадає понад 2/3 видатків місцевих бюджетів на потреби галузі. Така структура фінансування культури має об’єктивне пояснення, адже мережа бібліотек та клубів добре розвинена та охоплює набагато більшу кількість населених пунктів, ніж театральні, концертні чи циркові установи. Бібліотеки та будинки культури (клуби) надають населенню найбільш затребувані з точки зору пересічного мешканця територіальної громади послуги.

*Таблиця 2.9*

**Видатки місцевих бюджетів України на культуру, мистецтво**

**у 2017-2021 рр., у розрізі напрямів**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **Відхилення 2021/2017 рр.** | |
| **млрд грн** | **%** |
| **Обсяг видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво, в т. ч.:** | **11,48** | **12,72** | **14,32** | **14,11** | **14,92** | **3,44** | **30,0** |
| *Театри* | 1,19 | 1,36 | 1,49 | 1,57 | 1,70 | 0,51 | 42,9 |
| *Художні колективи, концертні і циркові організації* | 0,70 | 0,61 | 0,70 | 0,71 | 0,72 | 0,02 | 2,9 |
| *Кінематографія* | 0,03 | 0,06 | 0,07 | 0,11 | 0,10 | 0,07 | 233,3 |
| *Бібліотеки, музеї і виставки* | 3,67 | 4,06 | 4,55 | 4,69 | 5,10 | 1,43 | 39,0 |
| *Заповідники* | 0,06 | 0,08 | 0,10 | 0,11 | 0,10 | 0,04 | 66,7 |
| *Клубні заклади* | 4,25 | 4,76 | 5,32 | 5,04 | 5,26 | 1,01 | 23,8 |
| *Інші заходи і заклади в галузі культури та мистецтва* | 1,59 | 1,79 | 2,08 | 1,88 | 1,94 | 0,35 | 22,0 |

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України

Крім цього, зростання обсягів бюджетного фінансування бібліотек та будинків культури пояснюється також наслідками децентралізації, коли нерідко після формування об’єднаної громади серед пріоритетів діяльності новоутворених органів влади зазначено ремонт чи облаштування закладів культури. Необхідно також відзначити, що в аналізованому періоді спостерігалось зростання уваги органів місцевої влади до фінансування кінематографії – видатки на її розвиток за 2015-2021 рр. зросли в 3,3 рази. Незважаючи на те, що за абсолютними обсягами ці видатки залишаються незначними (всього 0,10-0,11 млрд грн), позитивною є тенденція до посилення уваги з боку місцевої влади до розвитку кіноіндустрії.

*Таблиця 2.10*

**Динаміка видатків Підволочиського селищного бюджету**

**на культуру і мистецтво у 2017-2021 рр., млн грн**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показники** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| **Культура і мистецтво, в т.ч.:** | **3,09** | **7,17** | **7,05** | **6,81** | **7,10** |
| Діяльність бібліотек | 0,08 | 1,81 | 1,75 | 1,99 | 2,10 |
| Діяльність музеїв та виставок | – | 0,30 | 0,41 | 0,32 | 0,46 |
| Діяльність палаців i будинків культури, клубів, центрів дозвілля та iнших клубних закладів | 1,56 | 4,29 | 4,02 | 3,88 | 3,94 |
| Діяльність інших закладів, інші видатки на культуру і мистецтво | 1,45 | 0,77 | 0,87 | 0,62 | 0,60 |

*Примітки:* побудовано за даними Підволочиської селищної ради

На рівні невеликих територіальних громад концентрація видатків бюджету на фінансуванні діяльності бібліотек та клубних закладів ще більш помітна. Так, у Підволочиському селищному бюджеті впродовж 2017-2021 рр. в середньому 55-60% видатків на культуру спрямовувалось на потреби будинків культури та клубів, 25-30% – на потреби бібліотек, решту видатків припадало на фінансування музеїв та інших закладів культури, а також інші культурні заходи. В грошовому вимірі видатки на культуру і мистецтво із селищного бюджету в 2020 році склали 6,81 млн грн, що менше порівняно з двома попередніми роками. З цього обсягу 3,88 млн грн було спрямовано на потреби будинків культури та клубів, 1,99 млн грн – на забезпечення діяльності бібліотек (табл. 2.10). Причини зменшення фінансування культури у 2019-2020 рр. полягають у відтермінуванні проектів реконструкції та ремонту закладів культури в умовах ускладнення економічної та епідеміологічної ситуації в країні, зменшенні цільових субвенцій з державного бюджету.

Незважаючи на зростання обсягів бюджетного фінансування культури, вони поки не досягли тих показників, що дають змогу забезпечити належне надання населенню культурно-мистецьких послуг. Дотепер актуальними залишаються проблеми поточного характеру видатків, коли майже увесь обсяг фінансування спрямовується на оплату праці, соціальні внески та комунальні платежі. Заклади культури у територіальних громадах відчувають гостру нестачу коштів на оновлення виробничих фондів, розширення спектру послуг для охоплення ними усіх прошарків населення. Внаслідок цього, культурне життя у «сільських» громадах обмежується періодичними святковими заходами до визначних дат, а в багатьох сільських населених пунктах воно майже зупинилося або підтримується зусиллями активних мешканців. Таким чином, вирішення цих складних проблем полягає не тільки у збільшенні фінансування закладів культури, але й у створенні механізмів, які б стимулювали урізноманітнення культурних благ, поширення їх на усі прошарки населення.

**2.3. Практика здійснення видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення**

Важливою складовою видатків місцевих бюджетів соціального призначення є фінансування програм та заходів соціального захисту населення. За рахунок видатків місцевих бюджетів реалізується широкий комплекс бюджетних програм, спрямованих на підвищення життєвого рівня малозабезпечених верств населення до встановлених стандартів, надання допомоги вразливим прошаркам суспільства у складних життєвих ситуаціях. Місцеві бюджети тривалий час були проміжною ланкою в ланцюгу руху коштів при реалізації найважливіших загальнодержавних соціальних трансфертів, зокрема соціальних виплат при народженні дитини, малозабезпеченим сім’ям, сім’ям з дітьми, ветеранам війни та праці та ін. Ці виплати є важливим джерелом формування доходів найбільш вразливих у матеріальному плані прошарків вітчизняного суспільства, є елементами системи перерозподілу доходів населення. Зважаючи на це, значення місцевих бюджетів у реалізації соціальної політики в Україні не можна недооцінювати.

Фінансування соціального захисту населення в Україні здійснюється з багатьох джерел – бюджетів усіх рівнів, фондів соціального страхування, за рахунок благодійних пожертв, програм корпоративної соціальної відповідальності бізнесу, зовнішньої допомоги та ін. Якщо оцінити динаміку суспільних витрат на соціальний захист населення та роль місцевих бюджетів у їхньому обсязі, то можна констатувати певну втрату останніми свого значення. За даними офіційної статистики, обсяг витрат суспільства на програми соціального захисту населення має висхідну динаміку, він збільшився з 353,83 млрд грн у 2015 році до 569,70 млрд грн у 2019 році (табл. 2.11). Зважаючи на збільшення відповідних видатків зведеного бюджету і фондів соціального страхування, можна прогнозувати, що у 2020-2021 рр. висхідна траєкторія зростання суспільних витрат на соціальний захист населення продовжилась.

*Таблиця 2.11*

**Витрати на соціальний захист населення з усіх джерел фінансування та**

**з місцевих бюджетів в Україні у 2015-2021 рр., млрд грн**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
|
| **Сукупні витрати суспільства на соціальний захист населення, в т.ч.:** | **353,83** | **377,05** | **450,87** | **518,17** | **569,70** | **–** | **–** |
| Видатки зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, млрд грн | 176,34 | 258,33 | 288,40 | 312,52 | 333,90 | 346,72 | 338,36 |
| у % до сукупних суспільних витрат | 49,8 | 68,5 | 64,0 | 60,3 | 58,6 | – | – |
| **Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення** | **72,64** | **106,36** | **141,28** | **145,50** | **103,16** | **24,00** | **24,73** |
| у % до сукупних суспільних витрат | 20,5 | 28,2 | 31,3 | 28,1 | 18,1 | – | – |
| у % до видатків зведеного бюджету | 41,2 | 41,2 | 49,0 | 46,6 | 30,9 | 6,9 | 7,3 |

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України та [55]

Щодо видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення, то у 2015-2018 рр. вони швидко зростали, досягнувши свого максимуму у 2018 році в обсязі 145,50 млрд грн, або майже половини відповідних видатків зведеного бюджету. Питома вага місцевих бюджетів у сукупних обсяг фінансування заходів соціального захисту з усіх джерел досягла у 2018 році рівня 31,3%. Однак, в подальші роки спостерігалось різке зменшення видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення, що пояснюється не зменшенням рівня соціальних виплат чи радикальним скороченням кількості соціальних програм, а рішеннями щодо зміни механізмів їхнього фінансування. Внаслідок цього, у 2019 році видатки місцевих бюджетів України на соціальний захист населення зменшились порівняно з попереднім роком в 1,4 рази, а за наступні 2020-2021 рр. – ще вчетверо. Таким чином, у 2020 році з місцевих бюджетів на потреби соціального захисту населення було виділено всього 24,00 млрд грн, що майже в 6 разів менше, ніж у 2018 році. Таким чином, на теперішній час понад 9/10 сукупних бюджетних видатків на соціальний захист населення здійснюються з державного бюджету, що дає підстави говорити про виняткового високий рівень централізації фінансування цього напряму соціальної політики.

Оцінюючи видатки місцевих бюджетів на соціальний захист у розрізі його напрямів, необхідно обраний період аналізу розділяти на два етапи: 2017-2018 рр. та 2020-2021 рр. У 2017-2018 рр. двома найбільшими напрямами фінансування соціального захисту населення з місцевих бюджетів були соціальний захист сім’ї, дітей та молоді, а також допомога у вирішенні житлового питання. Сукупно на ці два напрями соціального захисту у 2017-2018 рр. припадало 3/4 усього обсягу відповідних видатків: 111,15 млрд грн у 2017 році та 107,17 млрд грн у 2018 році. Найбільшими за обсягом ресурсу в цьому періоді були видатки на допомогу у вирішенні житлового питання, які передбачали фінансування програми житлових субсидій для населення. Вагомі обсяги фінансування заходів соціального захисту сімей, дітей і молоді пояснюються тим, що за цим напрямом відображені видатки на реалізацію найважливіших програм соціальних виплат при народженні дитини, на дітей, які перебувають під опіком чи піклуванням, малозабезпеченим сім’ям, одиноким матерям тощо. Щорічне підвищення розмірів соціальних виплат мало наслідком збільшення відповідних видатків місцевих бюджетів. Разом з тим, слід визнати, що ці видатки лише формально можна визначити видатками місцевих бюджетів, оскільки джерелом їх покриття були кошти відповідних субвенцій з державного бюджету.

