



УДК 347.73:(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.3.01>**СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ БОРТНИК,***доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0002-5281-6007>,
*e-mail: khnuvs@univd.edu.ua;***ІРИНА ОЛЕКСАНДРІВНА СЕВІДОВА,***доктор економічних наук, професор,
академік Академії економічних наук України,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра соціально-економічних дисциплін;* <https://orcid.org/0000-0003-3703-4610>,
e-mail: sevidova.ia@gmail.com

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ УМОВ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Проведено аналіз правових аспектів регулювання бюджетного фінансування надання соціальних послуг і визначено основні напрями підвищення ефективності функціонування системи бюджетного фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення України в сучасних умовах. На основі аналізу наукових поглядів розглянуто теоретичні підходи до побудови бюджетної системи в контексті соціального захисту. Визначено недоліки правового регулювання механізмів фінансування надання послуг соціального захисту і надано характеристику основних факторів підвищення ефективності бюджетного фінансування та інклюзивності соціального захисту.

Основним завданням держави в контексті соціального захисту населення є повне та своєчасне наповнення відповідних бюджетів і фінансування у межах, встановлених бюджетом, заходів соціального захисту населення. Наголошено, що сьогодні державна система управління бюджетними коштами на фінансування соціальних виплат залишається однією з основних складових загальної та комплексної системи соціального захисту України. Проте практика організації бюджетного процесу в Україні в сучасних соціально-політичних умовах характеризується розбалансованістю державних і регіональних програм економічного та соціального розвитку. Розглянуто основні чинники порушень у функціонуванні системи фінансування сфери соціального захисту в Україні. Відмічено поступове скорочення частки витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення протягом 2016–2022 років з 30 до 15 % у зведеному бюджеті при фактичному зростанні витрат на соціальну сферу у грошовому виразі. Визначено, що хоча Бюджетним кодексом України регламентовано фінансову самостійність місцевих бюджетів, закріплення за ними відповідних джерел доходів бюджету, фактичний рівень формування дохідної частини не дозволяє виконувати належним чином власні повноваження у сфері соціального захисту населення.

Наголошено, що в контексті децентралізації зміни до бюджетного законодавства повинні враховувати забезпечення реальних прав проводити самостійну соціально-економічну політику на місцевому рівні та водночас забезпечувати ефективне виконання власних і делегованих повноважень. Наділення місцевих і регіональних органів влади доходами, достатніми для фінансування покладених повноважень, має відбуватися за рахунок децентралізації бюджетних коштів, що сприятиме досягненню збалансованості регіональних і місцевих бюджетів.

Ключові слова: *бюджетний процес, соціальна сфера, публічні фонди коштів, державне фінансування, фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві бюджети.*

Оригінальна стаття

ВСТУП. Протягом усієї історії одним з основних методів підтримки життєздатності суспільного утворення була здатність центрального апарату влади ефективно акумулювати та розподіляти доступні фінансові ресурси.

Це було об'єктивно передумовою формування різних за формою та призначенням цільових фондів. А при переході виробничих відносин від доіндустріальної епохи до індустріальної (приблизно середина XVIII ст.) виникла нагальна

необхідність правового регулювання процесів накопичення та витрачання фінансів. Звідси і сформувався поняття планування бюджету як розпису державних доходів та витрат на певний майбутній період. Причому через складність короткострокового (щорічного) планування бюджетів, у тому розумінні, яке використовувалося до початку XX століття, поширення мали багаторічні бюджети. І лише з початку XX століття відбувся перехід основних економік світу до складання однорічних, рідше три-, п'ятирічних бюджетів. Поряд із щорічним формуванням бюджету складаються й багаторічні програми розвитку, найчастіше терміном від 5 до 20 років.

Фінансові системи в розвинених економіках складаються із сукупності різних фондів (бюджетів). Це державні та місцеві бюджети, різні позабюджетні та децентралізовані фонди, що складаються з фінансів приватного бізнесу та фінансів домогосподарств. Бюджетна система України регулюється Бюджетним кодексом України, згідно з яким бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Відповідно бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Надзвичайно важливим елементом зведеного бюджету в поточних умовах є соціальні послуги, що надаються відповідними інституціями. Існує розуміння, що правове регулювання механізмів наповнення та розподілу бюджетних та місцевих фондів надання соціальних послуг незахищеним чи слабозахищеним верствам населення є актуальними для підтримки фінансової та соціальної стійкості держави. Адже саме заходи соціальної підтримки відображають рівень життя населення та демонструють соціальну стратифікацію суспільства в цілому.

Фінансування заходів соціального захисту в Україні здійснюється з бюджетів різних рівнів – державних, місцевих, бюджетних і позабюджетних фондів. Однак, незважаючи на важливість соціальної сфери, у системі фінансування соціального захисту та надання соціальних послуг в Україні є певні проблеми. Значна частина коштів на соціальний захист населення перерозподіляється державою між

реципієнтами за допомогою множини міжбюджетних трансфертів, за рахунок дотацій, субвенцій, грантів тощо.

Таким чином, наявна система бюджетно-процесуального законодавства в частині фінансування соціального захисту є багаторівневою і доволі заплутаною. До того ж негативні наслідки в бюджетному процесі України, зокрема й унаслідок бюджетної децентралізації, на тлі скорочення частки державних видатків неминуче призводять до поступового скорочення інвестицій у розвиток соціальної сфери. Це спричиняє скорочення обсягів і позначається на якості соціальних послуг, що надаються населенню.

