

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336:364

DOI: <https://doi.org/10.37320/2415-3583/10.23>**Насібова О.В.**

кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародних економічних відносин та фінансів,
Харківський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2590-2513>

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено основні аспекти сучасного стану державного фінансового регулювання системи надання соціальних послуг. Виокремлено пріоритетність та посилення автономії місцевих органів влади та об'єднаних територіальних громад в організації, прийнятті управлінських рішень щодо планування та фінансового забезпечення якісних соціальних послуг. Проведено аналіз кількості діючих територіальних центрів соціального обслуговування, будинків-інтернатів та отримувачів соціальних послуг за 2010–2018 рр. Базові соціальні послуги згруповано за ознаками: превентивні/профілактичні; для осіб/сімей, що потрапили у складні життєві обставини; для осіб з інвалідністю та похилого віку; для дітей з інвалідністю; кризові послуги; для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Окреслено механізми фінансового забезпечення системи надання соціальних послуг. Акцентовано увагу на першочерговості визначення потреб населення у соціальних послугах. Розглянуто соціальне замовлення як інноваційний напрям розвитку системи соціальних послуг.

Ключові слова: фінансове регулювання, фінансове забезпечення, соціальні послуги, соціальне замовлення, соціальний захист, соціальні інновації.

Постановка проблеми. В умовах складної соціально-економічної ситуації, яка пов'язана не тільки з руйнівним ефектом військових подій на Сході, а й з глибинними зрушеннями, викликаними недостатньо визначеними перспективами подальшого розвитку політичної, економічної та соціальної сфер, актуалізуються питання пошуку ефективних шляхів досягнення суспільного прогресу, розроблення конкретних заходів та технологій щодо їх впровадження, створення методології їх оцінювання.

Вагомим складником цих процесів є продовження реалізації інновацій у сфері надання соціальних послуг, що зумовлено як внутрішніми чинниками функціонування системи соціальної підтримки, так і зовнішніми причинами. Інноваційність у сфері соціальних послуг полягає у використанні нових механізмів фінансового забезпечення, модернізації організаційної моделі, запровадженні сучасних технологій соціальної роботи та кращих практик обслуговування населення. Упровадження соціальних інновацій мають забезпечити якісно нове розв'язання актуальних проблем соціального залучення, повноцінної реалізації економічної активності населення, поліпшення якості життя.

Незважаючи на певні досягнення у сфері надання соціальних послуг, залишаються невирішеними проблеми раннього виявлення осіб, які

потребують соціальних послуг та раннього втручання, недостатньо ефективні механізми стратегічного прогнозування, планування та надання соціальних послуг з урахуванням потреб індивіда, недосконалі механізми контролю та оцінки якості соціальних послуг, незалежного моніторингу. Крім того, соціальні послуги, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують у осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб у стаціонарних інтернатних закладах, унаслідок чого не реалізується право осіб проживати в громаді. Особливої уваги заслуговує недосконалість системи фінансового забезпечення соціальних послуг, яка обмежує органи місцевого самоврядування у стимулюванні деінституалізації – пошуку альтернатив неефективним великим інтернатним закладам, розвитку інтегрованих соціальних послуг у територіальних громадах, створенню механізмів мотивації прийомних батьків, батьків-вихователів, патронатних та фостерних сімей, а також суб'єктів недержавного сектору, що надають соціальні послуги.

Вищевикладене зумовлює нагальну потребу у формуванні умов підтримки сприятливого життєвого середовища та забезпечення розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав шляхом підвищення якості та конкурентоспроможності суб'єктів, що надають соціальні послуги в умовах

трансформаційних перетворень, а також удосконалення механізму фінансового забезпечення системи надання соціальних послуг, що підвищить обґрунтованість витрат та призведе до зменшення диспропорцій розподілу фінансових ресурсів у мережі закладів соціального обслуговування, а отже, й нерівномірності надання громадських послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим дослідженням у сфері надання соціальних послуг і вдосконаленню практичної діяльності держави у цьому напрямі присвячено багато праць вітчизняних науковців, зокрема: Т.В. Бавол [1], Л.Б. Баранник, Я.С. Белєвцової, Ю.В. Горемікіної [2], Р.В. Гребі [3], К.В. Дубич [4], В.І. Єлагіна, М. Кравченко, Е.М. Лібанової, О.В. Макарової, О.М. Палія, Н.Ф. Романової, В.А. Скуратівського та ін.

