

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

УДК 336.14; 351.84; 364

Зоряна ЛОБОДІНА

БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Розглянуто економічну сутність, організацію та правові аспекти соціального захисту населення в Україні. Обґрунтовано теоретичні засади бюджетного фінансування соціального захисту, проведено моніторинг здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення населення загалом по Україні та по Тернопільській області. Розглянуто роль субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у бюджетному фінансуванні соціального захисту населення. Виявлено основні проблеми, аргументовано доцільність та окреслено перспективи подолання соціального відторгнення від отримання соціальних послуг у контексті забезпечення реалізації соціальних прав громадян та побудови соціально орієнтованої держави.

Ключові слова: *соціальний захист, соціальні послуги, соціальні допомоги, соціальні пільги, бюджетне фінансування, видатки бюджетів на соціальний захист, субвенції.*

JEL: H53, H72

Постановка проблеми. В умовах побудови правової та демократичної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою актуалізуються питання забезпечення повної реалізації задекларованих у Конституції України соціальних прав (одним із яких є право на соціальний захист) і свобод її громадян. Виконання соціальних зобов'язань держави можливе за умови проведення виваженої соціальної і бюджетної політики та ефективного використання такого інструменту державного регулювання соціально-економічних процесів, як бюджет.

У зв'язку з цим постає нагальна потреба у поглибленому дослідженні теоретичних і практичних засад бюджетного фінансування соціального захисту населення, в обґрунтуванні доцільності та розробці рекомендацій щодо його удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та реалізації соціальної політики держави, ролі бюджету у вирішенні пріоритетних завдань соціального захисту населення стали предметом дослідження та знайшли своє відображення у наукових працях вітчизняних вчених: В. Андрущенко, О. Бендасюка, О. Василика, О. Вовчак, В. Гейця, В. Дем'янишина, В. Дереди, В. Куценко, Е. Лібанової, І. Луніної, О. Макарової, А. Монаєнка, О. Новікової, В. Опаріна,

© Зоряна Лободіна, 2014.

К. Павлюк, О. Пищуліної, Д. Полозенка, В. Тропіної, В. Федосова, С. Юрія та інших. Проте в умовах продовження соціальних реформ та динаміки трансформаційних процесів питання критичного аналізу діючого бюджетного фінансування соціального захисту, пошуку шляхів його удосконалення залишаються не вирішеними.

Постановка мети і завдань. Метою статті є наукове обґрунтування теоретичних засад бюджетного фінансування соціального захисту, проведення моніторингу здійснення видатків державного та місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, виявлення основних проблем та перспектив подолання соціального відторгнення від отримання соціальних послуг у контексті забезпечення реалізації соціальних прав громадян та побудови соціальноорієнтованої держави.

Виклад основного матеріалу. В умовах соціально-економічних трансформацій, які відбуваються в Україні, особливого значення набуває функціонування ефективної системи соціального захисту, здатної мінімізувати вплив соціальних ризиків у суспільстві.

В Україні поняття “соціальний захист” почали широко вживати лише на етапі переходу до ринку як його атрибут, хоча в тій чи іншій формі соціальний захист завжди був притаманний українському суспільству. Формуванню сучасних систем соціального захисту у світі сприяло усвідомлення необхідності створення соціальних амортизаторів ринкових ризиків. Багато людей ще й нині не сприймають термін “соціальний захист” щодо населення загалом, вважаючи, що він стосується лише найнужденніших або незахищених верств населення. Дедалі частіше соціальний захист передбачає комплекс заходів, спрямованих на створення безпечного соціального середовища людини [1, с. 91].

Право громадян на соціальний захист, що передбачає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також через старість та в інших випадках, передбачених законом, закріплено у статті 46 Конституції України. Це право гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. При цьому пенсії та інші види соціальних виплат, допомог, що є основним джерелом існування людей, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [2].

Досить часто у науковій літературі та практиці соціальний захист ототожнюється із соціальним забезпеченням, що, на нашу думку, є не зовсім коректно, оскільки соціальний захист – ширше поняття та, крім соціального забезпечення, охоплює соціальне страхування та систему соціальних гарантій.