Досвід розвинених країн свідчить, що без процесуального врегулювання бюджетування соціальної сфери суттєво гальмується розвиток економіки та стає вельми скрутним забезпечення гідного рівня життя населення. Невирішеною залишається проблема побудови системи бюджетного фінансування соціального захисту, що відповідає можливостям національної економіки і водночас забезпечує достатній рівень життя соціально незахищених верств суспільства. Однією з основних складових цього процесу є активне впровадження найсучасніших сервісних технологій у всі сфери соціального захисту населення, вдосконалення державного управління у сфері міжбюджетних відносин та розвиток на цій основі ринку послуг з одночасним покращенням якості обслуговування громадян. При цьому як пріоритетне завдання, за визначенням першого заступника міністра фінансів України Дениса Улютіна (2020), можна виокремити впровадження нової моделі міжбюджетних відносин, середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях, ефективного адміністрування податків і зборів. У наявних соціально-політичних умовах це можна зробити за рахунок трансформації бюджетно-процесуальних норм та структури системи соціального захисту для підвищення ефективності соціальних витрат і розвитку соціального партнерства.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Розвиток соціальної сфери створює сприятливі умови для зростання економіки, прискорює розвиток інфраструктури, знижує безробіття, підтримує стабільність цін і забезпечує соціальну стабільність у цілому. *Мета* статті полягає у проведенні аналізу правових аспектів регулювання бюджетного фінансування соціальних послуг та визначенні основних напрямів підвищення ефективності функціонування системи бюджетного фінансування соціального

захисту та соціального забезпечення населення в Україні в сучасних умовах. Для досягнення означеної мети було поставлено такі *завдання*: розглянути сутність побудови бюджетної системи в контексті соціального захисту; проаналізувати та виявити недоліки правового регулювання механізмів фінансування надання послуг соціального захисту; охарактеризувати принципи підвищення ефективності бюджетного фінансування та інклюзивності соціального захисту.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ. У науковій літературі, що висвітлює зарубіжний та вітчизняний досвід, досліджуються правові норми управління бюджетними коштами для задоволення суспільних потреб. Різні аспекти правовідносин у сфері виконання бюджету, особливості публічних фондів досліджували такі вчені, як А. Андропова, О. Бандурка, С. Вербова, Л. Воронова, О. Горбунова, А. Гриценко, І. Дмитрієва, М. Карасьова, С. Колесніков, Ю. Крохіна, В. Макеев, П. Пацурківський, Л. Савченко, О. Терещенко, Н. Хімичева, В. Хруцький, С. Ципкін та ін.

Модель соціальної політики означає опис її найважливіших елементів, цілей, бюджетів, завдань та інструментів. Насамперед це відображає розуміння ролі та місця держави серед учасників бюджетного процесу у вирішенні актуальних соціальних проблем суспільства, таких як забезпечення добробуту населення, соціальної справедливості та соціального захисту населення. Саме місцеві бюджети відіграють провідну роль у перерозподілі внутрішнього валового продукту регіонів, забезпечують фінансування послуг соціальної спрямованості та розвиток місцевих громад (Лапіка, 2020; Чинчин, 2018).

Характер конкретних правових засобів і способів реалізації бюджетного процесу розглядається в контексті комплексу цілей, за допомогою яких забезпечується задоволення інтересів суб'єктів права та досягнення соціально корисних цілей. Загалом особливості механізму реалізації бюджетно-процесуальних норм зумовлюються їхньою належністю до того чи іншого бюджетно-процесуального провадження. Провідними суб'єктами в процесі складання проєктів бюджетів, виконання бюджетів, а також у контрольному процесі є органи державної влади та місцевого самоврядування (Радченко, 2019).

Розвиток і реформування відносин у сфері бюджетної діяльності держави вимагає чіткого законодавчого оформлення, оскільки ця сфера суспільних відносин є потенційно конфліктною в державі. Держава не може реалізувати свою зовнішню й внутрішню політику, забезпечити виконання соціально-економічних програм, не маючи фінансових ресурсів, а також не здійснюючи відповідний контроль за законним їх формуванням та витрачанням (Латковський, 2019).

Формування механізму управління виконання бюджетів за доходами та видатками у сфері соціального захисту населення є дуже складним і багатоступеневим процесом, що охоплює різні напрями економічної та соціальної діяльності, пов'язані з наданням суспільству тих чи інших соціальних гарантій. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами)¹.

Всі ступені бюджетного процесу мають регламентуватися чинним законодавством з метою гарантування суворого дотримання бюджетної дисципліни всіма учасниками та оперативного контролю на всіх етапах бюджетного процесу. Таким чином, бюджетний процес реалізується в повноваженнях, які визначаються чинним законодавством для його учасників і характеризуються взаємною пов'язаністю матеріальних та процесуальних бюджетних правовідносин, і відбиває всі особливості, які властиві бюджетам, що становлять бюджетну систему країни, тобто достовірність та обсяг доходів, видатків, спеціалізація показників, напрями фінансування загальнодержавних та місцевих потреб тощо (Деніс, 2017; Когут, 2019).

