

УДК 330.3:336.5

Олієвська М.Г.

кандидат економічних наук, доцент,  
Науково-дослідний фінансовий інститут  
Академії фінансового управління

### ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

*У статті розкриваються актуальні проблеми фінансування соціального захисту в контексті відтворення людського капіталу. Обґрунтовано, що вітчизняна система фінансування соціального захисту не забезпечує вирішення проблем бідності та підвищення рівня життя населення. Визначено низку проблем, які впливають на ефективність фінансування соціального захисту державою. Запропоновано напрями покращення фінансування соціального захисту в контексті відтворення людського капіталу в Україні.*

**Ключові слова:** фінансування соціального захисту, відтворення людського капіталу, децентралізація, розподіл та перерозподіл ресурсів.

### ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

Олиевская М.Г.

*В статье раскрываются актуальные проблемы финансирования социальной защиты в контексте воспроизводства человеческого капитала. Обосновано, что отечественная система финансирования социальной защиты не обеспечивает решения проблем бедности и повышения уровня жизни населения. Определен ряд проблем, влияющих на эффективность финансирования социальной защиты государством. Предложены направления улучшения финансирования социальной защиты в контексте воспроизводства человеческого капитала в Украине в условиях децентрализации.*

**Ключевые слова:** финансирование социальной защиты, воспроизводства человеческого капитала, децентрализация, распределение и перераспределение ресурсов.

### THE FINANCING OF SOCIAL PROTECTION IN THE CONTEXT OF REPRODUCTION OF HUMAN CAPITAL

Olievska M.

*The article reveals the actual problems of financing social protection in the context of reproduction of human capital. It is substantiated that the Ukrainian social protection financing system does not provide overcoming poverty and improving living standards. There are a number of problems that affect the efficiency of social protection financing by the state. The directions of improvement of financing social protection in the context of reproduction of human capital in Ukraine are proposed.*

**Keywords:** financing of social protection, reproduction of human capital, decentralization, distribution and redistribution of resources.

**Постановка проблеми.** Одним із напрямів покращення фінансування відтворення людського капіталу в Україні є оптимізація державних видатків на охорону здоров'я, освіти та соціальних захист.

Забезпечення соціальної та економічної стабільності залежить від дієвих механізмів фінансування соціального захисту та децентралізації влади. У зарубіжних країнах системи соціального захисту є засобом посилення економічної активності працездатних верств для забезпечення гідного життя всього суспільства. Країни, використовують переваги децентралізації управління, щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг та макроекономічної нестабільності.

В умовах посилення соціальних ризиків (кризові явища в економіці призвели до різкого скорочення доходів населення, на тлі нестабільного економічного розвитку зростає чисельність осіб, які потребують соці-

альних послуг та соціального захисту), збільшуються зобов'язання держави виконувати соціальні завдання, саме тому видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення постійно зростають. Проте, можливості держави є обмеженими, а потреби населення у фінансуванні соціального захисту постійно зростають.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вагомий внесок у дослідження і розв'язання наукової проблеми фінансування соціального захисту населення здійснили відомі науковці: Бедринець М. Д. [4], Кудінова М. М. [6], Мамонова В. В. [8], Чернобай А. П. [9], Фурдичко Л. Є. [10] та інші. Незважаючи на активне дослідження фінансування відтворення людського капіталу, у тому числі такої сфери як соціальний захист та глибинність пізнання, варто зазначити, що досі спірними та невирішеними залишаються питання оптимізації державних видатків та фінансування соціального захисту адресної підтримки населення.

**Метою статті** є з'ясування зарубіжних та національних особливостей і закономірностей фінансування соціального захисту та обґрунтування пропозицій щодо покращення фінансування соціального захисту в контексті відтворення людського капіталу та в умовах децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційні базові права людини в сучасному суспільстві задовольняються системою соціального захисту.

Соціальний захист населення є атрибутом соціальної політики кожної цивілізованої держави, а тому значною мірою визначається і визначатиметься соціальною політикою, яку проводить держава загалом, а соціальні цінності тією або іншою мірою притаманні всім промислово розвинутим країнам, що є найбільш значним досягненням світової цивілізації. Так, країни-члени Європейського союзу мають найбільш розвинуті та ефективні системи соціального захисту, які охоплюють усе населення, призводять до покращення добробуту, вдосконалення соціально-трудоких відносин, забезпечення загального відчуття захищеності та соціальної безпеки, і, як наслідок, сприяють економічному зростанню.