Підтвердженням цього є підхід В. Скуратівського, О. Палій та Е. Лібанової до трактування поняття “соціальний захист” як комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах” [1, с. 104].

Т. Семігіна розглядає соціальний захист як дві взаємопов’язані складові: 1) сукупність соціальних і юридичних гарантій, метою яких є забезпечення державою для кожного члена суспільства реалізації його основних соціально-економічних прав, передусім права на рівень життя, необхідний для нормального відтворення та розвитку

особистості; 2) ефективні засоби, що дають змогу впровадити необхідний рівень солідарності між особами, які отримують доходи, та особами, котрі їх не мають через вік, стан здоров'я та неможливість знайти роботу [3, с. 184].

Формування соціального захисту населення в Україні відбувалося із використанням різного інструментарію та принципово відмінних концептуальних підходів і моделей розвитку соціального захисту:

– радянської моделі (домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення);

– європейської моделі (домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій громадян, що опинилися у складних життєвих обставинах).

При цьому запровадження пільг, соціальних та компенсаційних виплат у багатьох випадках виходить за рамки конституційних стандартів, оскільки перелік категорій одержувачів різних видів соціального захисту суттєво розширений. Це призводить до значного навантаження на Державний бюджет України, розмивання соціальної функції держави та втрат адресності соціального захисту, що певною мірою суперечить положенням Конституції України [4].

Зважаючи на вищевикладене та з урахуванням міжнародних норм і стандартів, можна стверджувати, що сучасна система соціального захисту населення в Україні потребує негайного реформування.

Розглядаючи організаційні засади соціального захисту населення, не можемо оминати і його бюджетне забезпечення. Реалізація загальнодержавних програм соціального захисту населення здійснюється за рахунок видатків державного бюджету шляхом:

– передбачення видатків на соціальний захист безпосередньо в державному бюджеті;

– врахування відповідного обсягу коштів на соціальний захист при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів з наступною передачею дотацій та субвенцій місцевим бюджетам.

Щодо місцевих програм соціального захисту населення, то рішення про їх запровадження приймається відповідними органами місцевого самоврядування і видатки на їх фінансування належать до видатків місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Розподіл видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення між державним та місцевими бюджетами регламентується статтями 87, 89–91 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [8].

Аналізуючи бюджетне фінансування соціального захисту в 2009–2013 рр. (рис. 1), спостерігаємо зростання його обсягу на 66,288 млрд. грн., або на 84,15%. Максимальне зростання видатків бюджетів на соціальний захист спостерігалось у 2013 р., коли частка зазначених видатків становила 28,7% у структурі видатків Державного та місцевих бюджетів України, або 9,97% щодо ВВП.

Упродовж 2009–2013 рр. спостерігалось збільшення частки видатків на соціальний захист у:

– видатках Державного та місцевих бюджетів України на 3,1% до 28,7% у 2013 р.;

– ВВП на 1,37% до 9,97% у 2013 р.

Зазначене свідчить про зростання пріоритетності соціальних видатків Державного та місцевих бюджетів України з метою поліпшення матеріального становища населення,

вирішення основних соціальних проблем та підтверджує тезу про соціальну спрямованість бюджетної політики держави. Водночас використання цього соціально-економічного інструменту має бути вкрай виваженим, прогнозованим і науково обґрунтованим.



Рис. 1. Динаміка бюджетного забезпечення соціального захисту в Україні у 2009–2013 рр.

Примітка. Розраховано та складено автором на підставі джерел: [5; 6].