Погіршення економічної ситуації та необхідність подолання бюджетного дефіциту підштовхнуло уряд у 2019 році до встановлення більш жорстких умов отримання житлових субсидій, що радикально звузило контингент їх одержувачів. Це мало відповідний вплив на обсяги фінансування з місцевих бюджетів програм допомоги у вирішенні житлового питання – вони скоротилися вчетверо до 16,35 млрд грн. Це стало основною причиною зменшення у 2019 році загального обсягу видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення (табл. 2.12).

*Таблиця 2.12*

**Видатки місцевих бюджетів України на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2017-2021 рр., у розрізі напрямів, млрд грн**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **Відхилення 2021/2017 рр.** | |
| **млрд грн** | **%** |
| **Обсяг видатків місцевих бюджетів на соціальний захист, в т. ч.:** | **141,28** | **145,50** | **103,16** | **24,00** | **24,73** | **-116,55** | **-82,5** |
| *Соціальний захист на випадок непрацездатності* | 10,77 | 14,38 | 15,97 | 1,49 | 1,65 | -9,12 | -84,7 |
| *Соціальний захист пенсіонерів* | 6,77 | 7,85 | 8,96 | 10,05 | 10,01 | 3,24 | 47,9 |
| *Соціальний захист ветеранів війни та праці* | 5,34 | 8,82 | 8,43 | 0,63 | 0,65 | -4,69 | -87,8 |
| *Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді* | 44,05 | 41,77 | 43,95 | 2,10 | 2,41 | -41,64 | -94,5 |
| *Соціальний захист безробітних* | 0,11 | 0,15 | 0,19 | 0,09 | 0,08 | -0,03 | -27,3 |
| *Допомога у вирішенні житлового питання* | 67,10 | 65,40 | 16,35 | 0,79 | 0,23 | -66,87 | -99,7 |
| *Соціальний захист інших категорій населення* | 3,82 | 3,01 | 3,97 | 2,79 | 3,50 | -0,32 | -8,4 |
| *Інша діяльність у сфері соціального захисту* | 3,33 | 4,12 | 5,34 | 6,05 | 6,20 | 2,87 | 86,2 |

*Примітки:* розраховано за даними Державної казначейської служби України

Тенденції зміни обсягу видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення у 2020-2021 рр. визначаються двома чинниками: по-перше, подальшим зростанням соціальних стандартів, які впливають на розміри соціальних виплат та різного роду компенсацій і пільг; по-друге, рішеннями уряду щодо модернізації механізмів фінансування програм соціального захисту. Підвищення соціальних стандартів стало основною причиною нарощування видатків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів (з 8,96 млрд грн у 2019 році до 10,1-10,5 млрд грн у 2020-2021 рр.), а також збільшення фінансування інших видів діяльності у сфері соціального захисту (місцевих цільових програм). Натомість, з початку 2020 року Міністерство соціальної політики України змінило механізм фінансування значної частини найважливіших соціальних виплат, зокрема соціальних допомог на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальних виплат по малозабезпеченості, одиноким матерям, а також пільг та житлових субсидій [32]. Замість субвенцій, які надходили до місцевих бюджетів, уряд трансформував ці виплати у відповідні державні цільові програми. Це радикально вплинуло на зміну обсягів та структури видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення. Так, видатки на напрямом соціального захисту сім’ї, дітей та молоді скоротилися у 21 раз – з 43,95 до 2,10 млрд грн; за напрямом допомоги у вирішенні житлового питання – у 20,7 рази – з 16,35 до 0,79 млрд грн; за напрямом соціального захисту на випадок втрати працездатності – у 10,7 рази – з 15,97 до 1,49 млрд грн; на соціальний захист ветеранів війни і праці – в 13,4 рази – з 8,43 до 0,63 млрд грн. Завдяки цим процесам, значення місцевих органів влади та, відповідно місцевих бюджетів, у фінансуванні соціального захисту населення, на теперішній час радикально зменшилось.

Однак, новації процедур фінансування соціальних виплат не мали вагомого впливу на обсяги й структуру видатків на соціальний захист населення на рівні об’єднаних територіальних громад. В окресленому для аналізу періоді більшість територіальних громад не перебрали на себе повноваження з фінансування цих соціальних трансфертів, вони продовжували залишатись у компетенції районних державних адміністрацій з фінансуванням з районного бюджету. Із завершенням реформи децентралізації і переходом до нового адміністративно-територіального поділу, передачею більшості повноважень від районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування фінансування програм житлових субсидій, соціальних виплат малозабезпеченим особам та іншим категоріям населення мало б здійснюватись з бюджетів місцевого самоврядування. Однак, зміна механізму фінансування цих соціальних трансфертів зробила це питання неактуальним.

За період 2017-2021 рр. видатки Підволочиського селищного бюджету на соціальний захист населення характеризуються різноспрямованою динамікою: у 2017-2019 рр. вони поступально збільшувались, сягнувши 13,36 млн грн; наступні роки позначені певним зменшенням фінансування соціального захисту населення, воно стабілізувалось на рівні 10-11 млн грн (табл. 2.13). На відміну від зведених даних по місцевих бюджетах України, на рівні Підволочиського селищного бюджету порівняно більшу роль відіграють видатки спеціального фонду. Однак, аналіз супровідної бюджетної документації засвідчив, що вони тільки частково пов’язані із реалізацією капітальних вкладень (добудова другого стаціонарного відділення Територіального центру соціального обслуговування у с. Галущинці, капітальний ремонт їдальні «Милосердя», придбання меблів та інвентарю), тоді як більшість цих коштів спрямовано на покриття поточних потреб закладів соціального захисту.

*Таблиця 2.13*

**Видатки Підволочиського селищного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2017-2021 рр., у розрізі напрямів, млн грн**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
|
| **Обсяг видатків місцевих бюджетів на соціальний захист, в т. ч.:** | | **7,98** | **12,28** | **13,36** | **10,97** | **10,00** |
|  | *загальний фонд* | *7,21* | *9,30* | *9,62* | *9,17* | *7,75* |
| *спеціальний фонд* | *0,77* | *2,98* | *3,74* | *1,80* | *2,25* |
| Забезпечення соціальними послугами за місцем проживання громадян, які не здатні до самообслуговування у зв’язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю | | 7,36 | 11,56 | 12,56 | 10,44 | 9,24 |
| Оздоровлення та відпочинок дітей | | 0,17 | 0,20 | 0,20 | – | – |
| Інші видатки на соціальний захист населення | | 0,45 | 0,52 | 0,60 | 0,53 | 0,76 |

*Примітки:* побудовано за даними Підволочиської селищної ради

За функціональним критерієм, за винятком кількох дріб’язкових програм, практично усі кошти, які передбачені у селищному бюджеті на соціальний захист населення спрямовуються на потреби Територіального центру соціального обслуговування (соціальних послуг). У 2020 році на забезпечення діяльності цієї структури було виділено 10,44 млн грн із загального обсягу відповідних видатків на рівні 10,97 млн грн. Таким чином, на інші програми та заходи соціального захисту було використано близько 5% видатків бюджету.

Значні корективи у структуру фінансування соціального захисту внесли новітні чинники, такі як епідемія коронавірусу та заходи, які супроводжували реакцію на неї органів влади. Зокрема, у зв’язку із нокдауном та карантином, який продовжувався увесь 2020 рік, у 2020 році у селищному бюджеті не було передбачено видатків на оздоровлення та відпочинок дітей. Зазнали коригування й інші напрями видатків, зокрема на проведення активної соціальної політики. Зауважимо, що превалювання заходів пасивної соціальної підтримки у формі трансферів (соціальних виплат та компенсацій, допомог з підтримання доходу та ін.) серед заходів соціального захисту населення, на думку науковців, є причиною низької ефективності видатків на їх реалізацію. Інструменти пасивної соціальної підтримки здатні вирішити проблему бідності чи соціальної відчуженості лише в короткостроковому періоді, після завершення якого індивід знову відчуває потребу в соціальному захисті. Натомість, заходи активної соціальної політики покликані вирішити проблему остаточно, за рахунок активізації зусиль самого індивіда, створення йому можливостей для самостійного подолання причин, які зумовлюють його потребу в соціальному захисті.

Серед заходів активної соціальної політики у Підволочиському селищному бюджеті найбільш помітним за останні роки було фінансування організації та проведення громадських робіт. У 2018 році видатки на ці потреби досягли свого максимуму за останнє п’ятиріччя – 98,0 тис грн, у 2019 році за цим напрямком було використано 75,8 тис грн, а в 2020 році – всього 13,0 тис грн. Щодо 2021 року, то у селищному бюджеті видатки на організацію та проведення громадських робіт взагалі не передбачені. Очевидно, що однією із причин такої динаміки є складна епідемічна ситуація в країні та тривалі карантинні обмеження, через які організація громадських робіт може загрожувати здоров’ю та працездатності людей.

Підсумовуючи результати аналізу обсягів та структури фінансування з місцевих бюджетів соціального захисту населення можемо зробити висновок, що за останні роки вони зазнали значних змін, пов’язаних із запровадженням новацій в механізмі розподілу і використання коштів. Однак, висновок про те, що з 2020 року органи місцевого самоврядування значною мірою втратили повноваження щодо фінансування соціального захисту населення, а роль місцевих бюджетів у цьому процесі зведена до мінімуму, є дискусійним. Фактично, впродовж років місцеві бюджети виступали у ролі трансмісійного механізму переміщення коштів з фактичного джерела їхнього фінансування (державний бюджет) до кінцевих одержувачів. Органи місцевого самоврядування не мали впливу на розміри та порядок призначення основних видів соціальних трансфертів, а їх фінансування здійснювалось за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету. Таким чином, перетворення субвенцій та відповідні державні цільові програми майже нічого не змінило для органів місцевого самоврядування, які як і раніше, мають організувати процес призначення соціальних трансфертів, однак не виступають фінансовим агентом з їх фінансування.

**Висновки до розділу 2**

Провідну роль у формуванні фінансових ресурсів охорони здоров’я в Україні відіграють кошти населення та ресурси бюджетної системи. Питома вага видатків бюджету у фінансуванні галузі останні роки складає до 44-48%, а їхні обсяги характеризуються зростанням. Проте, видатки місцевих бюджетів на охорону здоров’я досягли максимуму в 2018 році, після чого відзначається їх спадна динаміка, зумовлена проведенням медичної реформи і зміною структури провайдерів медичних послуг, а також більш швидким зростанням видатків з інших джерел. У 2020-2021 рр. розпочато наступний реформи, який передбачає поширення нових механізмів оплати медичних послуг на рівень спеціалізованої медичної допомоги, що спричинить подальше зниження значення місцевих бюджетів у фінансуванні охорони здоров’я та загалом зміну структури витрат на потреби галузі.