В Україні ключову роль у фінансуванні видатків соціального спрямування (соціальний захист і соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток) відіграють державний та місцеві бюджети; видатки бюджету є інструментом досягнення вищого критерію справедливості і користності для кожного члена суспільства завдяки своїм перерозподільним функціям.

Видатками бюджету на соціальний захист є кошти, спрямовані окремим верствам населення при повній, частковій або тимчасовій втраті працездатності, втраті годувальника, у випадку безробіття з незалежних від них обставин, у старості та інших випадках, передбачених законом, а також за певних економічних умов всім членам суспільства (під час зростання інфляції, спаду виробництва, економічної кризи тощо) задля забезпечення необхідних соціальних гарантій та стандартів; з такої точки зору, видатки бюджету на соціальний захист населення – це переважно видатки, які спрямовані на адресну підтримку соціально вразливих верст населення. Проте, обсяг, склад та структура видатків бюджету на соціальний захист залежать від обсягів та характеру функцій держави, наявності бюджетних ресурсів та ефективності їх використання.

Не зважаючи на значний обсяг коштів, що виділяється з бюджету на соціальні видатки, фінансування соціального захисту та соціального забезпечення не перебуває на належному рівні. Абсолютне зростання видатків на соціальний захист не є ефективним у боротьбі з бідністю; не призводить до збільшення реальних доходів населення, оскільки:

1. Надання коштів здійснюється на основі належності громадян до певної категорії в суспільстві, а не на основі їхніх реальних потреб.

2. За рахунок коштів Державного бюджету, в більшій мірі, здійснюється фінансування поточних видатків.

3. В Україні спостерігається надмірне регулювання з боку держави, занадто низький рівень бюджетної дисципліни та низька ефективність видатків державного сектору [4, с. 17].

4. Другорядне ставлення держави до розвитку соціальної сфери; недосконала структура і функціонування державного апарату в процесі управління соціальним захистом та соціальним забезпеченням

5. Невідповідність закону реальному життю: згідно з конституцією, медичні послуги є безкоштовними; на практиці майже всі вони платні [4, с. 21].

6. Затягування процесу розробки соціальних стандартів;

7. Залежність бюджетних ресурсів від світових тенденцій [6, с. 462].

8. Обмежена самостійність органів місцевого самоврядування, їх фінансова залежність від органів центрального управління.

Отже, таке зобов'язання держави як забезпечення соціального захисту громадян не виконується і потребує реформування.

Докорінна реформа управління передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів між органами влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування з одночасним наданням їм справжньої бюджетної автономії та фінансової самостійності, зміцненням матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування [8, с. 2].

В Україні проведення реформ в сфері фіскальної децентралізації обумовлено фінансовою слабкістю органів місцевого самоврядування та високим рівнем дотаційності місцевих бюджетів, надмірною залежністю територій від центру, низьким рівнем інвестиційної привабливості територій, поглибленням диференціації розвитку міст та сіл.

Для того, щоб подолати бідність, покращити стан соціальної безпеки, підвищити ефективність функціонування системи соціального захисту та соціального забезпечення населення в Україні необхідно: по-перше, забезпечити проведення реформи у сфері фіскальної децентралізації; по-друге, забезпечити прозорість і координацію під час фінансування усіх державних програм соціального спрямування; по-третє, вдосконалити нормативно-правову базу соціального захисту населення та підвищити ефективність виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері державної системи соціального захисту; по-четверте, переглянути систему критеріїв та підстав, за якими громадянам надають пільги та призначають соціальні виплати і на їх основі забезпечити адресний характер соціального захисту незахищених верств населення; по-п'яте, сприяти зайнятості населення шляхом створення нових робочих місць та збереження існуючих, запровадження заходів щодо детінізації доходів населення.

Подолання проблем в економічній та соціальній сферах розпочалося із затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7] і відбувається одночасно з реформою місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та реформою державної регіональної політики.

В Україні метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою поло-

жень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1].

Зокрема, у ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено: «... місцеві влади мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» [5].

В результаті реформи децентралізації органи місцевого самоврядування різних рівнів (громади, району, області) отримають не лише повноваження, але й спроможність їх виконувати, тому що децентралізація влади повинна забезпечити економічну свободу, що сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів, привабленню інвесторів, а також підвищити відповідальність місцевої влади [9, с. 105].