Невідкладного вирішення вимагають такі питання чинної системи бюджетного фінансування сфери соціального захисту населення в Україні, як-от: вдосконалення міжбюджетних відносин за рахунок збільшення повноважень місцевих громад при розрахунку потреб у фінансових ресурсах та інклюзивності надання соціального захисту (Овчарова, 2014).

Бюджетний процес у сучасних умовах характеризується такими ознаками, як системність, циклічність, правовий характер, стадійність. Він реалізується як сукупність системних,

Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 08.04.2023).

послідовних і взаємообумовлених дій відповідними суб'єктами. Проте в умовах воєнного часу правове регулювання бюджетного процесу в Україні зазнало суттєвих змін. Внесення таких змін до бюджетного законодавства зумовлено особливостями сьогодення, які також висвітлюються у відповідних повноваженнях учасників бюджетного процесу (Токарева, 2022). Адже бюджетні правовідносини за своєю суттю є економічними відносинами, як і загалом фінансові правовідносини (Яворський, 2019).

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Для досягнення визначеної мети й дотримання принципів наукової об'єктивності теоретико-методологічну основу наукового дослідження становили загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, зокрема: метод аналізу, синтезу, наукової абстракції – для уточнення категоріально-понятійного апарату дослідження; абстрактно-логічний метод – для визначення сутності правових категорій та їх взаємозв'язку, формулювання висновків і пропозицій; інституційний та системний аналіз – для комплексної оцінки особливостей функціонування бюджетної системи фінансування соціальної сфери; системно-структурний аналіз – для визначення принципів формування й правового регулювання механізмів бюджетного фінансування; порівняльний метод – для співставлення норм права та положень вітчизняного чинного законодавства й законодавства зарубіжних країн; логічне узагальнення – для порівняння отриманих результатів і дослідження чинників впливу на бюджетний процес; графічні методи – для обробки й узагальнення отриманих результатів і відображення їх у таблицях.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Першочергово слід визначити правові й організаційні засади соціального захисту населення. Однією з основних функцій як держави, так і місцевого самоврядування є забезпечення умов і стандартів життя, добробуту суспільства шляхом забезпечення державою умов сталого розвитку адміністративно-територіальних утворень, запобігання та вчасної нейтралізації зовнішніх і внутрішніх соціальних загроз. Право населення на соціальний захист гарантовано Конституцією України (ст. 46)¹.

Основним завданням держави в контексті соціального захисту населення є повне та своєчасне наповнення відповідних бюджетів і фінансування в межах, встановлених бюджетом, заходів соціального захисту населення. Організація бюджетного процесу будується відповідно до законодавчих та нормативних актів, що регулюють бюджетний процес, чинного бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом України (ст. 19) визначено перелік та повноваження основних учасників процесу державного стратегічного планування в бюджетній сфері, основні серед яких є:

– Верховна Рада України, яка розробляє основні напрями бюджетної політики, розглядає та ухвалює закон про державний бюджет на наступний рік, вносить зміни у державний бюджет поточного року та забезпечує контроль за дотриманням бюджетного законодавства, розглядає звіти про стан виконання положень бюджету та звітує про його виконання та ін.;

– Президент України, який підписує або накладає вето на ухвалений Верховною Радою України закон про державний бюджет, вносить зміни та доповнення до закону про державний бюджет та ін.;

– Кабінет Міністрів України, який розробляє та представляє до Верховної Ради України проект закону про державний бюджет, забезпечує виконання та звітує до Верховної Ради України про виконання державного бюджету та ін.;

– Міністерство фінансів України, яке представляє до Верховної Ради України проект основних напрямів бюджетної політики, розробляє та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проект закону про державний бюджет, здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства та ін.;

– Рахункова палата України, що здійснює контроль за наповненням державного бюджету та використанням коштів державного бюджету та ін.;

– Державне казначейство України, яке забезпечує належне казначейське обслуговування державних та місцевих бюджетів за доходами та видатками, здійснює управління публічними коштами та ін.;

– Національний банк України, що розробляє та представляє до Кабінету Міністрів України проект основних напрямів бюджетної політики, обслуговує Єдиний казначейський рахунок Державного казначейства України та ін.;

– місцеві ради та державні адміністрації, які розробляють і представляють на затвердження відповідні бюджети, забезпечують виконання та контроль відповідних бюджетів, звітують про їх виконання та ін.;

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 08.04.2023).

– відповідальні виконавці бюджетних програм, що складають плани діяльності на відповідний розрахунковий період, здійснюють управління бюджетними коштами, забезпечують виконання відповідних бюджетів, звітують про їх виконання та ін. (Латковська, 2022).

У юридичній літературі визначено, що джерелом фінансування сфери соціального захисту населення є публічні фонди. Публічні фонди, залучені до фінансування сфери соціального захисту населення, розподіляються на централізовані та децентралізовані залежно від ролі органу, що керує та розпоряджається фондами коштів держави й органів місцевого самоврядування, та форми власності. Централізованими фондами фінансових коштів є Державний бюджет України, місцеві бюджети та публічні фонди соціального призначення.