Незважаючи на існування цілої низки наукових праць і публікацій, в яких розкривається розуміння державного фінансового управління у сфері соціальної політики загалом та надання соціальних послуг зокрема, недостатньо уваги приділяється державному фінансовому регулюванню системи соціальних послуг в Україні.

Мета статті полягає у визначенні стану та тенденцій розвитку державного фінансового регулювання системи соціальних послуг в умовах структурних економічних перетворень.

Виклад основного матеріалу. Соціальні послуги – порівняно нова форма соціального захисту, яка була започаткована у 2003 р. з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» та виникненням соціального запиту на якісне соціальне обслуговування. В умовах формування ефективної політики соціально-економічного розвитку країни система соціальних послуг постійно перебуває у процесі оновлення та модернізації відповідно до нових потреб громадян та сучасних світових підходів до надання соціальних послуг.

Установлено, що послуги, орієнтовані на зниження вразливості та профілактику ризиків, є економічно вигіднішим і дієвішим механізмом забезпечення добробуту, ніж розширення обсягу різноманітних грошових допомог (виплат, пільг, субсидій тощо) [5, с. 40].

З 1 січня 2020 р. набула чинності нова редакція Закону України «Про соціальні послуги» [6], яка включає інноваційні засади надання соціальних послуг: визначає систему соціальних послуг, її учасників та етапів; деталізує повноваження центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування; встановлює вимоги до формування реєстрів надавачів та отримувачів соціальних послуг, класифікатора послуг; визначає етапи організації, планування та фінансового забезпечення соціальних послуг.

Прискорення вирішення проблемних питань та підвищення ефективності функціонування сис-

теми соціальних послуг забезпечується розмежуванням повноважень між центральними та місцевими органами влади щодо надання соціальних послуг населенню. Центральний орган виконавчої влади формує державну політику у сфері надання соціальних послуг та нормативно-правову базу. Особлива роль належить місцевим органам влади, зокрема об'єднаним територіальним громадам, у прийнятті рішень щодо забезпечення надання якісних соціальних послуг. До повноважень цих органів належать визначення потреб населення у соціальних послугах, інформування про їх перелік, забезпечення їх фінансування, а також забезпечення підвищення компетентності і кваліфікації надавачів соціальних послуг.

У кожній громаді за потреби мають бути розвинуті базові соціальні послуги, що максимально наближує їх надання до проживання людини, яка опинилася або може опинитися у складних життєвих обставинах: превентивні/профілактичні (консультування, інформування, соціальна профілактика); для осіб/сімей, що потрапили у складні життєві обставини (соціальний супровід, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, натуральна допомога, посередництво (медіація), представництво інтересів); для осіб з інвалідністю та похилого віку (підтримане проживання, догляд удома, фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору, переклад жестовою мовою); для дітей з інвалідністю (супровід під час інклюзивного навчання, денний догляд); кризові послуги (екстрене (кризове) втручання, надання притулку); для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних).

Динаміку отримувачів, які перебували на обліку у зв'язку зі складними життєвими обставинами, а також кількість територіальних центрів надання соціальних послуг та будинків інтернатів наведено в табл. 1.