Тенденції, які характерні у бюджетному фінансуванні охорони здоров’я на загальнодержавному рівні кореспондуються на рівні територіальних громад. Із завершенням реформи адміністративно-територіального устрою і перебранням місцевим самоврядуванням нових повноважень на рівні багатьох громад зменшуються обсяги трансфертів медичного спрямування до бюджетів вищого рівня. Проте, збільшення загальних обсягів бюджетного фінансування охорони поки не позначилось суттєво на показниках захворюваності населення.

В сучасних умовах спостерігається швидке зростання видатків на освіту на усіх рівнях бюджетної системи, а питома вага місцевих бюджетів досягла 70% від загальних суспільних видатків на освітні послуги. Видатки місцевих бюджетів на освіту концентруються на забезпеченні дошкільної та середньої освіти, частка останнього напряму складає 6/10 видатків місцевих бюджетів на освіту. Незважаючи на нарощування фінансування, загальна середня освіта все ще відчуває дефіцит коштів, для неї характерні взаємопротилежні тенденції у територіальному розрізі щодо мережі закладів, їх наповнюваності та потреби у фінансуванні. Подібні до загальної середньої освіти проблеми характерні для дошкільної освіти, яка відчуває дефіцит навчальних місць та нестачу коштів на належне надання послуг. В останні роки спостерігається підвищення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні вищої освіти, а професійна освіта через брак фінансування, відсутність співпраці з роботодавцями та стереотипи щодо її не престижності деградує та погіршує показники ефективності роботи.

Нестабільними показниками характеризується фінансування з місцевих бюджетів культури. Найбільшим напрямом видатків є забезпечення діяльності бібліотек, музеїв та виставок, а також клубів, які концентрують 2/3 сукупних видатків на галузь. Це пов’язане з особливостями формування мережі закладів культури у територіальних громадах та пріоритетами політики у соціальній сфері. На рівні невеликих громад концентрація видатків місцевих бюджетів на фінансуванні діяльності бібліотек та клубних закладів ще більш помітна.

Перегляд механізмів фінансування найважливіших державних соціальних програм спричинила радикальну зміну структури фінансування соціального захисту населення та зниження питомої ваги місцевих бюджетів. На теперішній час понад 9/10 сукупних бюджетних видатків на соціальний захист населення здійснюються з державного бюджету, що свідчить про виняткового високий рівень централізації фінансування соціальної політики. Після переведення на пряме фінансування з державного бюджету програм соціальних допомог на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальних виплат по малозабезпеченості, одиноким матерям, а також пільг та житлових субсидій провідним напрямом видатків місцевих бюджетів на соціальний захист стало фінансування підрозділів надання соціальних послуг. Також значний вплив на структуру видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення внесли карантинні обмеження у зв’язку з поширенням епідемії коронавірусу.

**Розділ 3**

**Стратегічні пріоритети вдосконалення видатків місцевих бюджетів соціального призначення**

**3.1. Напрями удосконалення планування видатків місцевих бюджетів соціального призначення**

Основним завдання реформи місцевого самоврядування стало становлення фінансово самодостатніх територіальних громад, які спроможні забезпечити гідний рівень життя своїм мешканцям. Самозабезпечення територіальних громад може бути досягнуте не тільки за рахунок розширення їх доходів, але й за рахунок підвищення ефективності видатків бюджету, коли за рахунок меншого обсягу бюджетних витрат вдається підвищувати якісні показники надання бюджетних благ. Вдосконалення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування має відбуватись у рамках підвищення ефективності соціальної політики держави та передбачати дії у таких напрямках:

– вдосконалення засад планування видатків соціального спрямування, яке має бути покладене на принципово іншу методологічну основу. На зміну політиці «поверхневого» планування на основі власних міркувань про необхідні напрями використання коштів з домінуванням методу екстраполяції для розрахунку бюджетних видатків має прийти стратегічно орієнтоване середньострокове планування, що передбачає тісну кореспонденцію між показниками бюджету та стратегічними завданнями розвитку територіальних громад. Вдосконаленню планування видатків бюджету має також передувати об’єктивізація соціальних стандартів, норм та нормативів видатків задля забезпечення їх обґрунтованості;

– вдосконалення інструментарію використання бюджетних коштів, що має передбачати диверсифікацію методів та схем фінансування суспільних послуг, ширше впровадження ринкових підходів у цей процес та залучення недержавних структур. Важливо, щоб впроваджувані технології фінансування передбачали посилення кореспонденції між динамікою бюджетних видатків та результатами надання відповідних бюджетних благ. На наше переконання, значення прямого бюджетного фінансування суспільних благ має поступово знижуватись, на зміну йому має прийти ширше використання непрямих методів фінансування, що серед іншого, розкривають можливості для диверсифікації джерел фінансування та підвищення якості продукованих благ.

Приділяючи увагу питанню вдосконалення планування видатків бюджету соціального призначення, необхідно виокремлювати проблеми ідеологічного та методологічного характеру. Проблеми ідеологічного характеру полягають у тому, що в Україні на теперішній час відсутнє узгоджене розуміння того, якими мають бути межі соціальної відповідальності держави, а якою мірою суспільство має самостійно відповідати за власний добробут. Зважаючи на десятиліття економічної кризи, в Україні відсутні об’єктивні передумови для забезпечення високого рівня соціальної підтримки населення та забезпечення соціальних стандартів на рівні зарубіжних країн Європи. Натомість, у суспільстві не втрачають підтримки ідеї про необхідність значних масштабів перерозподілу ресурсів в економіці, високого рівня соціального захисту населення. Крім цього, на законодавчому рівні в Україні проголошено побудову моделі соціальної держави, за якої провідну роль у формуванні добробуту суспільства відіграють схеми соціального страхування та корпоративні механізми. У зарубіжній практиці її визначають як консервативну модель соціальної держави.

Відсутність консенсусу між державою і суспільством щодо того, яку модель економічної системи необхідно розвивати в країні, відповідно, «розмитість» меж соціальної відповідальності держави стають причиною половинчастості реформ у різних сферах суспільного життя. Дотепер негативне сприйняття в суспільстві мають ініціативи щодо скасування соціальних пільг, реформування соціальних трансфертів (якими охоплено, за різними оцінками, від третини до половини усього населення країни), непослідовною є реалізація освітньої, медичної реформ, реформи пенсійного страхування. Впродовж років залишаються лише деклараціями наміри впровадити альтернативні схеми забезпечення суспільного добробуту, зокрема медичне та накопичувальне пенсійне страхування, ввести ринкові підходи до надання суспільних благ із залученням недержавних структур. Непослідовність реформ в освітній та медичній сферах спричиняють не стільки підвищення якості відповідних послуг, скільки обмеження їх доступності для широкого кола громадян.

Впровадження реформ, спрямованих на ширше застосування ринкових підходів до організації надання суспільних послуг, посилення індивідуальної відповідальності громадян за рівень власного добробуту стримується значною протидією з боку суспільства, яке традиційно зберігає патерналістські настрої. Ні зміна економічної ситуації в країні, ні зміна поколінь кардинально не впливають на прихильність вітчизняного суспільства до патерналізму. Соціологічні дані офіційної статистики свідчать, що у 2013 році понад третину громадян визнавали державу як провідного суб’єкта, відповідального за їхній добробут, а понад 9/10 населення вказували, що відповідальність держави має бути така ж, як і їхня власна або більша [80]. Останні дані опитувань за 2020 рік свідчать, що усю повноту відповідальності за власний добробут на державу покладають майже чверть усіх опитаних громадян, а частка тих, хто відводить державі не меншу роль, ніж собі знизилась всього до 86% [81]. Зважаючи на ці обставини, ініціативи щодо звуження масштабів соціальних зобов’язань держави вітчизняне суспільство сприймає вкрай негативно, навіть попри відсутність необхідних економічних передумов для їхнього забезпечення. Вирішенням цієї дилеми є широкий діалог між суспільством і державою щодо пошуку консенсусу у питанні розмежування відповідальності за добробут різних суспільних груп, просування ліберальних цінностей самозабезпечення та активізації власних зусиль. Це стане початковим етапом для об’єктивізації соціальних зобов’язань держави на усіх рівнях влади, а отже більш чіткого розуміння того, скільки бюджетних ресурсів необхідно для їх забезпечення.

Важливим чинником, який впливає на процес планування видатків бюджету соціального спрямування є параметри державних соціальних стандартів, зокрема прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. На відміну від світової практики, в Україні до прожиткового мінімуму прив’язана значна частина різних соціальних виплат та інших платежів – соціальні допомоги, пенсійні виплати, посадові оклади державним службовцям, розміри штрафних санкцій та ін. Це суттєво ускладнює можливості оперативного коригування витрат у бюджетному секторі, оскільки зміна основного соціального стандарту зазвичай спричиняє значний ріст потреби у бюджетних коштах на фінансування інших витрат, що до нього прив’язані. У зарубіжній практиці у багатьох країнах прожитковий мінімум як законодавчо визначений державний стандарт взагалі не використовується (для цього застосовують мінімальну заробітну плату), а в тих державах, де він функціонує (переважно держави Центрально-східної Європи) до нього прив’язані окремі види соціальних виплат (допомоги по малозабезпеченості та ін.).

Необ’єктивність соціальних стандартів, їхнє прив’язування до багатьох параметрів, що впливають на видатки бюджетів є причиною щорічного зупинення дії окремих норм законодавства, що визначають розміри соціальних виплат, а також використання «гібридних» соціальних стандартів для розрахунку низки соціальних виплат. В основу щорічно затверджуваного показника прожиткового мінімуму закладають можливості бюджетної системи, внаслідок чого його розмір впродовж останніх років стабільно нижчий за фактичний прожитковий мінімум вдвічі. Для призначення більшості соціальних виплат застосовують так званий «гарантований» прожитковий мінімум (рівень його забезпечення), який визначає можливості бюджетної системи щодо фінансування соціальних трансфертів. Крім цього, з початку 2021 року запроваджено додатковий «гібридний» прожитковий мінімум, на основі якого визначають розміри оплати праці окремих категорій працюючих (суддів, прокурорів, окремих категорій державних службовців) [36].