Основними ознаками централізованих фондів грошових коштів є:

- виключна роль держави чи органу місцевого самоврядування в мобілізації, розподілі та використанні коштів фондів;
- законодавчо закріпленій порядок утворення фондів, джерела надходження, мета використання коштів, періодичність надходження коштів;
- функціонування на підставі імперативно-правових норм із дотриманням принципів плановості, строковості, обов'язковості;
- формування фондів за рахунок податкових і неподаткових платежів та відрахувань;
- утворення на рівні держави чи місцевого рівні й поширення дії на всій території країни чи адміністративно-територіальної одиниці;
- спрямованість на задоволення публічного інтересу (Фокша, 2014).

У процесі формування, розподілу й використання централізованих фондів державні органи та органи місцевого самоврядування вступають у фінансові правовідносини і виступають як розпорядники коштів. Цей принцип визначає можливість кожного учасника бюджетного процесу самостійно організувати свою діяльність, забезпечену правом власності на джерела доходів та правом визначати напрям їх використання. Етапи провадження діяльності учасників бюджетного процесу визначаються змістом бюджетного процесу на підставі Бюджетного кодексу України. Бюджетний кодекс України дає роз'яснення всіх видів бюджетів, визначає доходи та витрати, розглядає порядок формування та затвердження звіту про виконання бюджету, регулює питання контролю за виконанням бюджету.

Учасники цих відносин є конкретними носіями прав і обов'язків, встановлених фі-

нансово-правовими нормами і забезпечених примусовою силою держави. Фінансові суспільні відносини, врегульовані фінансово-правовими нормами, існують лише у формі правовідносин, а їхні учасники – носії юридичних прав і обов'язків щодо процесу мобілізації, розподілу та використання публічних фондів (Литвинова, 2014).

У Державному бюджеті України передбачаються прямі видатки та міжбюджетні трансферти у вигляді субвенцій та додаткових дотацій на виконання місцевими органами самоврядування повноважень щодо соціального захисту населення і соціального забезпечення.

Згідно з Конституцією України (ст. 142) держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування. На виконання цих положень (ст. 143) держава надає органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади та фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності¹.

Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження за рахунок місцевих бюджетів та за рахунок коштів Державного бюджету України в межах делегованих повноважень.

Надані дотації, субвенції мають на меті надання фінансової допомоги з Державного бюджету України суб'єктам бюджетного процесу на місцевому рівні, які є невідплатними платежами, що не передбачають компенсацій в обмін на проведені платежі.

Сьогодні Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 34)² визначено делеговані повноваження у сфері соціального захисту населення, які безпосередньо пов'язані з грошовими виплатами з відповідних бюджетів шляхом виплати передбачених законодавством компенсацій та допомог, з реалізацією

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 08.04.2023).

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 08.04.2023).

заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов окремих категорій пільговиків.

Децентралізовані фонди – це насамперед власні кошти підприємств та установ, які акумулюються з метою задоволення публічних інтересів, що забезпечує їх участь у фінансуванні сфери соціального захисту. Разом із прямими витратами на забезпечення соціальних гарантій своїх співробітників підприємства, установи, організації різних форм власності сплачують внески в цільові фонди державного соціального страхування, зокрема Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування від нещасних випадків, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування на випадок безробіття тощо.

Таким чином, поряд із загальнодержавними фінансами важливою сферою фінансових відносин є фінанси суб'єктів господарювання різних форм власності, місце й роль яких у фінансовій системі визначаються її зв'язком з розподілом та використанням валового продукту. Важливою особливістю фінансів суб'єктів господарювання є те, що в її ланках формуються і використовуються децентралізовані фонди грошових коштів (Дем'янишин, Лободіна, 2020).

Сучасна наукова позиція до системоутворюючих ознак децентралізованих фондів коштів відносить такі: публічний інтерес – як основна мета створення та функціонування децентралізованого фонду коштів; рівень управління – децентралізований фонд має власну правосуб'єктність; рівень взаємодії з державним та місцевими бюджетами – нерозподілений прибуток надходить до відповідного бюджету. Децентралізовані фонди коштів, по суті, пов'язані з фінансовою діяльністю держави лише через формування цих фондів з централізованих джерел та через публічний фінансовий контроль, що здійснює держава (Маринчак, 2022). Ці фонди формуються насамперед задля реалізації певних завдань, що надає їм ознак публічних фондів, а саме цільового призначення.

Зауважимо, що сьогодні державна система управління бюджетними коштами на фінансування соціальних виплат та допомоги залишається однією з основних складових загальної та комплексної системи соціального захисту України. Можна впевнено говорити, що соціалізація видаткової частини бюджетів є позитивним явищем, оскільки за рахунок зменшення бідності шляхом надання різних видів субсидій, допомог та пільг держава пок-

рашує соціально-економічне становище реципієнтів. Це повинно благотворно позначатися на економічному розвитку країни в цілому.

Проте практика організації бюджетного процесу в Україні в сучасних соціально-політичних умовах характеризується розбалансованістю державних і регіональних програм економічного та соціального розвитку внаслідок того, що органи, які здійснюють керування фондами коштів держави, перебувають максимально далеко від реципієнтів, багато видів соціальних виплат і пільг є неефективними або направлені на тих, хто насправді цього не потребує. Це збільшує непродуктивне навантаження та створює значні перекоси в державних фінансах, коли певна частина фінансових ресурсів держави використовується без урахування основних цілей соціального захисту. Криза державних фінансів, несприятлива демографічна та економічна ситуація як в Україні, так і у світі потребують поступової зміни підходів до організаційних засад надання та фінансування державної соціальної допомоги.