За результатами табл. 1 можна зробити висновок, що кількість громадян, які потребують соціального обслуговування, протягом 2010–2018 рр. мала тенденцію до зменшення з 1,78 млн. осіб до 1,29 млн. осіб, тобто на 0,49 млн. осіб. Разом із тим протягом 2010–2013 рр. зазначений показник зростав і становив у середньому 1,8 млн. осіб, а починаючи з 2014 р. зафіксовано зменшення кількості громадян, які були виявлені та перебували на обліку у зв'язку зі складними життєвими обставинами, і середнє значення протягом 2014–2018 рр. становило 1,47 млн. осіб. Окрім того, має тенденцію до зменшення кількість територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Протягом аналізованого періоду зазначений показник зменшився

Таблиця 1

**Територіальні центри соціального обслуговування,
будинки-інтернати та отримувачі соціальних послуг в Україні**

| Показники | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Громадяни, які були виявлені та перебували на обліку у зв'язку зі складними життєвими обставинами, млн осіб | 1,78 | 1,77 | 1,79 | 1,86 | 1,65 | 1,59 | 1,49 | 1,35 | 1,29 |
| Кількість територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), од. | 736 | 735 | 732 | 734 | 658 | 657 | 664 | 674 | 676 |
| Кількість будинків-інтернатів, од., у т. ч.: | 323 | 324 | 324 | 323 | 290 | 290 | 289 | 286 | 284 |
| для людей похилого віку та осіб з інвалідністю | 74 | 74 | 74 | 72 | 67 | 66 | 65 | 62 | 64 |
| пансіонати ветеранів війни та праці | 39 | 38 | 38 | 36 | 28 | 27 | 27 | 28 | 24 |
| психоневрологічні інтернати | 150 | 152 | 152 | 158 | 144 | 145 | 145 | 145 | 151 |
| спеціальні будинки-інтернати | 5 | 5 | 5 | 4 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| для дітей та молоді | 55 | 55 | 55 | 53 | 49 | 49 | 49 | 48 | 42 |
| Співвідношення отримувачів і територіальних центрів надання соціальних послуг, осіб | 2415,00 | 2323,11 | 2451,70 | 2535,79 | 2508,23 | 2424,43 | 2246,57 | 1999,18 | 1909,99 |

Джерело: побудовано за [7]

на 60 одиниць. На один територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) у середньому припадало 2312,67 осіб, які мали потребу у соціальному обслуговуванні, причому протягом аналізованого періоду зазначений показник має тенденцію до зменшення.

Ефективність та дієвість функціонування системи надання соціальних послуг залежить від якості фінансового забезпечення, що вимагає розгляду механізмів формування та використання фінансових ресурсів системи соціальних послуг.

Згідно із законодавством [6], фінансове забезпечення соціальних послуг здійснюється за рахунок бюджетних коштів (державного та місцевих бюджетів), спеціальних фондів та інших джерел (кошти суб'єктів господарювання, благодійних організацій, одержувачів соціальних послуг, плата за соціальні послуги тощо), не заборонених законом, на основі оцінювання потреби особи/сім'ї у соціальних послугах.

Реалізація оновлених положень законодавства у сфері надання соціальних послуг змінює підходи до розподілу вартості суспільного продукту, прийняття управлінських рішень стосовно планування та фінансового забезпечення соціальних послуг. Передусім визначаються потреби населення у соціальних послугах шляхом проведення щорічного (протягом першого кварталу) збору, узагальнення та аналізу даних щодо потенційних та фактичних отримувачів соціальних послуг, а також суб'єктів – надавачів соціальних послуг. Джерела інформації включають дані стосовно

індивідуального оцінювання потреби особи/сім'ї в складних життєвих обставинах, а також інформацію від надавачів соціальних послуг, соціально-демографічних даних досліджень тощо.

Результати визначення потреб населення мають застосовуватися для формування пріоритетів соціального замовлення послуг, а також оптимізації бюджетного фінансування соціальних послуг. Також за результатами визначення потреб має бути розроблений план/програма розвитку системи надання соціальних послуг. Узагальнені дані щодо потреб передаються на обласний рівень, далі – у Міністерство соціальної політики України.

Органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідають за розроблення, фінансування та виконання місцевих цільових програм надання соціальних послуг, базуючись на результатах визначення потреб та вибраних пріоритетів. Регіональні/місцеві цільові програми визначають заходи та цільові показники і, таким чином, слугують основою для планування відповідного бюджету. Регіональні/місцеві цільові програми розробляються відповідно до загальних вимог законодавства та власних регламентуючих документів органу влади.