У контексті впливу на планування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування значення прожиткового мінімуму у 2020-2021 рр. знизилось. Це пояснюється зміною організаційних умов надання найважливіших трансфертів (замість цільових субвенцій на виплату соціальних допомог та компенсацій з 2020 року запроваджене їхнє фінансування за відповідними державними цільовими програмами), що призвели до різкого зменшення видатків на соціальний захист населення, а також змінами методики розрахунку посадових окладів державних службовців (посадові оклади були «відв’язані» від прожиткового мінімуму). Однак, вплив базового соціального стандарту на планування видатків бюджету соціального спрямування зберігається, оскільки прожитковий мінімум лягає в основу показника мінімальної заробітної плати, на основі чого визначають рівень оплати праці у бюджетній сфері. Таким чином, від об’єктивності прожиткового мінімуму значною мірою залежить об’єктивність планування видатків бюджету соціального спрямування.

Світовою практикою вироблено кілька підходів до планування показника прожиткового мінімуму: ресурсний, статистичний, нормативний, метод медіани доходу, соціологічний, пропорційний. Кожен із цих методів передбачає власний підхід до визначення прожиткового мінімуму, який може спричиняти дискусії серед науковців та практиків. Головним недоліком соціологічного методу, який на думку вчених нівелює його об’єктивність, є те, що він опирається на показники соціологічних опитувань громадян, які схильні завищувати необхідний рівень доходу. Натомість, в основу прожиткового мінімуму за статистичним методом покладають існуючий рівень доходів населення, що також викликає заперечення. Подібні аргументи можна навести і для інших методів планування прожиткового мінімуму.

В Україні прожитковий мінімум розраховують за допомогою нормативного методу на основі показника споживчого кошика, при цьому плануванню підлягає увесь перелік необхідних людині товарів та послуг [66]. Така практика суперечить досвіду інших країн (зокрема країн Балтії) та викликає критику з боку вчених. Адміністративний принцип формування переліку товарів і послуг споживчого кошика несе у собі ризик виключення з нього життєво необхідних благ, на чому наголошують А. Мельник, Г. Монастирський [52, с. 212] та інші вчені. Наприклад, на теперішній час споживчий кошик не враховує витрат людини на освіту, платні медичні послуги, мобільний зв'язок та інші повсякденні для сучасної людини речі. Проведене у 2019 році осучаснення споживчого кошика не вирішує проблеми дискусійності методології його розрахунку. Зважаючи на це, в Україні варто було перейти за досвідом країн Балтії до нормативно-структурного методу визначення прожиткового мінімуму, коли набір продуктів харчування відповідно до рівня фізіологічної норми визначають за нормативним підходом, а інші витрати (на оплату непродовольчих товарів та послуг) встановлюють за питомою вагою у структурі прожиткового мінімуму. Це значно спростить методику планування прожиткового мінімуму, а також забезпечить врахування вимог Конвенції про основні цілі та норми соціальної політики ООН [36].

Подібний методичний підхід відображений у законодавчій ініціативі щодо зміни порядку розрахунку розміру прожиткового мінімуму, запропонованій у 2020 році Кабінетом Міністрів України. Однак, паралельно з’явилась ініціатива депутатів на чолі з Г. Третьяковою, які запропонували відмовитись від методики розрахунку прожиткового мінімуму для основних соціально-демографічних груп і визначати його як відсоток до розміру середньої заробітної плати у році, який передує плановому з урахуванням індексу інфляції. На 2021 рік запропоновано визначити це співвідношення на рівні 40% і до 2031 року довести його до 50% [72]. На середину 2021 року проект цього Закону було ухвалено у першому читанні [71]. Незважаючи на те, що ця законодавча ініціатива усуває адміністративний вплив на встановлення прожиткового мінімуму та ризик неврахування необхідних витрат, вона також повністю нівелює економічний зміст цього стандарту, адже за пропонованою методикою він буде позбавлений економічного обґрунтування. На наш погляд, більш прийнятним було б впровадження нормативно-структурного методу встановлення прожиткового мінімуму з такими параметрами: рівень витрат на харчування може бути визначений в 50%, що відповідає середньому значенню цих витрат в структурі сукупних витрат домогосподарств. Щодо витрат на оплату комунальних послуг, то їх частка може бути встановлена на рівні 20-25%, що відповідає прийнятому у світовій практиці показнику цих витрат, за якого людина отримує право на допомогу з утримання житла. Решту 25% від розміру прожиткового мінімуму мають складати непродовольчі витрати. Такий підхід, на наш погляд, забезпечить прийнятну обґрунтованість прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту. Але з поліпшенням економічної ситуації слід забезпечити поступову зміну структури прожиткового мінімуму зі зниженням у ній частки продовольчих витрат і підвищення питомої ваги інших, зокрема витрат на непродовольчі товари та послуги.

Важливість об’єктивізації прожиткового мінімуму пояснюється тим, що в Україні він покладений в основу розробки єдиної тарифної сітки посадових окладів (тарифних ставок) працівників бюджетної сфери. З 2017 року посадовий оклад працівника 1 тарифного розряду визначено на рівні прожиткового мінімуму [64], усі інші коефіцієнти підвищення та доплати визначаються відповідно до цієї базової величини. Таким чином, прожитковий мінімум впливає на рівень оплати праці у бюджетній сфері, зокрема у галузях освіти та охорони здоров’я, а отже на розрахунок обсягів освітньої та медичної субвенцій місцевим бюджетам.

Однак, поряд з об’єктивізацією соціальних стандартів, також потребують вирішення питання вдосконалення методики розрахунку освітньої і медичної субвенцій місцевим бюджетам. Попри те, що в основу розрахунку освітньої субвенції покладені показники оплати праці педагогів, наповнюваність класів та інші параметри, зо забезпечують достатню обґрунтованість розрахованого обсягу трансферту, окремі види витрат, зокрема на оплату індивідуальних занять, груп продовженого дня та інші не враховані. Внаслідок цього частика територіальних громад відчуває дефіцит коштів на повноцінну оплату освітніх послуг. Натомість, у розрахунок медичної субвенції покладений показник фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який визначається можливостями бюджетної системи, а не об’єктивною вартістю медичних послуг. Для розподілу медичної субвенції між місцевими бюджетами використовують складну методику із застосуванням коригуючих коефіцієнтів. Донедавна ця методика враховувала широкий перелік коригуючих коефіцієнтів, які враховували різні особливості територіальних громад. Незважаючи на це, серед науковців такий підхід постійно піддавався критиці через його вибірковість. Для прикладу, Н. Карпишин пропонувала враховувати рівень екологічного благополуччя регіону, що напряму впливає на рівень здоров’я його мешканців [51, с. 268]. Інші науковці пропонували додати до існуючої методики додаткові коригуючи коефіцієнти, які б враховували ступінь поширення алкоголізму, наркоманії та інших «суспільних» захворювань.

Такий підхід не вирішував проблему вибірковості врахування чинників, які впливають на рівень здоров’я заселення, однак невиправдано ускладнював методику розподілу медичної субвенції. Тому згідно рішень Кабінету Міністрів України у 2019-2021 рр. формулу розподілу медичної субвенції було суттєво спрощено, із загальної кількості коригуючих коефіцієнтів залишено віковий критерій і статус гірської території. На наш погляд, відмова від врахування особливостей територіальних громад невиправдана, як нераціональним було збереження великої кількості коригуючих коефіцієнтів. Шляхом до вирішення цієї проблеми, на наш погляд, може бути запровадження єдиного коригуючого коефіцієнта, який враховує рівень захворюваності населення адміністративно-територіальної одиниці. Так буде враховано специфіку територіальних громад у контексті потреби у коштах на охорону здоров’я, а також забезпечено простоту методики розрахунку субвенції.

Крім вирішення проблем оперативного бюджетного планування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, актуальним завданням залишається також посилення стратегічної орієнтованості бюджетного планування, посилення його зв’язку із стратегічними пріоритетами розвитку територіальних громад, а також цілями стратегічних документів розвитку загальнодержавного рівня. У 2020 році було затверджено нову Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 рр. [65], у якій визначено комплекс пріоритетів у різних напрямках соціального розвитку. На думку В. Столярова, ці завдання мають отримати відповідне продовження у стратегіях розвитку регіонів та Регіональних програмах людського розвитку, що пов’язане з утвердженням людиноцентричного підходу в державотворенні. Останні програми доцільно розробляти у розрізі блоків, які виражають ключові виміри Індексу людського розвитку ООН: відтворення населення, соціальне середовище, комфортне життя, добробут, гідна праця, освіта [85].

Не менш важливо забезпечити узгодження планування бюджетних видатків зі стратегічними пріоритетами розвитку конкретних територіальних громад. На думку Б. Малиняка, таке ігнорування стратегічних пріоритетів розвитку при плануванні бюджетних показників є системним недоліком сучасної бюджетної практики. На теперішній час близько половини усіх територіальних громад не мають розроблених стратегій розвитку, не кажучи уже про стратегії розвитку на рівні громади окремих галузей соціальної сфери (освіти, культури чи ін.) [49]. Багато розроблених стратегій розвитку мають формальний характер, містять суттєві недоліки у визначених пріоритетах чи інструментах їхнього досягнення. Як зазначає вчений, навіть у тих органах місцевого самоврядування, де стратегії розвитку затверджені, їхні положення часто абсолютно не враховуються при пануванні показників місцевого бюджету, а натомість бюджетні кошти надходять на цілі, які не належать до найважливіших напрямів розвитку громади.

Важливим упущенням при врахуванні стратегічних пріоритетів розвитку ОТГ при плануванні бюджетних показників є ігнорування завдання забезпечення гармонійності та комплексності розвитку громади. Внаслідок цього бюджетні кошти фокусуються на реалізації заходів у центрі громади, тоді як інші населені пункти зазнають дискримінації. Причиною такої ситуації є відсутність прозорого алгоритму врахування проектів та заходів при плануванні місцевого бюджету, визначеного у правовому порядку. Вирішення цієї проблеми передбачає зміну методології бюджетного планування на рівні територіальних громад виходячи із головного завдання – його інтеграції у цілісну систему управління громадою та планування її розвитку. Зважаючи на те, що значна частина проектів розвитку в галузях соціальної сфери має довгостроковий характер, важливо запровадити середньострокове бюджетне планування на рівні громад.