Співставлення темпів приросту ВВП і витраток Державного та місцевих бюджетів України на соціальний захист дало підстави констатувати, що у 2009 та 2010 рр., коли криза в економіці досягла свого піку, Уряд був змушений ще більше підняти соціальні виплати та підвищити витрати на надання соціальних послуг, які відносно ВВП склали 8,6% та 9,6% (а відносно витраток зведеного бюджету – 25,6% та 27,6% відповідно), а темп приросту витраток бюджетів на соціальний захист у 2010 р. порівняно із 2009 р. перевищив темп приросту ВВП на 14,17% і становив 32,7%. У 2011 р. бюджетна політика, пов'язана із загальносвітовою тенденцією подолання наслідків кризи фінансового сектору, спрямовувалася на збільшення витраток на економічну діяльність, а відтак відбулося скорочення витраток на соціальний захист та соціальне забезпечення до 8,1% щодо ВВП та 25,3% щодо витраток зведеного бюджету. Це підтверджується суттєвим зниженням темпу приросту витраток бюджетів на соціальний захист до 0,86% та підвищенням темпу приросту ВВП до 20,28% у 2011 р. порівняно із попереднім роком. Упродовж 2012–2013 рр. витрати на соціальний захист знову збільшилися та склали 25,4% і 28,7% від усіх витраток зведеного бюджету, або 8,9% і 9,97% від ВВП відповідно. Витрати Державного та місцевих бюджетів України на соціальний захист зросли швидшими темпами, ніж ВВП: у 2012 р. – на 10,46% порівняно із 2011 р. до 18,85%; у 2013 р. – на 12,67% порівняно із 2012 р. до 15,77%.

Основним джерелом бюджетного фінансування соціального захисту (табл. 1) упродовж 2011–2013 рр. були кошти Державного бюджету України, абсолютна величина яких у 2013 р. збільшилася на 25,008 млрд. грн., або на 39,36%, до 88,548 млрд. грн. Спостерігалася тенденція до збільшення і частки коштів державного бюджету з 60,26%

у 2011 р. до 61,04% у 2013 р. та зменшення питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 39,74% у 2011 р. до 38,96% у 2013 р. у структурі джерел фінансування соціального захисту.

Таблиця 1

**Динаміка та структура видатків Державного та місцевих бюджетів України
на соціальний захист і соціальне забезпечення
у розрізі бюджетів у 2011–2013 рр. ***

Показники	2011 р.		2012 р.		2013 р.	
	млрд. грн.	пит. вага, %	млрд. грн.	пит. вага, %	млрд. грн.	пит. вага, %
Видатки Державного бюджету України	63,54	100	75,255	100	88,548	100
<i>видатки загального фонду</i>	<i>59,47</i>	<i>93,59</i>	<i>71,18</i>	<i>94,58</i>	<i>88,29</i>	<i>99,71</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>4,073</i>	<i>6,41</i>	<i>4,08</i>	<i>5,42</i>	<i>0,256</i>	<i>0,29</i>
Видатки місцевих бюджетів	41,895	100	50,052	100	56,516	100
<i>видатки загального фонду</i>	<i>41,10</i>	<i>98,10</i>	<i>49,11</i>	<i>98,11</i>	<i>55,63</i>	<i>98,43</i>
<i>видатки спеціального фонду</i>	<i>0,795</i>	<i>1,90</i>	<i>0,947</i>	<i>1,89</i>	<i>0,889</i>	<i>1,57</i>

Примітка. Розраховано та складено автором на підставі джерела [6].

Доречно зазначити також, що для аналізу взято лише видатки державного та місцевих бюджетів відповідно до функціональної класифікації за функцією “Соціальний захист та соціальне забезпечення”, у той час як відповідно до статті 102 Бюджетного кодексу України видатки районних бюджетів, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення на реалізацію державних програм соціального захисту проводяться за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту (субвенція на виплату допомоги сім’ям з дітьми, малозабезпеченим сім’ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям; субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот; субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу; субвенція на надання пільг з послуг зв’язку, інших передбачених законодавством пільг на компенсацію втрати частини доходів у зв’язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян; субвенція на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім’ях за принципом “гроші ходять за дитиною”). У 2011 р. обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту становив 36,305 млрд. грн., у 2012 р. – 43,078 млрд. грн., у 2013 р. – 48,633 млрд. грн. На 2014 р. обсяг цих субвенцій, передбачений

Законом України “Про Державний бюджет на 2014 рік” від 16.01.2014 р. № 719-VII, становитиме 54,201 млрд. грн. [7]. Зазначене дає підстави стверджувати, що частка коштів державного бюджету у структурі джерел бюджетного фінансування соціального захисту буде ще більшою, ніж розрахована автором.