Визначення вартості соціальних послуг здійснюється відповідно до Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг, що передбачають як калькуляцію собівартості послуги, так і визначення витрат методом фактичних витрат («згори – донизу»). Під час визначення вартості соціальної послуги враховують вартість

надання такої послуги одному одержувачу протягом однієї людино-години, час на її надання та кількість одержувачів.

До вартості конкретної соціальної послуги пропонується включати частку всіх адміністративних витрат суб'єкта, яка визначається з урахуванням коефіцієнта розподілу адміністративних витрат: відношення заробітної плати основного та допоміжного персоналу, залученого до надання конкретної соціальної послуги, до заробітної плати всього основного та допоміжного персоналу, що надає соціальні послуги за різними договорами та проектами суб'єкта.

Організація надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів може здійснюватися шляхом конкурентних (соціальне замовлення, публічні закупівлі, конкурси проектів, «гроші за клієнтом», державно-приватне партнерство) та неконкурентних (утримання комунальних установ та закладів, фінансова підтримка громадських організацій) механізмів, що посилює розвиток ринку соціальних послуг та демонополізацію. Крім того, за місцевими органами влади залишається рішення про вибір способу організації надання соціальних послуг шляхом створення власних комунальних установ або замовлення у недержавних.

У регулюванні діяльності надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів особливої уваги заслуговує соціальне замовлення – один з інноваційних напрямів розвитку соціальних послуг (рис. 1).

Соціальне замовлення, перетворившись на практичну технологію організації бюджетних процесів, підвищує ефективність використання бюджетних і позабюджетних коштів, які спрямовуються на розв'язання соціальних проблем територіальної одиниці, сприяє залученню додаткових ресурсів до сфери надання соціальних послуг, забезпечує адресність та доступність соціальних послуг, перерозподіл соціальної відповідальності

між державою і суспільством, збільшує довіру населення до влади.

Найскладнішим у реалізації соціального замовлення є визначення механізму проходження коштів: монетизація послуг (надання коштів особам, які потребують соціальної підтримки) або рух коштів через вибір посередника. Монетизація сприятиме подоланню патерналістських настроїв громадян, усвідомленню ними власної відповідальності за своє соціальне становище. *Рух коштів через вибір посередника* створює ризик виникнення спеціалізованих консультативно-посередницьких компаній, які будуть заробляти на тому, що за дорученням своїх клієнтів знаходитимуть виконавців, з якими родини підписуватиме договір і яким будуть перераховані гроші. Може бути й інший варіант, коли фірма одночасно є посередником та виконавцем робіт. Такий шлях має перевагу, оскільки соціальним обслуговуванням займатимуться професіонали, у яких є обладнання, кваліфіковані кадри та технології. Крім того, спеціалізовані фірми-посередники зможуть акумулювати значні суми на своїх рахунках, що дасть змогу укласти договори на великі обсяги робіт та забезпечить формування системи знижок. Це сприятиме створенню великих компаній, які одночасно вивчають ринок надання соціальних послуг, беруть замовлення, розвиватимуть інфраструктуру для виконання цих замовлень. У підсумку це призведе до розвитку малого бізнесу у сфері посередницьких послуг і послуг з обслуговування вразливих верств населення. Крім того, це сприятиме самозайнятості населення і створенню можливостей для заробітку.

Здійснення моніторингу, контролю та оцінки якості соціальних послуг включено в повноваження уповноважених органів всіх рівнів, а також передбачає участь отримувачів та надавачів соціальних послуг у цьому процесі. Слід відзначити, що моніторинг, контроль та оцінка якості соціальних послуг недостатньо впорядковано, оскільки існує різноманітна звітність по