Як зазначає М. Тарасюк, при виробленні пріоритетів діяльності органів влади в Україні виявляється їх висока залежність від політичної кон’юнктури. Внаслідок цього, звичною є практика, коли з приходом до влади нових сил багато бюджетних програм, за які у попередні роки було спрямовано значний обсяг ресурсів, припинять фінансуватися. Запровадження стратегічного планування бюджетних показників дає можливість знизити залежність пріоритетів розвитку територіальних громад від лобістських груп, зменшити масштаби марнотратства бюджетних коштів, забезпечити послідовність політики щодо видатків бюджету. Визначені у стратегічних документах розвитку фінансові показники мають отримувати продовження в тактичних фінансових показниках, відображених у програмах діяльності органів влади, а також оперативних фінансових показниках, визначених поточними бюджетами. За умови функціонування багаторівневої системи планування бюджетних показників буде забезпечено обґрунтованість шляхів використання бюджетних коштів на пріоритетні проекти соціального розвитку в довгостроковій перспективі [87, с. 25].

**3.2. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в умовах демократизації управління публічними фінансами**

Поряд з підвищенням об’єктивності планування видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, не менш важливо забезпечити належне використання коштів у відповідності із визначеними пріоритетами соціального розвитку, адже марнотратство та використання застарілих схем фінансування суспільних послуг, які базовані на принципах «освоєння коштів» чи «забезпечення функціонування» навіть за умови постійного нарощування фінансування не принесе очікуваного ефекту у питанні підвищення доступності та якості суспільних благ. Зважаючи на те, що соціальні видатки місцевих бюджетів концентрують у своєму складі різні за характером напрями соціального розвитку, то завдання підвищення ефективності їхнього здійснення потребує реалізації комплексу заходів:

– повноцінне утвердження адресного підходу при наданні соціальних послуг та реалізації заходів соціального захисту населення. У контексті реалізації цього завдання важливо забезпечити вироблення методики об’єктивного оцінювання доходів населення для мінімізації «помилки включення» при наданні соціальних виплат; реформувати існуючу модель надання соціальних пільг для усунення проявів дискримінації громадян за територіальним принципом та попередження неефективного використання бюджетних коштів на фінансову підтримку окремих суспільних груп;

– перехід до багатоканального фінансування суспільних послуг за рахунок впровадження паралельно з прямим бюджетним фінансуванням закладів соціальної сфери інших методів бюджетної підтримки проектів соціального розвитку. У цьому контексті важливо забезпечити посилення кореспонденції між динамікою видатків бюджету на надання суспільних послуг та кількісно-якісними параметрами їхнього надання, а також результатами, які характеризуються показниками суспільного добробуту.

Забезпечення адресності соціальних трансфертів залишається актуальним завданням соціальної політики впродовж багатьох років. Надмірні масштаби «помилки» включення, коли заходи соціального захисту поширюються на заможні верстви населення спричиняють марне витрачання з бюджету значних обсягів ресурсів та посилюють у суспільстві відчуття несправедливого ставлення з боку держави. Здавалося б, зі зміною механізму фінансування соціальних трансфертів ця проблема має більшою мірою стосуватись видатків державного бюджету, з якого здійснюють найважливіші програми соціального забезпечення. Проте, навіть після перерозподілу видаткових повноважень з місцевих бюджетів фінансуються місцеві соціальні програми матеріальної та соціальної підтримки окремих категорій населення, на що виділяють щорічно чималі обсяги бюджетних коштів. Частина цих видатків спрямовується на категоріальні трансферти, які не враховують рівень нужденності реципієнта. Навіть за тих обставин, що на теперішній час видатки соціального забезпечення місцевих бюджетів суттєво скоротились, в умовах дефіциту бюджетних ресурсів витрачання цих коштів на підтримку тих, хто їх не потребує можна розглядати як марнотратство.

У зарубіжній практиці представлені кілька методів перевірки нужденності при призначенні соціальних трансфертів: пряме оцінювання, метод виставлення балів, таргетування за приналежністю до певної категорії населення та ін. При наданні соціальних трансфертів з малозабезпеченості дієвим інструментом для обмеження кола реципієнтів є вимога участі у громадських роботах. Очевидно, що на такі роботи погодяться тільки ті громадяни, які дійсно відчувають нужденність, що автоматично вилучить з числа реципієнтів більш заможних. Проте, в Україні при призначенні соціальних трансфертів за державними і місцевими соціальними програмами переважно застосовується категоріальний підхід (таргетування за приналежністю до певної суспільних групи – пенсіонерів, людей з інвалідністю, дітей-сиріт, студентів та ін.). Пряме оцінювання отримує обмежене застосування при призначенні соціальних виплат малозабезпеченим, а також при виконанні місцевих програм надання соціальної допомоги за особистим зверненням громадян.

При виборі методу адресування соціальних трансфертів з місцевих бюджетів необхідно керуватись двома принципами: по-перше, розміром соціальної виплати; по-друге, обсягом самої цільової програми, яка передбачає певну форму соціальної підтримки. Зазвичай у науковій спільноті вважають, що метод прямого оцінювання раціонально застосовувати у випадку, якщо програма передбачає значні розміри соціальної виплати [84, с. 4-6], оскільки його використання пов’язане із значними трансакційними (адміністративними) витратами. Проте, на наш погляд, такий аргумент недостатній, оскільки зважаючи на обмеженість кола реципієнтів виплат за місцевими соціальними програмами та існування при органах соціального захисту населення відповідної служби соціального інспектування проведення перевірки безпосереднього рівня життя заявника на отримання соціальної допомоги не спричинятиме значного зростання адміністративних витрат, але дасть змогу «відсіяти» тих, хто насправді не потребує підтримки. Таким чином, на рівні територіальних громад саме метод прямого оцінювання має отримати найбільше застосування при вирішенні питання щодо адресування соціальних виплат.

Окремою проблемою низького рівня адресації соціального захисту населення за рахунок коштів місцевих бюджетів є надання соціальних трансфертів у не грошовій формі (право на безкоштовне отримання послуг, проїзд у транспорті та ін.). На відміну від загальнодержавного рівня, на якому більшість соціальних пільг призупинено у зв’язку з рішенням Конституційного суду України, на місцевому рівні вони збереглись практично в повному обсязі. Зазвичай, такі трансферти надаються за категоріальним принципом та не враховують рівень заможності одержувача. Це не тільки спричиняє неефективне використання бюджетних коштів, але й суперечить принципам соціальної справедливості. Іншою негативною рисою надання не грошових трансфертів є те, що вони можуть спричиняти відчуття приниження при їхньому отриманні. Показовим у цьому випадку є непоодинокі випадки конфліктів при користуванні пільгами на проїзд ветеранів новітньої війни на Сході України. Більш того, вважаємо принизливою саму форму підтримки цих людей через надання права на безкоштовний проїзд у громадському транспорті, яке вони нерідко «випрошують» у перевізників. Тому відмова від її використання для багатьох ветеранів виявом моральної гордості.

Вирішити питання конфліктності натуральних трансфертів, які надаються за місцевими соціальними програмами може їх переведення у грошову форму із проведенням перевірки нужденності реципієнта. Звісно, така перевірка не має стосуватись окремих програм соціальної підтримки, коли надання трансферту є проявом подяки за певні заслуги (учасники бойових дій на Сході України). Щодо інших соціальних виплат, до пряме оцінювання нужденності має передбачати як заочну перевірку (з допомогою документів, які підтверджують рівень доходу, майновий статус реципієнта), а також очне оцінювання (з відвідуванням особи, яка претендує на допомогу). Останнє доцільно здійснювати у виняткових випадках, коли є підстави очікувати, що рівень життя заявника не відповідає декларованому. Для визначення кола таких реципієнтів необхідно тісно координувати роботу соціальної інспекції органу соціального забезпечення населення з старостами старостинських округів територіальної громади.

Окремо необхідно вказати на економічний ефект від впровадження грошових соціальних трансфертів, оскільки крім підтримки місцевої економіки, вони також забезпечать зменшення масштабів зловживань з боку надавачів субсидованих послуг. На теперішній час вартість цих послуг відповідно до обсягів споживання та визначених тарифів відшкодовується з місцевих бюджетів. При цьому не існує дієвих механізмів відстеження реальних показників споживання субсидованих благ, що дає можливість їх надавачам безперешкодно завищувати показники надання та отримувати безпідставно кошти з бюджету.

Іншим вектором удосконалення практики використання бюджетних коштів на соціальний захист населення є демонополізація надання соціальних послуг. Як зазначають Б. Малиняк та М. Онуфрик, «соціальні послуги можуть забезпечити індивідуальний та адресний підхід до людини, а виплати та пільги надаються не згідно потреби, а відповідно до певного статусу» [50, с. 89]. При цьому, вітчизняна практика передбачає, що основну частину соціальних послуг надають комунальні заклади соціального обслуговування, зокрема відповідні територіальні центри чи центри соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді. Проте, у зв’язку із реформою децентралізації ця модель соціального обслуговування зазнає руйнації, а громади мають вирішувати питання щодо пошуку інноваційного механізму надання соціальних послуг. Одним із варіантів вирішення цього питання є залучення до процесу неурядових організацій та приватних структур. На думку багатьох вчених, такий варіант організації надання соціальних послуг має вагомі переваги, оскільки недержавні структури мають можливість «залучати додаткові ресурси, є більш гнучкими у питанні підготовки фахівців та оплати праці, рішучими щодо запровадження соціальних інновацій та залучення волонтерів» [50, с. 90].

Залучення приватних структур до надання соціальних послуг передбачає застосування схем державно-приватного партнерства або соціального замовлення. У першому випадку органи місцевого самоврядування можуть залучити приватні структури до управління соціальною інфраструктурою, зокрема комунальними підприємствами, які надають соціальні чи інші послуги. На думку Л. Беньовської, у державно-приватному партнерстві спостерігається поєднання інтересів держави та приватного бізнесу: органи влади найперше «зацікавлені у реалізації важливих з точки зору соціального розвитку проектів, відмови від неефективних форм господарювання і передачі функцій управління до приватного сектору; водночас, приватний партнер у розрахунку на економічну ефективність власних інвестицій, зацікавлений у гарантованому та якісному виконанні проекту, використовуючи державні гарантії, свої знання та досвід управління» [5, с. 19-20].

Іншим варіантом залучення недержавного сектору до надання соціальних послуг є соціального замовлення, яке передбачає передачу функціональних повноважень органу влади щодо окремих видів соціального обслуговування до приватних структур. У науковій літературі соціальне замовлення іноді називають функціональною приватизацією соціального захисту населення.