Реформа децентралізації передбачає передачу в місцеві бюджети частки загальнонаціональних податків, і тим самим створює економічну зацікавленість громад в розвитку нових виробництв, підтримці бізнесу тощо; децентралізація і дерегуляція прибирає штучні перешкоди для бізнесу і підприємницької діяльності – зайві дозволи, інстанції, надмірний контроль.

Оскільки децентралізація влади означає передачу повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування.

Відповідно фіскальна децентралізація передбачає розмежування функцій та повноважень виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в бюджетній та податковій системах. В рамках цього процесу центральні органи влади передають повноваження та фінансові ресурси до найнижчого можливого рівня, а зі своєї сторони забезпечують контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності, науковці також називають бюджетною децентралізацією і зазначають, що головне завдання, яке має вирішити бюджетна децентралізація – це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України. Фінансова база місцевих бюджетів повинна задовольняти виконання повноважень органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону [10, с. 42].

Автономія відносно фінансування і забезпечення населення суспільними послугами, яка забезпечується шляхом фіскальної децентралізації, вперше була обґрунтована американським економістом Ч. Тіббу; у розумінні науковця фіскальна децентралізація являє собою процес розподілу фінансових ресурсів, відповідальності за їх використання між центральними та місцевими рівнями управління. Відповідно, в умовах фіскальної децентралізації має місце побудова ефективних взаємовідносин між урядом і місцевими органами управління.

В Україні під час першого етапу фінансової децентралізації: 1) прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, відповідно до яких розширено права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надано їм бюджетну самостійність щодо наповнення бюджетів (змінено джерела формування дохідної бази місцевих бюджетів), а також здійснення

видаткових повноважень; 2) запроваджено новий механізм бюджетного регулювання, який передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності території залежно від рівня надходжень на одного жителя; 3) запроваджено нові міжбюджетні трансферти.

Таким чином, нова фінансова основа органів місцевого самоврядування передбачає новий розподіл загальнодержавних податків; запровадження нових місцевих податків та нової системи бюджетного вирівнювання і направлена на стимулювання громад для збільшення надходжень місцевих бюджетів. Авторська модель перерозподілу відповідальності, компетенції, функцій і фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування наведено у таблиці 1.

Зміна фінансових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні має відбуватися одночасно із змінами у системі соціального захисту, які передбачають: перегляд та впорядкування системи пільг, привілеїв та компенсацій; запровадження системи персоналізованого обліку пільгової категорії населення; заміну безготівкового надання пільг адресною грошовою компенсацією; посилення контролю за використанням бюджетних коштів, призначених на соціальну допомогу; розробку переліку гарантованих державою безоплатних соціальних послуг і категорій населення, які мають право на їх отримання; розробку та запровадження стандартів якості соціальних послуг; удосконалення системи моніторингу та створення системи дієвого контролю за наданням гарантованих державою безоплатних соціальних послуг на рівні затверджених стандартів якості таких послуг; перегляд переліку виплат і соціальних послуг, які надаються фондами соціального страхування; продовження реформи пенсійного забезпечення у частині запровадження накопичувального рівня та популяризації серед населення недержавного пенсійного забезпечення; здійснення комплексу законодавчих, фінансових та організаційних заходів, пов'язаних із запровадженням загальнообов'язкового медичного страхування.

Централізований чи децентралізований характер і межі державної політики у системі соціального захисту в зарубіжних країнах направлені на надання суспільних послуг у найефективніший спосіб. Таким способом, як правило, є децентралізація. Фінансові системи зарубіжних країн направлені на максимальне врахування економічних інтересів держави, громад та громадян.

Фіскальна децентралізація включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює багато сфер діяльності: організація системи державного управління; вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів; перегляд структури податків і трансфертів; упорядкування видаткових повноважень; зміну ролі та місця органів управління в економіці. Беззаперечною перевагою фіскальної децентралізації є наближення управління до громадян (таблиця 2).

**Висновки.** Таким чином, в Україні має бути сформована власна модель удосконалення соціального захисту населення, яка враховуватиме економічні, соціальні, демографічні, фінансові, а також регіональні особливості соціально-економічного розвитку. Головним завданням нової системи фінансування соціаль-

Таблиця 1. Перерозподіл відповідальності, компетенції, функцій і фінансових ресурсів у системі соціального захисту в рамках проведення реформи у сфері фіскальної децентралізації