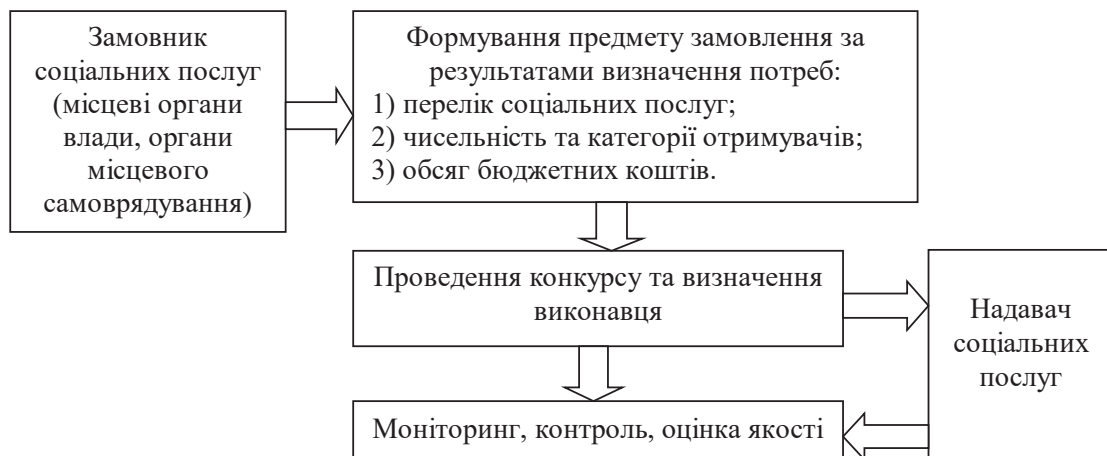


Рис. 1. Механізм реалізації соціального замовлення

різних соціальних послугах та надавачах соціальних послуг. Контроль здійснюється переважно щодо цільового використання бюджетних коштів, але відсутня економічна оцінка ефективності та результативності надання соціальних послуг.

Висновки. Організація і фінансове забезпечення інноваційного розвитку соціальних послуг передбачає інтеграцію всіх видів соціальної підтримки в єдину комплексну систему, перехід від фінансування установ до фінансування послуг, поширення практики соціального замовлення, запровадження механізмів державно-приватного партнерства, розширення автономії органів місцевого самоврядування з надання соціальних пос-

луг, створення правових та економічних умов для розвитку ринку соціальних послуг [8].

Відбулася зміна підходів до визначення фінансових ресурсів для надання соціальних послуг. Соціальні послуги повинні надаватися, виходячи з потреб населення, а не з наявних можливостей держави. Потребує подальшого приведення у відповідність певна низка нормативно-правових актів, які регулюють механізми функціонування системи надання соціальних послуг.

Необхідним є врегулювання системи моніторингу, контролю та оцінки якості соціальних послуг із запровадженням нової редакції Закону України «Про соціальні послуги».

Список використаних джерел:

1. Бавол Т. Оптимізація діяльності суб'єктів надання соціальних послуг: системний підхід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1(28). С. 61–66.
2. Горемікіна Ю.В. Моніторинг і оцінювання якості ефективності соціальних послуг: прикладний аспект. *Демографія та соціальна економіка*. № 3. С. 120–132.
3. Гребя Р. Механізми реформування системи соціальних послуг в Україні: державно-управлінський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1(32). С. 62–67.
4. Дубич К.В. Реформування соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3(17). С. 64–69.
5. Коchemiровська О.О., Пищуліна О.М. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналітична доповідь. Київ: НІСД 2012. 88 с.
6. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (дата звернення: 11.12.2019).
7. Соціальний захист населення України: офіційний вебсайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 11.12.2019).
8. Насібова О.В. Фінансові детермінанти інноваційного розвитку соціальних послуг. *Регіональні особливості розвитку невинробничої сфери економіки України*: матеріали Міжнар. наук. Інтернет-конф., м. Харків, 21–22 листопада 2019 р. Харків: ХТЕІ КНТЕУ, 2019. С. 24–26. URL: <http://conf.htei.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/Nasibova.pdf> (дата звернення: 11.12.2019).