Незважаючи на переваги, залучення недержавних структур до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів утруднене низкою чинників: нечітким правовим визначенням змісту соціальної послуги; складність процедури включення до реєстру надавачів соціальних послуг; надмірність вимог до оцінки якості надання соціальних послуг. Відповідно до нормативно-правових актів, які врегульовують питання обчислення тарифів соціальних послуг, діючий порядок такого калькулювання містить системні недоліки: допускає завищення витрат надавачів соціальної послуги; не передбачає можливості рентабельного надання соціальної послуги; практично унеможливлює доступ до ринку соціальних послуг суб’єктів господарювання, які перебувають на спрощеній системі оподаткування; передбачає дискримінацію суб’єктів господарювання різних форм власності щодо планування бюджетних видатків на соціальні послуги. Попри ключову перевагу витратного методу калькулювання вартості соціальної послуги – його простоту, він містить значні недоліки, які можуть стати причиною необ’єктивності витрат на їхнє надання [1, с. 51-52; 30, с. 51-55].

Зважаючи на вагомий потенціал підвищення ефективності використання бюджетних коштів на надання соціальних послуг, який дає запровадження моделі їхнього замовлення на конкурсних умовах, реалізацію цього завдання можна визначити одним із головних пріоритетів соціальної політики на місцевому рівні. Слід погодитись з Б. Малиняком, що принципове значення у цьому контексті має оптимізація процедури визначення тарифу на соціальні послуги, а саме введення «фіксованого тарифу на кожну соціальну послугу з можливістю застосування певних коефіцієнтів, визначених на засадах колективного узгодження органами влади та надавачами соціальних послуг» [50, с. 97].

Окрему увагу необхідно приділити також питанню вироблення методики оцінювання якості надання соціальних послуг через формування відповідної вибірки результативних індикаторів, які вимірюють кількісні та якісні показники. На думку Ю. Горемикіної, недержавні структури можуть бути учасниками процесу постачання соціальних послуг не тільки як їх надавачі, але як контролери якості та ефективності їх надання [20]. Це дасть можливість створити умови для забезпечення об’єктивного контролю якості соціальних послуг, а отже й ефективності використання коштів місцевих бюджетів, на усіх етапах їхнього надання.

Поряд з підвищенням ефективності видатків на соціальний захист і надання соціальних послуг населенню, важливим напрямом вдосконалення бюджетної політики соціального спрямування в Україні є вдосконалення моделі бюджетного фінансування соціальної сфери, яке може передбачати два вектори активності: по-перше, широке впровадження програмно-цільового підходу у функціонування комунальних закладів соціальної сфери; по-друге, демократизація процесу надання послуг, які забезпечує соціальна сфера за рахунок допущення до нього недержавних структур.

На думку К. Лантух, запровадження ринкових відносин у соціальній сфері потребує інституційних змін у соціальній сфері, розвитку недержавного сегменту соціальної сфери. Цей процес може протікати еволюційно та революційно. У першому випадку, приватні структури допускаються до надання суспільних послуг паралельно із комунальними закладами соціальної сфери, які продовжують також функціонувати у звичному режимі. Звуження комунального сектору відбувається еволюційно за рахунок поступової приватизації закладів соціальної сфери. При другому варіанті, перехід до ринкових умов забезпечує масована приватизація соціальної сфери, яка трансформує комунальних сегмент у приватний [47, с. 91]. На наш погляд, другий варіант запровадження риків відносин у соціальній сфері виглядає значною мірою утопічно, оскільки його впровадження на практиці може спричинити катастрофічні економічні та соціальні наслідки. Проте, відсутність змін у питанні демократизації процесу надання послуг соціальної сфери породжує недоліки, які не тільки знижують якість цих послуг, але й ефективність видатків місцевих бюджетів на їхнє надання. До таких проблемних моментів належать: зацікавленість комунальних закладів соціальної сфери у наданні платних послуг, які заміщають безкоштовні; відсутність стимулів до підвищення якості надання послуг; нераціональність витрат на надання послуг соціальної сфери, зумовлена невідповідністю мережі та штатів комунальних закладів соціальної сфери потребам населення і демографічним тенденціям; неврегульованість питання розпорядження доходами від господарської діяльності, що створює підґрунтя для неправомірного та неефективного використання власних доходів бюджетних установ, придбання за них активів, які не мають стосунку до профілю діяльності організації, а також прямих фінансових зловживань [47, с. 91].

Вирішення окреслених проблем потребує, серед іншого, оптимізації мережі комунальних закладів соціальної сфери за рахунок закриття установ з низькими виробничими показниками та вивільнення бюджетних коштів на їхні потреби процесу надання суспільних послуг. Однак, процес такої оптимізації має проходити виважено для уникнення негативного впливу на доступність суспільних послуг. Очевидно, що процеси оптимізації не актуальні для крупних міських обласних центрів, які відчувають гострий дефіцит місць у закладах дошкільної та середньої освіти. Натомість, закриття закладів соціальної сфери у сільській місцевості має враховувати інтереси населення щодо доступу до суспільних послуг та «розумні» умови економії. Навіть із забезпеченням належного транспортного сполучення між населеними пунктами громади це не може слугувати безумовною підставою для закриття малокомплектних закладів освіти, адже необхідно враховувати також тривалість поїздки до місць навчання та психологічно-вікові особливості дітей. Питання економії бюджетних коштів не має превалювати над задоволенням потреб та інтересів людини – споживача суспільних послуг.

Подібний принцип необхідно застосовувати і при оптимізації закладів культури та вдосконаленні механізму їхнього фінансування. Поширені у західній практиці непрямі методи фінансування культурних проектів можуть отримати впровадження в Україні лише на загальнодержавному рівні чи рівні крупних міських територіальних громад. У малонаселених сільських громадах непряме фінансування культурних заходів може спричинити повне закриття мережі клубів та бібліотек, що взагалі позбавить сільське населення до культурних послуг. Тому при збереженні прямого бюджетного фінансування, на цьому рівні соціальної сфери необхідне впровадження програмно-цільового підходу у такій варіації, коли заклади мають чітко планувати напрями використання отриманого фінансування з урахуванням задоволення потреб усіх вікових та соціальних груп населення; активізувати діяльність щодо використання інструментів фандрайзингу для залучення зовнішнього фінансування (як критерій оцінювання ефективності роботи адміністрації закладу соціальної сфери); для оцінювання ефективності діяльності персоналу закладу соціальної сфери використовується інтегрована система ключових показників ефективності (КРІ), від чого залежатимуть розміри оплати праці (преміальна частина). Таким чином, при збереженні основних параметрів моделі прямого бюджетного фінансування закладів соціальної сфери буде створено передумови для імплементації у їхню діяльність ринкових елементів.

У контексті демократизації процесів управління публічними фінансами одним із векторів підвищення ефективності управління бюджетними видатками на реалізацію соціальних заходів є залучення до цього процесу громадськості. У зарубіжній практиці звичним явищем є створення громадських наглядових рад при закладах освіти чи охорони здоров’я, культурної сфери. Створені з представників органу місцевого самоврядування, бізнес-структур, громадськості, вони мають достатні повноваження щодо контролю за виробленням напрямів використання бюджетних коштів та ефективністю надання відповідних послуг. В Україні така практика має доволі вузьке поширення у сфері вищої освіти, а наглядові ради мають здебільшого «декоративний» статусний характер. Запровадження такої форми громадського контролю на усіх рівнях надання послуг соціальної сфери та наповнення її реальним змістом створить вагомі передумови для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів на надання суспільних послуг та підвищення їх якісних параметрів.

**Висновки до розділу 3**

Вдосконалення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування має передбачати дії у напрямках: розвиток засад планування видатків соціального спрямування; вдосконалення інструментарію використання бюджетних коштів, що має передбачати диверсифікацію методів та схем фінансування суспільних послуг, впровадження ринкових підходів і залучення недержавних структур.

При вдосконаленні планування соціальних видатків бюджету необхідно виділяти проблеми ідеологічного і методологічного характеру. Перші пов’язані із відсутністю розуміння меж соціальної відповідальності держави, що стає причиною половинчастості реформ у різних сферах суспільного життя. Для вирішення цих проблем необхідний широкий діалог між суспільством і державою щодо пошуку консенсусу у питанні розмежування відповідальності за добробут суспільних груп, просування ліберальних цінностей самозабезпечення та активізації власних зусиль. Друга група проблем пов’язана із необ’єктивністю соціальних стандартів та методичних засад планування видатків бюджету. Охарактеризовано недоліки планування й використання прожиткового мінімуму та їх вплив на їхні соціальні стандарти та об’єктивність соціальних видатків бюджету. Критичний аналіз різних методів розрахунку прожиткового мінімуму довів найбільшу актуальність для України нормативно-структурного підходу його планування. Запропоновано власне бачення структури складових витрат прожиткового мінімуму (50% витрат на харчування, 20-25% витрат на оплату комунальних послуг, 25% непродовольчих витрат).

Необ’єктивність методики розрахунку освітньої та медичної субвенцій місцевим бюджетам потребує вирішення питань щодо врахування особливостей територіальних громад при їх плануванні. Запропоновано при плануванні обсягу медичної субвенції запровадити єдиний коригуючий коефіцієнт, який враховує рівень захворюваності населення територіальної громади, забезпечує простоту методики розрахунку медичної субвенції. Важливо також посилити стратегічну орієнтованість бюджетного планування.

Підвищення ефективності соціальних видатків місцевих бюджетів потребує реалізації комплексу заходів: повноцінного утвердження адресного підходу при наданні соціальних послуг та реалізації заходів соціального захисту населення; перехід до багатоканального фінансування суспільних послуг. Критичний аналіз наявних методів адресування соціальних трансфертів довів переваги застосування на рівні громад методу прямої оцінки (із заочною та очною перевіркою нужденності), а також необхідність монетизації трансфертів.

Демонополізація надання соціальних послуг передбачає застосування схем державно-приватного партнерства і соціального замовлення. Цей процес утруднює низка чинників: нечітке правове визначення змісту соціальної послуги; складність процедури включення до реєстру надавачів соціальних послуг; надмірність вимог до оцінки якості надання соціальних послуг. Вказано на недоліки правового регулювання обчислення тарифів соціальних послуг, у зв’язку із чим запропоновано забезпечити введення фіксованого тарифу на кожну соціальну послугу. Також обґрунтовано необхідність вироблення чіткої методики оцінювання якості надання соціальних послуг.

Вдосконалення моделі бюджетного фінансування соціальної сфери має передбачати два вектори активності: впровадження програмно-цільового підходу у діяльності комунальних закладів соціальної сфери; демократизацію процесу надання послуг, які забезпечує соціальна сфера за рахунок допущення до цього недержавних структур. Обґрунтовано доцільність виваженої оптимізації мережі закладів соціальної сфери та модернізації методу прямого фінансування закладів соціальної сфери, активне залучення громадськості до процесу управління бюджетними видатками соціального спрямування.