Аналізуючи видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у розрізі складових бюджетів, можна відзначити, що кошти загального фонду як державного, так і місцевих бюджетів відіграють вирішальну роль. Так, частка коштів загального фонду Державного бюджету України у видатках зазначеного бюджету на соціальний захист упродовж аналізованого періоду становила у середньому 95,96% і у 2013 р. зросла на 6,12% порівняно із 2011 р. до 99,71%. Частка коштів загального фонду місцевих бюджетів України у видатках зазначених бюджетів на соціальний захист упродовж аналізованого періоду становила у середньому 98,21% і у 2013 р. зросла на 0,32% порівняно із 2011 р. до 98,43%. Зважаючи на невисокий показник частки видатків спеціального фонду як державного, так і місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення, можна констатувати, що кошти спеціального фонду бюджетів держави суттєвої ролі у бюджетному фінансуванні програм соціального захисту і соціального забезпечення не відіграють.

Таблиця 2

Склад і структура видатків Державного та місцевих бюджетів України на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2011–2013 рр., %

(%)

Показники	2011 р.		2012 р.		2013 р.		Абсолютний приріст	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	1,14	10,62	1,45	11,01	1,04	11,96	-0,1	1,34
Соціальний захист пенсіонерів	91,78	7,96	85,70	7,56	94,00	7,13	2,22	-0,83
Соціальний захист ветеранів війни та праці	0,88	9,81	1,12	8,86	1,02	7,05	0,14	-2,76
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	0,51	58,57	0,04	59,63	0,04	63,13	-0,47	4,56
Соціальний захист безробітних	0,04	-	0,53	-	0,29	-	0,25	-
Допомога у вирішенні житлового питання	1,15	4,89	1,52	4,91	0,57	3,86	-0,58	-1,03
Соціальний захист інших категорій населення	4,03	6,73	9,54	6,29	3,00	5,45	-1,03	-1,28
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,03	-	0,03	-	0,02	-	-0,01	-
Інша діяльність у сфері соціального захисту	0,45	1,41	0,07	1,74	0,03	1,42	-0,42	0,01
Разом видатки бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення	100	100	100	100	100	100	-	-

Примітка. Розраховано та складено автором на підставі джерела [6].

Дослідження складу і структури видатків бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення (табл. 2) дає підстави констатувати, що у 2011–2013 рр. серед видатків Державного бюджету України переважали видатки на соціальний захист пенсіонерів – частка зазначеного виду видатків становила 90,49% (середнє значення за аналізований період) і зросла на 2,22% до 94% у 2013 р. Зазначені видатки були спрямовані на: виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; виплату доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною, встановлених законом; компенсацію дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у зв'язку з перерахуванням страхових внесків до накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [8].

Так, у 2013 р. Міністерством соціальної політики України використано кошти за бюджетною програмою “Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами” за загальним фондом обсягом 61,4 млрд. грн., що на 12,3 млрд. грн., або на 25% більше, ніж у 2012 р., та бюджетною програмою “Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій” за загальним фондом обсягом 21,8 млрд. грн., що на 6,4 млрд. грн., або на 42% більше, ніж у 2012 р.

Мінімальні пенсії виплачувалися у розмірах, не нижчих за встановлений законодавством прожитковий мінімум, для осіб, які втратили працездатність. Середній розмір мінімальної пенсії у 2013 р. становив 899 грн., що на 57 грн. більше, ніж у 2012 р. При цьому за станом на 1 січня 2014 р. середній розмір пенсійних виплат становив 1526,1 грн., що на 55,4 грн. більше, ніж за станом на 1 січня 2013 р. [9].

Серед видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист і соціальне забезпечення переважали видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді – середнє значення за 2011–2013 рр. питомої ваги видатків на зазначені цілі становило 60,44%. Частка видатків на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді зросла на 4,56% до 63,13% у 2013 р. порівняно із 2011 р. Зазначені видатки були спрямовані на:

- виплату допомог у зв'язку з вагітністю і пологами, на догляд за дитиною до 3 років, при народженні дитини, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, при усиновленні дитини, на дітей одиноких матерям, тимчасових державних допомог дітям, державних соціальних допомог малозабезпеченим сім'ям;
- утримання закладів, які надають соціальні послуги дітям, котрі опинилися у складних життєвих обставинах, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- інші програми соціального захисту.