Протягом усього періоду розвитку України як незалежної держави видатки бюджету на фінансування соціальної сфери концептуально та практично формувалися на основі визначної ролі держави. Пряме державне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення здійснюється виключно через бюджетну систему України. Виходячи із цього, основне зростання обсягів фінансування соціальної сфери відбувається за рахунок збільшення бюджетного фінансування, яке так само залежить від доходної бази бюджету.

Для цього розглянемо динаміку бюджетних видатків на соціальний захист у розрізі співвідношення соціальної сфери до загальних бюджетних видатків за останні роки. При цьому якщо у 2016 році видатки державного бюджету становили близько 18 % у зведеному бюджеті, а видатки місцевих бюджетів – близько 12 %, то у 2022 році видатки державного бюджету вже були близько 14 %, тоді як місцевих бюджетів – не більше 1 %. Хоча законодавцем визначено норми взаємодії між центральним та місцевими бюджетами на основі субсидіарності, ми можемо зауважити, що значна частина бюджетних коштів, які спрямовуються на соціальні цілі через місцеві бюджети, формується аж ніяк не ними самими, а перерозподіляється з центрального бюджету за рахунок різних міжбюджетних трансфертів в основному дотаціями вирівнювання та цільовими субвенціями на різні цільові програми. Це особливо помітно під час аналізу Зведеного

бюджету України. Він хоча й не затверджується законодавчими органами, проте доцільно його використовувати для аналітичних цілей.

Отже, можна зауважити, що різні рівні бюджетів по-різному несуть тягар фінансування соціальної сфери. Це демонструє нерівноцінне подання державних та місцевих бюджетних повноважень у сфері фінансування соціального захисту: переважне фінансування з державного бюджету та вкрай недостатнє з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Особливо варто вказати на те, що організація місцевого самоврядування здійснюється виключно за рішенням населення відповідної території, але кошти самого населення не беруть участі в організації забезпечення соціальних гарантій.

Основні принципи функціонування бюджетної системи України визначені в Бюджетному кодексі України (ст. 7)¹. Бюджетна система України ґрунтується на принципах: єдності бюджетної системи України; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості. Межі відповідальності учасників бюджетного процесу також окреслені Бюджетним кодексом України (статті 20, 122, 123).

З погляду органів і організацій, що беруть участь у виконанні бюджетів, спосіб такого виконання можна охарактеризувати як взаємодію фінансових органів, кредитних організацій, що обслуговують рух фінансових ресурсів. Крім того, технологію виконання бюджетів можна розглядати як процес поступової деталізації ухваленого закону чи іншого акта про бюджет до окремих платіжних документів конкретних бюджетотримувачів (через зведені бюджетні розписи, повідомлення про бюджетні асигнування, кошторис доходів і витрат, ліміти бюджетних зобов'язань). Таким чином, під бюджетними повноваженнями учасників бюджетного процесу варто розуміти їхні права й обов'язки, які виникають у процесі їхньої діяльності (Яворський, 2019).

Принцип субсидіарності в публічному управлінні полягає в тому, що всі інституції держави є субсидіарними до громадян, що й визначає засади ефективного надання суспільних послуг безпосередньо споживачам. У контексті реформи децентралізації в Україні цей

принцип застосовується у сфері розподілу повноважень та фінансів між державною владою та органами місцевого самоврядування.

Як зазначається, держава повинна проявляти ініціативу тільки в тих питаннях, де можливості незалежних приватних осіб і організацій виявляються недостатніми. У разі якщо завдання може бути вирішене на місцевому рівні так само ефективно, як і на національному рівні, то слід віддати перевагу місцевому рівню повноважень між адміністративно-територіальними одиницями та державою (Квітка, 2015).

Зазначається, що принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а ґрунтується він на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача та надає самостійним місцевим бюджетам можливості розподіляти повноваження розпорядників бюджетних коштів і планувати їм видатки, що дозволяє керівникам державних, а особливо місцевих органів організувати діяльність таким чином, щоб найбільш потрібні послуги для громадян надавалися їм у доступних місцях та відповідної якості. Тоді як концептуальний аналіз положень низки законів України щодо децентралізації повноважень з надання соціальних послуг населенню в контексті імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування дає підстави визначити, що ці положення щодо забезпечення фінансової самодостатності місцевого самоврядування сьогодні не реалізовано. Хоча для цього і виділяється необхідна фінансова допомога (міжбюджетні трансферти), об'єднуються кошти різних розпорядників бюджетних коштів на умовах додаткових домовленостей.

Розглянемо детальніше чинники порушень у функціонуванні системи фінансування сфери соціального захисту в Україні. Основною перешкодою на шляху до повноцінної реалізації права громадян на соціальний захист є, попри задекларовані Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, брак реальної уваги законодавчих органів держави до забезпечення сталого соціального розвитку України. Адже протягом 2016–2022 років відзначається поступове скорочення частки витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення з 30 до 15 % у зведеному бюджеті при фактичному зростанні витрат на соціальну сферу у грошовому виразі.

Видатки державного бюджету на 2021 рік за кодами програмної класифікації видатків 2501030–2501630 на соціальний захист та

¹ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 08.04.2023).