**Висновки**

Характерною ознакою сучасного етапу суспільного розвитку є перехід до людиноцентризму у всіх сферах суспільного життя, в тому числі в економічній політиці. Її ідеологічним підґрунтям є концепція інклюзивного розвитку, яка визначає розвиток людини головною ціллю економічної діяльності та вимагає для усіх рівного доступу до ресурсів та справедливого розподілу результатів економічного зростання. Узагальнення наукових підходів до тлумачення понять «видатки бюджету» та «соціальна функція держави» дало змогу ідентифікувати видатки місцевих бюджетів соціального спрямування, визначити їхній склад за кількома ознаками класифікації, а також принципи ефективного здійснення. В основу розмежування цих видатків запропоновано покласти ієрархію потреб А. Маслоу та виокремлювати: видатки на збереження та відновлення здоров’я людини; видатки на гуманітарний розвиток суспільства; видатки соціалізації.

Ґрунтовне опрацювання нормативної бази видатків місцевих бюджетів соціального спрямування дало можливість підтвердити його основні недоліки: незавершеність розробки системи соціальних стандартів і нормативів; наявність нереалістичних рівнів обов’язкового фінансування галузей соціальної сфери; нестабільність методики розподілу видаткових повноважень органів місцевого самоврядування та розрахунку міжбюджетних трансфертів. Визначено поняття механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, його складові підсистеми (забезпечувальну, оперативну та ретроспективну), суб’єктів та об’єкт управління.

Провідну роль у формуванні фінансових ресурсів охорони здоров’я в Україні відіграють кошти населення та ресурси бюджетної системи. Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров’я кореспондують з ключовими етапами реалізації медичної реформи та мають спадну тенденцію, зумовлену зміною структури провайдерів медичних послуг. Реалізація наступного етапу реформи, який передбачає новий механізм оплати спеціалізованої медичної допомоги спричинить подальше зниження значення місцевих бюджетів у фінансуванні охорони здоров’я та загалом зміну структури витрат на потреби галузі. Подібні до загальнодержавних тенденції щодо фінансування послуг охорони здоров’я спостерігаються на рівні територіальних громад. Проте, збільшення загальних обсягів бюджетного фінансування охорони поки не позначилось суттєво на показниках захворюваності населення, а показники захворюваності на так звані «соціальні» хвороби залишаються на високому рівні.

Провідну роль у фінансуванні освітніх послуг в сучасних умовах відіграють фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів. Оскільки відповідно до законодавства здобуття дошкільної та загальної середньої освіти є обов’язковим, то видатки місцевих бюджетів на освіту концентруються на функціонуванні саме цих напрямів надання освітніх послуг. Частка середньої освіти у структурі освітніх видатків місцевих бюджетів сягає понад 60%. Незважаючи на вагоме зростання бюджетного фінансування впродовж останніх років, загальна середня освіта все ще відчуває дефіцит коштів для належної оплати праці педагогічному складу, оновлення матеріальної бази та інших потреб. Для неї характерні взаємопротилежні тенденції у територіальному розрізі (міська/сільська місцевість) щодо мережі закладів, їх наповнюваності та потреби у фінансуванні. Внаслідок цього, поглиблюється розрив між якісними результатами освіти дітей у селах та міській місцевості, що нівелює гарантовані конституційно норми щодо рівного доступу до якісних освітніх послуг усіх верств населення. Подібні до загальної середньої освіти проблеми характерні для дошкільної освіти, яка відчуває дефіцит місць для виховання та нестачу коштів на належне надання послуг.

В останні роки спостерігається підвищення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні вищої освіти. Незважаючи на зростання видатків, система фахової освіти відчуває дефіцит фінансування та ускладнення умов роботи, спричинене швидким зменшенням контингенту студентів. Професійно-технічна освіта через брак фінансування, відсутність співпраці з роботодавцями та стереотипи щодо її не престижності деградує та погіршує показники ефективності роботи.

Нестабільними показниками характеризується фінансування з місцевих бюджетів культури. Найбільшим напрямом видатків є забезпечення діяльності бібліотек, музеїв та виставок, а також клубів, які концентрують 2/3 видатків на галузь. Це пов’язане з особливостями формування мережі закладів культури у територіальних громадах та пріоритетами політики у соціальній сфері.

Перегляд механізмів фінансування найважливіших державних соціальних програм спричинила радикальну зміну структури фінансування соціального захисту населення та зниження питомої ваги місцевих бюджетів. На теперішній час понад 9/10 сукупних бюджетних видатків на соціальний захист населення здійснюються з державного бюджету, що свідчить про виняткового високий рівень централізації фінансування соціальної політики. Після переведення на пряме фінансування з державного бюджету програм соціальних допомог на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальних виплат по малозабезпеченості, одиноким матерям, а також пільг та житлових субсидій провідним напрямом видатків місцевих бюджетів на соціальний захист стало фінансування підрозділів надання соціальних послуг. Також значний вплив на структуру видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення внесли карантинні обмеження у зв’язку з поширенням епідемії коронавірусу.

Вдосконалення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування має здійснюватись у напрямах: розвиток засад планування видатків соціального спрямування; вдосконалення інструментарію використання бюджетних коштів, що має передбачати диверсифікацію методів та схем фінансування суспільних послуг, впровадження ринкових підходів у цей процес і залучення недержавних структур. Вдосконалення планування соціальних видатків потребує вирішення питання щодо меж соціальної відповідальності держави, для чого необхідний широкий діалог між суспільством і владою щодо пошуку консенсусу у питанні розмежування відповідальності за добробут держави та населення. Проблеми методологічного плану щодо планування соціальних видатків потребують об’єктивізації базових соціальних стандартів, порядку розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів та посилення стратегічного характеру планування. Критичний аналіз різних методів розрахунку прожиткового мінімуму довів найбільшу актуальність нормативно-структурного підходу його планування, у зв’язку з цим запропоновано власне бачення його структури (50% витрат на харчування, 20-25% витрат на оплату комунальних послуг, 25% непродовольчих витрат).

Підвищення ефективності соціальних видатків місцевих бюджетів потребує реалізації комплексу заходів: повноцінного утвердження адресного підходу при наданні соціальних послуг та реалізації заходів соціального захисту населення; перехід до багатоканального фінансування суспільних послуг. Критичний аналіз наявних методів адресування соціальних трансфертів довів переваги застосування на рівні територіальних громад методу прямої оцінки (із заочною та очною перевіркою нужденності), а також необхідність монетизації трансфертів. Демонополізацію надання соціальних послуг утруднює низка чинників: нечітке правове визначення змісту соціальної послуги; складність процедури включення до реєстру надавачів соціальних послуг; надмірність вимог до оцінювання якості надання соціальних послуг.

Вдосконалення моделі бюджетного фінансування соціальної сфери має здійснюватись у двох напрямах: впровадження програмно-цільового підходу у діяльності комунальних закладів соціальної сфери; демократизація процесу надання послуг, які забезпечує соціальна сфера за рахунок допущення до цього недержавних структур. Обґрунтовано доцільність виваженої оптимізації мережі закладів соціальної сфери та модернізації методу прямого фінансування закладів соціальної сфери. Така модернізація має передбачати впровадження програмного підходу до планування діяльності, використання інструментів фандрайзингу для залучення зовнішнього фінансування (як критерій оцінки ефективності роботи адміністрації закладу соціальної сфери), оцінювання ефективності діяльності персоналу з використанням системи ключових показників ефективності (КРІ), від чого залежатимуть розміри оплати праці (преміальна частина). Нагальною потребою є також активне залучення громадськості до процесу управління бюджетними видатками соціального спрямування.

**Список використаної літератури**

1. Hanna N., Dodge H. R. Pricing. Policies and Procedures. Palgrave, London, 1995. URL: https://doi.org/10.1007/978-1-349-14477-8.
2. Багратян Г. А., Кліпа І. А. Соціальна політика та ефективність економіки. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2018. № 1. С. 26-31.
3. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси. Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. і перероб.; за заг. ред. В. Д. Базилевича. К.: Атіка, 2004. 368 с.
4. Бандура І. С. Соціальна держава як результат ефективної соціальної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 12. С. 93-95.
5. Беньовська Л. Соціальна інфраструктура територіальних громад: інтереси стейкхолдерів. *Галицький економічний вісник*. 2021. Вип. 2 (69). С. 14-23.
6. Борушок І. Функції та роль видатків бюджету у забезпеченні соціального захисту населення. *Економічний простір*. 2021. № 169. С. 69-72.
7. Булавинець В. М. Теоретичні засади видатків соціального призначення з місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2011. Вип. 4. С. 81-90.
8. Бурлай Т. Сучасна політика Євросоюзу в контексті соціальної справедливості. Економічна теорія. 2016. № 4. С. 51-64.
9. Бухтіяров О. А. Правові проблеми розмежування видатків між ланками бюджетної системи у сфері фінансування міліції України. *Держава і право*: збірн. наук. праць. 2009. Вип. 46. С. 416-420.
10. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / за наук. ред. Л. В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
11. Бюджетний кодекс: Закон України вiд 08.07.2010 р. № 2456-VI URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main. cgi?nreg=2456-17
12. Бюджетний менеджмент: Підручник / Федосов В. та ін.; за заг. ред. В. Федосова. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.
13. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
14. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України: Підручник. К.: НІОС, 2002. 608 с.
15. Ватаманюк-Зелінська У. З., Смолін О. І. Програмно-цільове обґрунтування розподілу видатків на освіту на рівні місцевого бюджету. *Сталий розвиток економіки*. 2018. № 1 (38). С. 200-205.
16. Виноградов О. В. Стан та проблеми фінансових ресурсів охорони здоров’я України. *Економіка та держава*. 2007. № 12. С. 25-29.
17. Гнидюк І. В., Гайдей О. В. Бюджетне фінансування соціального забезпечення в Україні. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. Серія «Економічні науки». 2018. № 4. С. 67-72.
18. Головащенко О. С. Соціальна та правова держави: аналіз співвідношення моделей. *Форум права*. 2010. № 1. С. 50-55.
19. Гордієнко Л. А. Проблеми та напрями удосконалення фінансової політики соціальної сфери України. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. № 7. С. 4-7.
20. Горемикіна Ю. В. Моніторинг і оцінювання якості та ефективності соціальних послуг. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 3. С. 122-132.
21. Горин В. П. Бюджетне фінансування освіти у світлі критеріїв соціальної безпеки. *Фінансова система України*. Збірник наукових праць. Острог: В-во НУОА. 2010. Вип. 15. С. 248-255.
22. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування. Монографія. Економічна думка ТНЕУ, 2020. 516 с.
23. Горин В. П. Фінансові аспекти реформування охорони здоров’я у зарубіжних державах: висновки для України. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 1. С. 168-179.
24. Горин В. П. Формування фінансових ресурсів охорони здоров’я в контексті виконання критеріїв економічної безпеки. *Фінансова система України*. Збірник наукових праць. Острог: В-во НУ «Острозька академія», 2013. Вип. 23. С. 216-221.
25. Горин В. П., Булавинець В. М. Теоретичні засади бюджетних трансфертів як інструмента фінансового регулювання суспільного добробуту. *Економіка. Фінанси. Право.* 2020. № 5/1. С. 11-17.
26. Дем’янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.
27. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. посіб. / Карлін М. І. та ін.; за заг. ред. д.е.н., проф. М. І. Карліна. К.: Кондор, 2003. 220 с.
28. Допоміжні (сателітні) рахунки охорони здоров’я в Україні у 2015-2019 рр. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
29. Ефремова Т. Ф. Новый толково-словообразовательный словарь русского язика. М.: Русский язык, 2000. 1233 с. URL: http://www.mirslovefremovoy.ru/show\_word/90876/
30. Жегус О. В., Попова Л. О., Парцирна Т. М. Теорія і практика ціноутворення у системі маркетингу: монографія. Харків: ХДУХТ, 2013, 250 с.
31. Журавка Ф. О., Овчарова Н. В. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері. *Бізнес Інформ*. 2014. № 6. С. 202-206.