Всебічно проаналізувавши обсяг видатків державного та місцевих бюджетів за функцією “Соціальний захист та соціальне забезпечення”, доцільно зауважити, що зазначені показники неповністю розкривають реальний обсяг бюджетного фінансування, який спрямовується в Україні на сферу соціального захисту та соціального забезпечення. Це пояснюється тим, що відповідно до діючої системи бухгалтерського обліку, деякі складові видатків на фінансування соціальних послуг, соціальних виплат та інших заходів соціального захисту включаються до видатків бюджету за іншими функціями, а саме: видатків на житлово-комунальне господарство,

освіту, духовний і фізичний розвиток, охорону здоров'я, громадський порядок та оборону тощо [10, 11]. Тому, щоб розрахувати реальний обсяг видатків на соціальний захист та співставити його з аналогічними показниками зарубіжних країн, доцільно враховувати видатки державного та місцевих бюджетів за функцією "Соціальний захист та соціальне забезпечення", видатки бюджетів за іншими функціями, які призначені для вирішення проблем у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, видатки державних цільових фондів.

Так, за методологією Європейської системи інтегрованої статистики соціального захисту (міжнародна абревіатура – ESSPROS) загальні видатки на соціальний захист в Україні у 2009 р. склали 240,19 млрд. грн. (26,3% щодо ВВП), у 2010 р. – 283,5 млрд. грн. (25,9% щодо ВВП), у 2011 р. – 312,372 млрд. грн. (24% щодо ВВП), у 2012 р. – 350,363 млрд. грн. (24,9% щодо ВВП) [10, с. 12–14].

Порівняльний аналіз видатків на соціальний захист в Україні та країнах Європейського Союзу, проведений за даними 2011 р., показав, що в Європейському Союзі видатки на соціальний захист склали 29% від ВВП. Однак по країнах-членах ЄС це співвідношення відрізняється більш, ніж вдвічі.

Країни з найбільш високим співвідношенням видатків на соціальний захист до ВВП – Данія (34,2%), Франція (33,6%), Нідерланди (32,3%), Бельгія (30,4%), Греція (30,2%) та Фінляндія (30%) – витрачають на соціальні цілі майже в 2 рази більше, ніж дві країни з найнижчими значеннями цього співвідношення: Латвія (15,1%) та Естонія (16,1%). Ще більша різниця між країнами-членами ЄС за абсолютними показниками соціальних видатків на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС). Їх величина у 2011 р. коливалась від 2066 євро в Румунії до 13275 євро у Люксембурзі. Якщо у Люксембурзі соціальні видатки перевищили 1106 євро відповідно на душу населення на місяць, то в Румунії та Болгарії вони склали 172 та 178 євро відповідно. Що стосується України, то видатки на соціальний захист на душу населення у 2011 р. склали 1306 євро за ПКС, або 109 євро на місяць.

Відмінності між європейськими країнами за рівнем видатків на соціальний захист лише частково можуть бути пов'язані з різним рівнем добробуту та цін, відображаючи, крім того, відмінності у системах соціального захисту, демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також в інших соціальних, інституціональних та економічних факторах [10, с. 13–14; 11].

Що стосується стану бюджетного фінансування соціального захисту на регіональному рівні (на прикладі Тернопільської області), то на підставі аналізу даних, наведених на рис. 2, констатуємо зростання абсолютного обсягу видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист і соціальне забезпечення на 388,52 млн. грн., або на 37,69% порівняно із 2011 р. до 1419 млн. грн. у 2013 р. У 2014 р. передбачено здійснити видатки зазначених місцевих бюджетів за функцією "Соціальний захист та соціальне забезпечення" обсягом 1761,6 млн. грн.

Досліджуючи виконання плану видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення з місцевих бюджетів Тернопільської області, встановлено, що фактичні обсяги зазначених видатків були меншими порівняно із кошторисними призначеннями з урахуванням внесених змін на 3,02% у 2011 р., на 1,24% – у 2012 р. та на 1,95% – у 2013 р.

Питома вага видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення у видатках місцевих бюджетів Тернопільської області (без урахування міжбюджетних трансфертів) щороку зростає: у 2011 р. вона становила 25,75%, у 2012 р. – 26,12%, у 2013 р. – 27,99%.