Напрями соціального захисту	Сучасний стан фінансування з державного бюджету та обласних бюджетів	Джерела фінансування				Інші джерела (фізичні особи, суб'єкти господарювання, благодійні фонди)
		Державний бюджет	Місцеві бюджети		Соціальні фонди	
			Регіон	Район		
Соціальний захист на випадок непрацездатності	1-1,2% з державного бюджету; 10,3-12,4% з обласних бюджетів	-	-	-	Фонд соціального страхування	-
Соціальний захист пенсіонерів	85-94,1% усіх видатків Державного бюджету на соціальний захист; 6,6-8,0% видатків обласних бюджетів	Збільшення обсягів фінансування за рахунок диференційованих джерел	-	-	Запровадження багаторівневої пенсійної системи та обов'язкового медичного страхування	Участь економічно-активного населення у накопичувальній системі та системі недержавного пенсійного забезпечення.
Соціальний захист ветеранів війни та праці	Близько 1% усіх видатків	-	Встановлення додаткових гарантій за рахунок власних коштів		-	-
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	0,9-1%	Встановлення додаткових гарантій за рахунок власних коштів		-	Грантова форма фінансування	-
Соціальний захист безробітних	Близько 0,1% усіх видатків на соціальний захист	-	Фінансування професійно-технічної освіти та активних методів впливу на зайнятість населення	-	Фонд соціального страхування на випадок безробіття	-
Допомога у вирішенні житлового питання	Кредитування бюджету	Фінансування на паритетній основі (рівність) усіма суб'єктами під жорстким контролем держави				-
Соціальний захист інших категорій населення	Близько 3-5% усіх видатків Державного бюджету на соціальний захист	Фінансування на паритетній основі				-
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	Менше 0,01% з Державного бюджету	Збільшення обсягів фінансування за рахунок коштів Державного бюджету	-	-	Фінансування досліджень та розробок у сфері медичного, пенсійного страхування, на випадок безробіття, з тимчасової втрати працездатності	-
Результат	Недостатність фінансування та неефективне використання фінансових ресурсів. Про це свідчать рівень життя в Україні та рівень соціального розвитку	Передача основних повноважень щодо соціального захисту населення органам місцевого самоврядування. Виконавча влада наділена правом контролю.				Збільшення фінансування соціального захисту за рахунок додаткових джерел; підтримка соціальних програм.

Джерело: складено автором.

Таблиця 2. Переваги децентралізації для різних економічних суб'єктів

Для держави	Для органів місцевого самоврядування	Для суб'єктів господарювання, домогосподарств
Сприяння макроекономічній стабілізації за рахунок оптимізації державних витратків на соціальний захист та соціальне забезпечення	Посилення фінансової автономії щодо розвитку освіти, науки, медичного забезпечення	Розвиток мотивації серед підприємців, громадських організацій, приватних фондів вкладати кошти у розвиток місцевої інфраструктури
	Підвищення політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень	
	Підвищення ефективності діяльності недержавних структур	
	Оптимізація витратків місцевих бюджетів за рахунок не виконання невластивих їм завдань	
	Створення умов для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами (економічний аспект)	
Забезпечення співпраці органів місцевого самоврядування з приватним сектором, за якої обидві сторони можуть бути реальними партнерами		

Джерело: складено автором

ного захисту та соціального забезпечення України є пом'якшення негативного впливу факторів, що виникають під час здійснення соціальних та економічних

реформ, а також справедливе надання послуг, ефективний розподіл витратків, макроекономічне зростання та стабільність.

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

3. Бюджетний кодекс України. – Режим доступу – [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua)

4. Бедринець М. Д. Оцінка бюджетного фінансування соціального захисту та соціального забезпечення в Україні / М.Д. Бедринець, Н.П. Вітюк // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України, № 1, 2015. – С. 15-26.

5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item?id=352>

6. Кудінова М. Проблеми фінансування соціального захисту населення в Україні / М.М. Кудінова // Глобальні та національні проблеми економіки, Випуск 4, 2015. – С. 460-463.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8. Мамонова В. В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління / В.В. Мамонова, О. С. Горбатенко // Теорія та практика державного управління 1(52)/2016. – С. 1-6.

9. Чернобай А. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні / А. Чернобай, В. Чайковська // Науковий часопис Національної академії прокуратури. – 2015. – № 2. – С. 103–109.

10. Фурдичко Л. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів / Л.Є Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України Випуск 5(115). – Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://ird.gov.ua/sep/sep20155\(115\)/sep20155\(115\)\\_039\\_FurdychkoLYe.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20155(115)/sep20155(115)_039_FurdychkoLYe.pdf)

E-mail: [3mad@ukr.net](mailto:3mad@ukr.net)