References:

1. Baval T. (2016) Opty`mizaciya diyal`nosti sub'yektiv nadannya social`ny`x poslug: sy`stemny`j pidxid. [Optimization of activities of social service entities]. *Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya*, № 1(28), pp. 61–66.
2. Goremy`kina Yu.V. (2016) Monitory`ng i ocynuyuvannya yakosti efekty`vnosti social`ny`x poslug: pry`kladny`j aspekt [Monitoring and evaluating the quality of social services effectiveness: an applied aspect]. *Demografiya ta social`na ekonomika*, № 3, pp. 120–132.
3. Greba R. (2016) Mexanizmy` reformuvannya sy`stemy` social`ny`x poslug v Ukrayini: derzhavno-upravlins`ky`j aspekt [Mechanisms of reforming the social services system in Ukraine: state-administrative aspect]. *Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya*, № 1(32), pp. 62–67.
4. Duby`ch K.V. (2015) Reformuvannya social`ny`x poslug v Ukrayini: suchasny`j stan i problemy` vprovadzhenya [Reforming social services in Ukraine: current state and problems of implementation]. *Aspekty` publicznego upravlinnya*, № 3(17), pp. 64–69.
5. Kochemy`rovs`ka O.O., Py`shhulina O.M. (2012) Osnovni napryamy` opty`mizaciyi sy`stemy` social`nogo zaxy`stu v Ukrayini: analit. dop. [Main directions of optimization of the social protection system in Ukraine: analytical report]. Kyiv: NISD.
6. Pro social`ni poslugy`: Zakon Ukrayiny` vid 17.01.2019. № 2671-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (accessed 11 December 2019).
7. Social`ny`j zaxy`st naseleння Ukrayiny`: Oficijny`j veb-sajt Derzhavnoyi sluzhby` staty`sty`ky` Ukrayiny`. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (accessed 11 December 2019).
8. Nasibova O. V. (2019) Finansovi determinanty` innovacijnogo rozvy`tku social`ny`x poslug [Financial determinants of innovative development of social services]. Proceedings of the *Regional`ni osobly`vosti rozvy`tku nevy`robny`choyi sfery` ekonomiky` Ukrayiny`*: International Scientific Internet Conference (Ukraine, Kharkiv, November 21–22, 2019) Kharkiv: XTEI KNTEU, pp. 24–26. Available at: URL: <http://conf.htei.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/Nasibova.pdf> (accessed 11 December 2019).

Nasibova Olha

*Kharkiv Trade and Economic Institute of Kyiv National University of Trade and Economics***STATE FINANCIAL REGULATION OF THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES**

An important component of the transformational transformations of the economic system is the continuation of innovations in the field of social services provision, which is caused by both internal factors of functioning of the social support system and external reasons. Innovation in the field of social services is the use of new mechanisms of financial security, modernization of the organizational model, the introduction of modern technologies of social work and best practices of service to the population. The introduction of social innovations should ensure a new quality solution to urgent problems of social involvement, full realization of economic activity of the population, improvement of quality of life. Despite some advances in the field of social service delivery, the early identification of people in need of social services and early intervention, the lack of effective mechanisms for strategic forecasting, planning and delivery of social services tailored to the needs of the individual, inadequate monitoring and evaluation mechanisms for the quality of social services, independent monitoring. In addition, social services that are not focused on preventing the emergence of difficult life circumstances do not form a reintegration into society, leading to the maintenance of a large number of such persons in inpatient residential care institutions, and consequently the right to live is not exercised. Particularly noteworthy is the imperfection of the financial support system for social services, which limits local governments to promoting de-institutionalization. The article explores the main aspects of the current state of state financial regulation of the social services delivery system. The priority and strengthening of the autonomy of local authorities and the united territorial communities in the organization, decision-making in planning and financial provision of quality social services are highlighted. The analysis of the number of existing territorial centers of social services, boarding schools and recipients of social services for 2010–2018. Basic social services are grouped by: preventive / preventive; for persons / families in difficult circumstances; for people with disabilities and the elderly; for children with disabilities; crisis services; for orphans and children deprived of parental care. The mechanisms of financial support of the system of providing social services are outlined. Emphasis is placed on prioritizing the needs of the population in social services. The social order is considered as an innovative direction of development of the system of social services.

Key words: *financial regulation, financial security, social services, social ordering, social protection, social innovation.*

JEL classification: H 53, H 55, H 75, I 38, O 35.