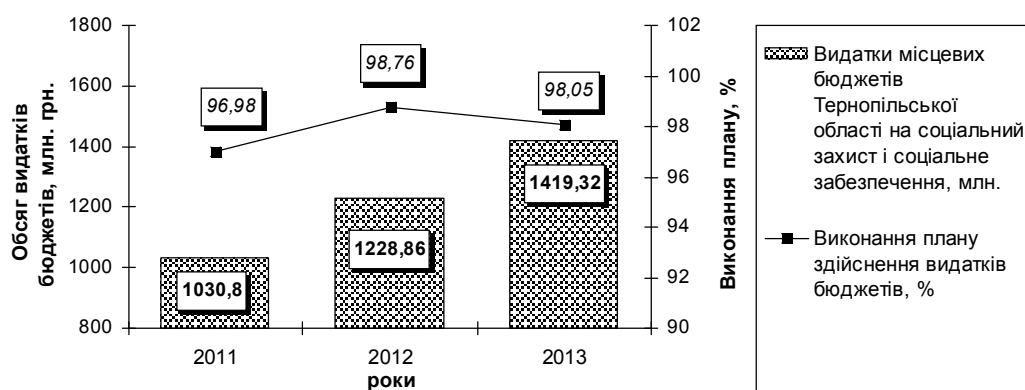


Рис. 2. Динаміка та виконання плану витраток на соціальний захист і соціальне забезпечення із місцевих бюджетів Тернопільської області у 2011–2013 рр.

Примітка. Побудовано та розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [12].

У процесі аналізу динаміки та структури витраток місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист у розрізі бюджетів (табл. 3) встановлено, що у 2011–2013 рр. пріоритетним джерелом бюджетного фінансування соціального захисту були кошти загального фонду відповідного місцевого бюджету.

Таблиця 3

Динаміка та структура витраток місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист у розрізі бюджетів у 2011–2013 рр.

Показники	2011 р.		2012 р.		2013 р.	
	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %
1	2	3	4	5	6	7
Витатки місцевих бюджетів Тернопільської області на соціальний захист, у т. ч.	1030,80	100	1228,86	100	1419,32	100
витатки загального фонду	1018,569	98,81	1216,637	99,01	1404,872	98,98
витатки спеціального фонду	12,232	1,19	12,221	0,99	14,443	1,02
Витатки обласного бюджету	40,321	3,91	50,398	4,10	68,525	4,83
витатки загального фонду	32,309	80,13	42,783	84,89	60,629	88,48
витатки спеціального фонду	8,012	19,87	7,615	15,11	7,896	11,52
Витатки бюджету міста обласного значення	171,21	16,61	196,822	16,02	219,591	15,47
витатки загального фонду	171,104	99,94	196,58	99,88	219,437	99,93
витатки спеціального фонду	0,106	0,06	0,242	0,12	0,154	0,07
Витатки районних бюджетів	816,845	79,24	980,51	79,79	1129,74	79,60

Продовження таблиці 3

1	2	3	4	5	6	7
видатки загального фонду	812,74	99,50	976,163	99,56	1123,365	99,44
видатки спеціального фонду	4,105	0,50	4,347	0,44	6,37	0,56
Видатки бюджетів міст районного значення	0,274	0,03	0,246	0,02	0,251	0,02
видатки загального фонду	0,273	99,64	0,246	100	0,251	100
видатки спеціального фонду	0,001	0,36	–	–	–	–
Видатки бюджетів селищ	0,123	0,01	0,126	0,01	0,108	0,01
видатки загального фонду	0,123	100	0,126	100	0,108	100
видатки спеціального фонду	–	–	–	–	–	–
Видатки бюджетів сіл	2,028	0,20	0,756	0,06	1,105	0,08
видатки загального фонду	2,02	100	0,739	100	1,082	100
видатки спеціального фонду	0,008	–	0,017	–	0,023	–

Примітка. Розраховано автором на основі даних Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області [12].

Так, питома вага видатків загального фонду місцевих бюджетів Тернопільської області у загальному обсязі видатків на соціальний захист із зазначених бюджетів упродовж аналізованого періоду в середньому становила 98,93%, із обласного бюджету – 84,5%, із бюджету міста обласного значення – 99,92%, із районних бюджетів – 99,5%, із бюджетів міст районного значення – 99,88%, із бюджетів селищ – 100%, із бюджетів сіл – 100%.