надання грошової допомоги становили близько 126 млрд грн. Виплати допомоги внутрішньо переміщеним особам становили 3,1 млрд грн. На 2022 рік ті самі видатки становили близько 170 млрд грн. Проте видатки на виплату допомоги внутрішньо переміщеним особам, відповідно до законів України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік”» від 31 травня 2022 року № 2280-IX і від 9 липня 2022 року № 2385-IX, становили 53,5 млрд грн. Фінансування сфери соціального захисту також здійснюється місцевими бюджетами за рахунок міжбюджетних трансфертів, які становили у 2021 році 22,8 млрд грн, а у 2022 році – 15,4 млрд грн. Зростання видатків на виплату допомоги внутрішньо переміщеним особам сталося через збільшення їх кількості з 1,7 млн у 2021 році до 4,9 млн у 2022 році внаслідок військового вторгнення російської федерації.

Тож бачимо, що фактично державні видатки на соціальний захист залишилися на тому ж рівні, попри зростання дефіциту внутрішніх ресурсів та переорієнтування бюджету країни на військові цілі. Проте, хоча Бюджетним кодексом України регламентовано фінансову самостійність місцевих бюджетів закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, фактичний рівень формування дохідної частини не дозволяє виконувати належним чином власні повноваження у сфері соціального захисту населення.

На місцевому рівні у структурі доходів місцевих бюджетів лівову частку становить податок на доходи фізичних осіб, питання справедливого зарахування якого до місцевих бюджетів після зміни у 2021 році адміністративно-територіального устрою набуло особливої актуальності в контексті підвищення фінансової самодостатності бюджетів місцевого самоврядування первинної ланки (Чинчик, Голубка, 2022).

На законодавчому рівні за органами місцевого самоврядування закріплено повноваження щодо встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про надання допомоги окремим особам; організації для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування. Крім того, законодавець протягом року уводить до чинного законодавства зміни щодо збільшення видатків місцевих бюджетів або зменшення доходів без надання відповідних компенсацій.

Ми можемо зауважити, що діяльність органів місцевого самоврядування в такому сенсі не відрізняється від діяльності державних органів як розпорядників коштів державного бюджету.

Наявна система соціальної підтримки найбільш вразливих верств населення перешкоджає розвитку інклюзивних програм для реципієнтів, які є невід’ємною частиною ринкової економіки. Крім того, сфера соціального захисту інституційно пов’язана з фінансуванням пенсійного забезпечення, що ще раз підтверджує нагальну потребу ініціювати в публічному просторі обговорення механізмів передачі значної частки повноважень до місцевого самоврядування, тобто максимально близько до реципієнтів соціальних послуг.

Отже, варто зауважити, що в Україні в процесі формування сталого суспільства з урахуванням практики застосування функціонально-цільового підходу до вирішення соціальних проблем принципового значення набуває демократизація державної системи соціального захисту шляхом раціонального перенесення захисних функцій соціальної політики держави на регіональний рівень влади. Реалізація органами місцевого самоврядування за рахунок власних коштів і благодійних надходжень встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення сприяє вирішенню завдання максимізації соціального благополуччя громадян, а його захист мінімізує соціальні ризики та загрози (Бідак, Павлова, 2014).

Також одним із напрямів реалізації принципів співфінансування соціальної сфери може стати впровадження програм соціально відповідальної діяльності на рівні підприємства. В умовах кризових явищ, що спостерігаються в економіці України, важливою умовою гарантування сталого розвитку є забезпечення безпеки фінансово-господарської діяльності за рахунок формування ефективної системи управління для швидкого реагування на зовнішні виклики (Пахуча, Севідова, 2020).

Дотримання вищезазначених принципів має забезпечити стійкість бюджету та необхідні пропорції в процесі розподілу коштів як між сферами діяльності, так і між регіонами. Це дозволить виконати важливі умови, якими є відповідність видатків бюджету їх доходним обсягам та створення фінансових резервів, що є основою всієї фінансової політики держави.

ВИСНОВКИ. Основними завданнями бюджетного процесу є узгодження бюджетів із реалізованою програмою економічного розвитку, здійснення коригування бюджетів з метою перерозподілу джерела доходів між

різними рівнями бюджетів. Провідним напрямом забезпечення ефективності використання фінансових ресурсів у сфері соціального захисту, на наш погляд, насамперед є оптимальне розмежування владних повноважень між рівнями влади в цій сфері. Адже законодавчо дотепер остаточно не розмежовано повноваження та функції органів державної влади та місцевого самоврядування.

У контексті децентралізації зміни до бюджетного законодавства повинні враховувати забезпечення реальних прав проводити самостійну соціально-економічну політику на місцевому рівні та водночас забезпечувати ефективне виконання власних і делегованих повноважень. Однак слід розуміти, що наділення органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо фінансування витрат, зокрема на соціальний захист населення, без забезпечення їх необхідними джерелами доходів неминуче позначиться на погіршенні стану місцевих бюджетів. У результаті тягар місцевого бюджету у вигляді фінансування обов'язкових соціальних зобов'язань призведе до недофінансування виробничої сфери, внаслідок чого становище економічно слабких регіонів ще більше погіршиться. Це так само не дозволить територіальним громадам уживати заходів щодо збільшення своєї доходної бази.