З 2020 року Мінсоцполітики змінило механізм фінансування соціальних виплат, що дозволить видавати гроші населенню набагато швидше. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/z-2020-roku-minsocpolitiki-zminilo-mehanizm-finansuvannya-socialnih-viplat-shcho-dozvolit-vidavati-groshi-naselennyu-nabagato-shvidshe

1. Заклади дошкільної освіти у 1990-2019 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
2. Заклади загальної середньої освіти у 1990-2020 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
3. Заклади охорони здоров’я та захворюваність населення України у 2017 році. К.: Державна служба статистики України, 2018. 109 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\_u/2018/zb/06/zb\_zoz\_17.pdf
4. Ієрусалимов В., Марчак Д. Підвищення ефективності використання прожиткового мінімуму як інструменту подолання бідності в Україні: Аналітична записка. К.: Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE, 2021. 29 с.
5. Іщук Л. Роль бюджетів у фінансуванні соціальної сфери: теоретичні та практичні аспекти. *Економічний форум*. 2020. № 3. С. 110-117.
6. Кайда О. П. Інноваційні підходи до формування інструментарію реалізації соціальної політики держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 23. С. 85-88.
7. Касьмін Д. С. Трансформація управлінських процесів в органах державного управління на засадах аутсорсингу. *Ефективна економіка*. 2020. № 6. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7974.
8. Качула С. В. Державна фінансова політика соціального розвитку: монографія. Київ: КНТЕУ, 2019. 424 с.
9. Кириленко О. П. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні. *Світ фінансів*. 2010. Вип. 1. С. 17-27.
10. Козарь Т. Муніципальна система управління якістю освіти у сфері розподілу повноважень. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2017. Т. 28 (67). № 2. С. 43-48.
11. Козьменко С., Качула С. Соціальні програми як інструмент бюджетної політики людського розвитку та оцінка їх ефективності. *Проблеми та перспективи економіки та управління.* 2020. № 4 (24). С. 74-87.
12. Конституція: Закон України вiд 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0
13. Краткий экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2001. 1088 с.
14. Куликов В., Роик В. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики. *Российский экономический журнал*. 2005. № 1. С. 3-18.
15. Лантух К. О. Пріоритети бюджетного фінансування соціальних послуг в Україні. *Innovative Educational Technologies: European Experience and its Application in Training in Economics and Management*. Internship. Riga: Baltic Research Institute of Transformation Economic Area Problems, 2020. Р. 88-91.
16. Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір (колективна монографія) / Лібанова Е. М. та ін.; за ред. Е. М. Лібанової. К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. 383 с.
17. Малиняк Б. Планувати, аби не злидарювати. Правила бюджетування для ОТГ. URL: https://uplan.org.ua/analytics/planuvaty-aby-ne-zlydariuvaty-pravyla-biudzhetuvannia-dlia-oth/
18. Малиняк Б., Онуфрик М. Придбання соціальних послуг органами місцевого самоврядування у приватних суб’єктів: проблеми адміністрування та фінансування. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 3. C. 86-101.
19. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій. Монографія / Кириленко О. П., Тулай О. І., Кізима Т. О. та ін.; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2008. 376 с.
20. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: Монографія / Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Желюк Т. Л. та ін.; за ред. д.е.н., проф. А. Ф. Мельник. Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка». 2009. 528 с.
21. Морщ Я. І. Реалізація фіскальної та соціальної політики України: точки дотику з реальністю. *Держава та регіони*. Серія Економіка та підприємництво. 2017. № 2. С. 62-66.
22. Насібова О. В. Фінансовий механізм соціального захисту як інструмент регулювання рівня життя населення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 10. С. 48-54.
23. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) в Україні у 2015-2019 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
24. Невтішний для громад проект Держбюджету-2021 до ІІ читання. URL: https://www.hromady.org/невтішний-для-громад-проект-держбюдж/
25. Основи законодавства України про охорону здоров’я: Закон України вiд 19.11.1992 р. №2801-XII URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12
26. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров’я України / Під заг. ред. В. М. Лехан, В. М. Рудого. К.: Вид-во Раєвського, 2005. 168 с.
27. Перчук О. В. Підвищення якості та ефективності бюджетних соціальних видатків в системі управління публічними фінансами. *Економічний вісник університету.* 2021. № 49. С. 208-215.
28. Петти В. Экономические и статистические работы. М.: Соцэкиздат, 1940. 324 с.
29. Підлипна Р., Смочко В. Фінансове забезпечення соціальної сфери України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Економічні науки. 2020. Вип. 38. С. 25-31.
30. Пірус Я. Р. Місцеві бюджети як джерело фінансування соціальної функції держави. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Восьмої заоч.-дистанц. конф. студ. і мол. вч., м. Тернопіль, 20 травня 2021 р. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. С. 88-91.
31. Пірус Я. Р., Горин В. П. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів соціального спрямування в умовах демократизації управління публічними фінансами. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірн. наук. праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2021.
32. Посадові оклади (тарифні ставки) працівників бюджетної сфери за Єдиною тарифною сіткою на 2021 рік та додержання державних гарантій в оплаті праці. URL: https://krm.gov.ua/posadovi-oklady-taryfni-stavky-pratsivnykiv-byudzhetnoyi-sfery-za-yedynoyu-taryfnoyu-sitkoyu-na-2021-rik-ta-doderzhannya-derzhavnyh-garantij-v-oplati-pratsi-2/
33. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text
34. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17.05.2000 р. № 109/95/157 URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0347-00
35. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № **108/95-ВР. URL:** https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text
36. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № **2145-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/find?text=%E2%B3%E4%F1%EE%F2**
37. Про перегляд обсягу освітньої субвенції на 2020 рік: Лист Асоціації міст України від 17.03.2020 р. № 5-226. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/lyst\_shmygalyu\_deficyt\_subvenciyi.pdf
38. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № **966-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text**
39. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення від 20.05.2020 р. № 3515. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?id=&pf3511=68889
40. Раді пропонують запровадити нову методологію розрахунку прожиткового мінімуму. URL: https://yur-gazeta.com/golovna/radi-proponuyut-zaprovaditi-novu-metodologiyu-rozrahunku-prozhitkovogo-minimumu.html
41. Рибіна Л. О. Удосконалення методів фінансування закладів освіти з місцевого бюджету. *Приазовський економічний вісник*. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. № 2 (25). С. 175-180.
42. Розподіл витрат на освіту за фінансуючими організаціями (фінансовими агентами) та провайдерами (постачальниками послуг). Допоміжні (сателітні) рахунки освіти в Україні у 2015-2019 рр. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
43. Роледерс В. В., Кукель Г. С. Проблеми фінансування сфери соціального захисту населення в Україні та шляхи їх подолання. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 10. С. 49-54.
44. Романенко О. Р. Фінанси: Підруч. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.
45. Савченко В. Ф. Регулювання соціального розвитку в Україні через інвестиційно-інноваційні важелі та інструменти. *Проблеми і перспективи економіки та управління.* 2019. № 2 (18). С. 163-173. URL: http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/184234/183985
46. Савченко В. Ф., Маклюк О. В. Інноваційні підходи до розвитку соціальної сфери України. *Економічний форум.* 2021. № 1 (2). С. 154-163. URL: http://e-forum.lntu.edu.ua/index.php/ekonomichnyy\_forum/article/view/217/204
47. Савчук С., Дем’янюк А., Гупаловська М. Роль видатків місцевих бюджетів України у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів. *Вісник ТНЕУ*. 2020. Вип. 4. С. 52-64.
48. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2013 році. Державна служба статистики України. URL: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/gdn/sddtp/sdrsd\_2013.zip
49. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2020 році. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\_u/publdomogosp\_u.htm
50. Сателітні рахунки охорони здоров'я в Україні у 2005-2019 роках. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
51. Сидор Г. В. Оцінювання місцевих видатків за рівнями регіональної освіти. *Конкурентоспроможність держави в умовах децентралізації*: колективна монографія / за ред. Н. Є. Кульчицької. Чортків: ЗУНУ, 2021. С. 145-154.
52. Сініцина І. Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу з’ясування ступеню нужденності заявників: огляд літератури. К.: CASE-Україна: Центр соціально-економічних досліджень, 2011. 46 с.
53. Столяров В. Відновлення соціально-орієнтованого стратегічного планування в Україні. *Проблеми обліково-аналітичного забезпечення управління підприємницькою діяльністю*: матер. І Міжнар. наук.-практ. конф. присв. 100-річчю Полтавської державної аграрної академії (23.04.2020 р.). URL: http://dspace.ksau.kherson.ua/bitstream/handle/123456789/3831/materialy-ii-mizhn-konf-pdaa-23-04-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=23
54. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Бюджетне забезпечення функціонування сфери освіти в територіальних громадах Карпатського регіону: виклики сучасних реформ. *Фінанси України*. 2017. № 7. C. 7-24.
55. Тарасюк М. Бюджетне планування в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2018. № 2. С. 19-31.
56. Фінанси: Підручник / Юрій С. І. та ін.; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Знання, 2012. 687 с.
57. Церкасевич Л. В. Институциональные основы социальной политики и особенности ее реализации в регионе. Автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / С.-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов. СПб., 2005. 46 с.
58. Чугунов І., Качула С. Державна фінансова політика забезпечення соціального розвитку суспільства. *Вісник КНТЕУ*. 2020. № 2. С. 87-98.