Найбільша частка у видатках місцевих бюджетів Тернопільської області на фінансування соціального захисту і соціального забезпечення упродовж 2011–2013 рр. припадала на районні бюджети – 79,54% (середнє значення за три роки), дещо менша – на бюджет міста Тернополя – 16,03% та обласний бюджет – 4,28%, найменша – на бюджети сіл – 0,11%, бюджети міст районного значення – 0,02%, бюджети селищ – 0,01%. Така відмінність у величині показників пояснюється визначеним у статтях 87–91 Бюджетного кодексу України складом і розподілом видатків на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення між ланками бюджетної системи України.

Видатки місцевих бюджетів Тернопільської області за функцією “Соціальний захист і соціальне забезпечення” в середньому на 85–90% здійснюються за рахунок субвенцій з Державного бюджету України на реалізацію державних програм соціального захисту. Зазначені субвенції, крім видатків місцевих бюджетів за функцією “Соціальний захист і соціальне забезпечення”, спрямовуються на видатки за функцією “Транспорт, дорожнє господарство, зв’язок, телекомунікації та інформатика” на компенсаційні виплати за пільговий проїзд автомобільним транспортом окремим категоріям громадян, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян на залізничному транспорті, компенсаційні виплати за пільговий проїзд електротранспортом окремим категоріям громадян та функцією “Освіта” на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування у дитячих будинках,

грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною".

Підсумовуючи, зазначимо, що основними проблемами функціонування чинної в Україні системи соціального захисту та її бюджетного забезпечення є:

- невідповідність між прагненням держави забезпечити ефективний соціальний захист громадян та її фінансовими можливостями щодо практичної реалізації таких заходів, що підтверджено значно нижчим порівняно із зарубіжними країнами обсягом видатків на соціальний захист в Україні на одну особу;

- відсутність чітких та прозорих критеріїв адресності в наданні основних видів соціальних допомог, пільг та послуг;

- недосконалість системи державної соціальної допомоги, оскільки окремі види соціальних виплат призначаються без урахування реальних доходів громадян, які претендують на їх отримання, внаслідок чого має місце неефективне використання бюджетних коштів та нерівність, що виникає у системі соціального захисту та соціального забезпечення;

- неоднозначне трактування понять "соціальні стандарти" та "соціальні гарантії", що призводить до виникнення соціальних проблем на практиці;

- відсутність затверджених соціальних стандартів як основи для розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, у зв'язку з чим при плануванні видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення виходять від наявних обсягів видатків місцевих бюджетів без урахування реальної потреби у коштах розпорядників бюджетних коштів, що в умовах обмеженості бюджетних ресурсів призводить до невідповідності між розрахованими Міністерством фінансів України показниками видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та потребою розпорядників бюджетних коштів у фінансових ресурсах;

- наявність значної кількості соціальних пільг, які деформують систему соціального захисту населення. Більшість пільг, соціальних та компенсаційних виплат, передбачених у чинному законодавстві, не виконують функції пом'якшення негативних наслідків економічних перетворень в Україні для найбільш соціально незахищених категорій населення, а запроваджуються, виходячи з політичних декларацій, і спрямовані на встановлення додаткових соціальних гарантій та преференцій для певних соціальних груп, в окремих випадках – навіть безпідставно.

Висновки та вектори подальших досліджень. Дослідження бюджетного фінансування соціального захисту як вагомого інструменту поліпшення рівня матеріального становища населення дало змогу з'ясувати, що фінансування зазначеної сфери залишається одним із пріоритетних напрямків спрямування бюджетних видатків, їхні номінальні обсяги з кожним роком зростають. Серед видатків Державного бюджету України на соціальний захист переважають видатки на соціальний захист пенсіонерів, місцевих бюджетів – видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Проте у зв'язку із притаманними діючій в Україні системі соціального захисту населення недоліками, що призводять до неефективного використання бюджетних коштів на зазначені цілі, відсутнього покращення якості та доступності надання соціальних послуг населенню не спостерігається. Це призводить до посилення соціального відторгнення населення від соціального захисту.