Оптимальне розмежування повноважень щодо здійснення видатків між органами влади всіх рівнів допоможе здійснювати їх із найбільшою віддачею. В Україні це можливо реалізувати саме на принципах фінансової децентралізації та субсидіарності. Наділення місцевих і регіональних органів влади доходами, достатніми для фінансування покладених повноважень, має відбуватися за рахунок децентралізації бюджетних коштів, що сприятиме досягненню збалансованості регіональних та місцевих бюджетів.

Вирішення проблем соціального захисту потребує значних фінансових витрат, які неможливо мінімізувати. Як показує світовий досвід розробки та побудови фінансової бази різних систем соціального захисту населення, найбільш ефективними є ті системи, в яких місцевому самоврядуванню відводиться належне місце на рівні з державою як рівноправним суб'єктам бюджетного процесу. Тільки вирішивши ці питання, можна досягти підвищення ефективності бюджетного фінансування та формування інклюзивного соціального захисту населення і, як наслідок, підвищення якості життя населення, що ми бачимо основною метою реформування організаційно-правових умов фінансування соціальної сфери України.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Бідак В. Я., Павлова Л. О. Функціонально-цільовий підхід в удосконаленні системи соціального захисту населення: загальнодержавний і регіональний аспекти. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 5 (109). С. 430–441.
2. Дем'янишин В., Лободіна З. Розвиток фінансового механізму в умовах реформування фінансової системи України. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2020. Вип. 43. С. 59–80. DOI: <https://doi.org/10.30970/meu.2020.43.0.3019>.
3. Деніс О. В. Особливості правового регулювання бюджетного процесу в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, т. 2. С. 81–85.
4. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Вісник Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 4 (18). С. 28–35.
5. Когут Ю. М. Особливості бюджетного процесу в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2019. Вип. 27, ч. 1. С. 62–66. DOI: <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2019-27-12>.
6. Лапіка А. О. Адміністративні процедури реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі бюджету та фінансів. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). С. 212–224. DOI: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-104-2.25>.
7. Латковська Т. А. Бюджетний кодекс України : наук.-практ. комент. Київ : Центр учб. літ., 2022. 316 с.
8. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : монографія. Чернівці : Технодрук, 2019. 268 с.
9. Литвинова Є. В. Фінансово-процесуальні норми та їх співвідношення з матеріальними нормами фінансового права. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 113–117.
10. Маринчак Є. С. Правова природа публічних коштів // Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економіка та міжнародні відносини як рушійні сили економічного зростання держав XXI століття : монографія / О. В. Баженова, М. М. Бенько, В. С. Вінс та ін. 2-ге вид. Вінниця : Європейська наукова платформа, 2022. С. 48–64. DOI: <https://doi.org/10.36074/paaaseirdfegcc.ed-2.04>.

11. Овчарова Н. В. Механізм формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 5, ч. 4. С. 98–102.
12. Пахуча Е. В., Севідова І. О. Соціальна відповідальність бізнесу як складова економічної безпеки. *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2020. № 51. С. 62–67.
13. Радченко О. М. Удосконалення правового регулювання бюджетного процесу та його стадій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 1, т. 2. С. 78–92. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.14>.
14. Токарева К. О. Правове регулювання бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 3 (86). С. 26–36. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.02>.
15. Улютин Д. Бюджетна децентралізація: ключові виклики та досягнення // *Економічна правда* : сайт. 24.07.2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/> (дата звернення: 08.04.2023).
16. Фокша Л. В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 10 (1). С. 162–164.
17. Чинчик А., Голубка С. Податкові надходження бюджетів об'єднаних територіальних громад: теоретичний аналіз. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: Економічні науки*. 2022. № 3 (306). С. 113–119. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-306-3-16>.
18. Чинчин О. В. Місцеві державні адміністрації як учасники виконання місцевих бюджетів за доходами. *Право та інновації*. 2018. № 3 (23). С. 144–150.
19. Яворський І. І. Специфіка механізму реалізації процесуальних норм бюджетного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 182–185. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/50>.

Надійшла до редакції: 12.04.2023

Прийнята до опублікування: 27.05.2023

REFERENCES

1. Bidak, V. Ya., & Pavlova, L. O. (2014). Functional-target approach in improving the system of social protection of the population: national and regional aspects. *Socio-Economic Problems of the Modern Period of Ukraine*, 5(109), 430–441.
2. Chynchyk, A., & Holubka, S. (2022). Tax revenues of the budgets of united territorial communities: theoretical analysis. *Bulletin of the Khmelnytskyi National University. Series: Economic Sciences*, 3(306), 113–119. <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-306-3-16>.
3. Chynchyn, O. V. (2018). Local state administrations as participants in the implementation of local budgets based on income. *Law and Innovation*, 3(23), 144–150.
4. Demianyshyn, V., & Lobodina, Z. (2020). The development of the financial mechanism in the context of reforming the financial system of Ukraine. *Formation of Market Economy in Ukraine*, 43, 59–80. <https://doi.org/10.30970/meu.2020.43.0.3019>.
5. Denis, O. V. (2017). Peculiarities of legal regulation of the budget process in Ukraine. *Actual Problems of Native Jurisprudence*, 6(2), 81–85.
6. Foksha, L. V. (2014). Public funds: concepts, characteristics and legal nature. *Scientific Herald of International Humanitarian University*, 10(1), 162–164.
7. Kogut, Ju. M. (2019). The budget process in Ukraine. *Uzhorod National University Herald. International Economic Relations and World Economy*, 27(1), 62–66. <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2019-27-12>.
8. Kvitka, S. A. (2015). The principle of subsidiarity and processes of decentralization in Ukraine. *Bulletin of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4(18), 28–35.
9. Lapika, A. O. (2020). Administrative procedures for implementation of powers of local state administrations in the field of budget and finance. *Juridical Science*, 2(104), 212–224. <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-104-2.25>.
10. Latkovska, T. A. (2022). *Budget Code of Ukraine*. Center for Educational Literature.
11. Latkovskiy, P. P. (2019). *Legal regulation of budget control in Ukraine*. Technoprint.
12. Lytvynova, Ye. V. (2014). Financial and procedural norms and their relationship with material norms of financial law. *Law Review of Kyiv University of Law*, 4, 113–117.
13. Marynchak, Ye. S. (2022). Legal nature of public funds. In O. V. Bazhenova, M. M. Benko, V. S. Vins et al., *State management and administration, the sphere of service, economy and international relations as the driving forces of the economic growth of the states of the 21st century*. European Scientific Platform (pp. 48–64). European Scientific Platform. <https://doi.org/10.36074/paaseeirdfegcc.ed-2.04>.