Зважаючи на це, українська система державних соціальних стандартів, пільг, допомог, соціальних послуг, інших форм і видів соціального захисту потребує перегляду

та суттєвої модернізації відповідно до європейської моделі соціального захисту та соціального забезпечення, що ґрунтується, перш за все, на нормах Європейської соціальної хартії.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів вважаємо за доцільне змінити роль і функції держави у сфері соціального захисту, пошук яких лежатиме в основі майбутніх наукових досліджень. На нашу думку, держава передусім повинна створити такі умови для своїх громадян, за яких кожен зміг би забезпечити достойний рівень життя не тільки для себе, а й для своєї сім'ї. Це дасть змогу суттєво зменшити видатки бюджетів на виплату соціальних допомог, соціальне обслуговування та забезпечити реальне, а не декларативне дотримання соціальних прав людини.

Література

1. Скуратівський В. А. Соціальна політика : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : УАДУ, 2003. – 364 с.
2. Конституція України : затв. Законом України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Семигіна Т. В. Словник із соціальної політики / Т. В. Семигіна. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2005. – 253 с.
4. Інформаційна записка “Окремі підходи щодо реформування сфери соціального захисту населення” [Електронний ресурс]. – ДУ “Науково-дослідний інститут соціально-трудова відносин”, Луганськ, 2014. – 8 с. – Режим доступу : <http://www.lir.lg.ua/docs/publikacii/izp.pdf>.
5. Експрес-випуски Державного комітету статистики України “Валовий внутрішній продукт та валовий внутрішній доход України” за 2009–2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2009–2013 рр. [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Держ. казнач. служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.
7. Закон України “Про Державний бюджет на 2014 рік” від 16.01.2014 р., № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18/print1398511811571042>.
8. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
10. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) України у 2012 році : стат. бюл. [Електронний ресурс] / Держ. служба статистики України. – К., 2014. – 176 с. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Давидюк О. О. Світовий досвід фінансування соціальних виплат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9:2010-06-10-20-27.
12. Звітність Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області у 2011–2013 рр.

References

1. Skurativskij V. A. *Social policy : a tutorial* / V. A. Skurativskij, O. M. Paliy, E. M. Libanova. – K. : UAPA, 2003. – 364 p.
2. *Constitution of Ukraine, adopted the Law of Ukraine of 28.06.1996, № 254k/96-VR* [WWW resource]. – Available at : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Semygina T. V. *Dictionary of Social Policy* / T. V. Semygina. – K. : Ed. House “Kyiv-Mohyla Academy”, 2005. – 253 p.
4. Information Notice “Some approaches to reforming social protection” [WWW resource]. – State Institution “Scientific-Research Institute of industrial relations”, Lugansk, 2014. – 8 p. – Available at : <http://www.lir.lg.ua/docs/publikacii/izp.pdf>.
5. Express editions of the State Statistics Committee of Ukraine “Gross domestic product and gross domestic income of Ukraine” for 2009–2013 [WWW resource]. – Available at : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. *Reports on the State and local budgets in Ukraine for 2009–2013* [WWW resource] / Official site of the State Treasury of Ukraine. – Available at : <http://www.treasury.gov.ua>.
7. Law of Ukraine “About the State Budget for 2014” dated 16.01.2014, № 719-VII [WWW resource]. – Available at : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-8/print1398511811571042>.
8. *Budgetary Codex of Ukraine № 2456 -VI of 08.07.2010* [WWW resource]. – Available at : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Explanatory Note to the Report about the State Budget of Ukraine for 2013 [WWW resource]. – Available at : <http://www.minfin.gov.ua>.
10. *The national accounts of social protection (NRSZ) of Ukraine for 2012 : statistical bulletin* [WWW resource] / State Statistics Service of Ukraine. – K., 2014. – 176 p. – Available at : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Davydyuk O. O. *International experience of financing of social benefits* [WWW resource]. – Available at : http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9:2010-06-10-20-27.
12. *Reports of General Directorate of State Treasury Service of Ukraine in Ternopil region about execution of local budgets in Ternopil region for 2011–2013.*

Редакція отримала матеріал 20 травня 2014 р.