14. Ovcharova, N. V. (2014). The mechanism of formation and implementation of state budget policy in the social sphere: problems and development prospects. *Scientific Herald of Kherson State University*, 5(4), 98–102.
15. Pakhucha, E. V., & Sievidova, I. O. (2020). Social responsibility of business as a component of economic security. *Norwegian Journal of Development of the International Science*, 51(4), 62–67.
16. Radchenko, O. M. (2019). Improvement of legal regulation of the budget process and its stages. *Scientific Journal of Public and Private Law*, 1(2), 78–92. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.14>.
17. Tokarieva, K. O. (2022). Legal regulation of the budget process under the conditions of martial law. *Law and Safety*, 3(86), 26–36. <https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.02>.
18. Uliutin, D. (2020, July 24). *Budgetary decentralization: key challenges and achievements*. Economic truth. <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/>.
19. Yavorskyi, I. I. (2019). The specifics of the implementation mechanism of the procedural norms of the budgetary law. *Juridical Scientific and Electronic Journal*, 4, 182–185. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/50>.

Received the editorial office: 12 April 2023

Accepted for publication: 27 May 2023

SERHII MYKOLAIOVYCH BORTNYK,

*Doctor of Law, Professor,
Kharkiv National University of Internal Affairs;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5281-6007>,
e-mail: khnuvs@univd.edu.ua;*

IRYNA OLEKSANDRIVNA SIEVIDOVA,

*Doctor of Economic Science, Professor,
Academician of the Academy of Economic Sciences of Ukraine,
Kharkiv National University of Internal Affairs,
Department of Social and Economic Disciplines;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3703-4610>,
e-mail: sevidova.ia@gmail.com*

ENSURING ORGANISATIONAL AND LEGAL CONDITIONS FOR FINANCING THE SOCIAL SECTOR OF UKRAINE

The legal aspects of regulation of budgetary financing of social services have been analysed, and the main directions of improving the efficiency of the system of budgetary financing of social protection and social security of the population of Ukraine in modern conditions have been identified. Based on the analysis of scientific views, theoretical approaches to building a budget system in the context of social protection have been considered. The shortcomings of legal regulation of mechanisms for financing the provision of social protection services have been identified, and the main factors for improving the efficiency of budget financing and the inclusiveness of social protection have been described.

The main task of the State in the context of social protection of the population is to fully and timely fill the relevant budgets and to finance social protection measures within the limits established by the budget. It has been noted that today the State system of budgetary funds management for financing social benefits remains one of the main components of the general and comprehensive social protection system of Ukraine. However, the practice of organising the budget process in Ukraine in the current socio-political conditions is characterised by an imbalance in the state and regional programmes of economic and social development. The main factors of disruptions in the functioning of the system of financing the social protection sector in Ukraine have been considered. There is a gradual reduction in the share of expenditures on social protection and social security from 30 % to 15 % of the consolidated budget in 2016–2022, while social spending is actually growing in monetary terms. It has been determined that although the Budget Code of Ukraine regulates the financial independence of local budgets by assigning to them the relevant sources of budget revenues, the actual level of revenue formation does not allow them to properly fulfil their own powers in the field of social protection of the population.

It has been noted that in the context of decentralisation, amendments to the budget legislation should take into account the provision of real rights to pursue an independent socio-economic policy at the local level and at the same time ensure the effective exercise of their own and delegated powers. Provision of local and regional authorities with revenues sufficient to finance

their powers should be done through decentralisation of budgetary funds, which will help to achieve a balance of regional and local budgets.

Key words: *budget process, social sphere, public funds, public financing, financial decentralisation, local self-government, local budgets.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Бортник С. М., Сєвідова І. О. Забезпечення організаційно-правових умов фінансування соціальної сфери України. *Право і безпека*. 2023. № 3 (90). С. 9–20. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.3.01>.

Citation (APA): Bortnyk, S. M., & Sievidova, I. O. (2023). Ensuring organisational and legal conditions for financing the social sector of Ukraine. *Law and Safety*, 3(90), 9–20. <https://doi.org/10.32631/pb.2023.3.01>.