

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

DOI: 10.25140/2410-9576-2020-2(21)-17-27

УДК 336.5:364

JEL Classification: E60, H10, H53

В. Б. Тропіна, д. е. н.,
професор**ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ:
НОВІТНІ ПІДХОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ**

Анотація. Характерною ознакою сучасного етапу розвитку суспільства є соціалізація економічних систем і підпорядкування економічної функції держави соціальним цілям. Важлива роль щодо їх досягнення належить державним соціальним програмам. Існуючий стан їх виконання в Україні суттєво актуалізує питання, пов'язані з формуванням ефективної системи фінансового забезпечення державних цільових програм соціальної спрямованості

Обмеженість традиційних джерел фінансування державних цільових програм актуалізує пошук альтернативних форм і способів їх фінансового забезпечення.

Серед дослідників увага даному питанню приділялась в роботах: Л. Алексеєнко, Л. Баранник, А. Баррієнтоса, А. Бойка, В. Данилишина, О. Данилюк, І. Євдокимової, В. Заяць, В. Зюзіна, Л. Лисяк, Е. Лібанової, О. Лютої, О. Маліновської, Н. Мореля, Й. Пальме, Н. Пігуль, О. Пономаренко, І. Пріхно, О. Стафанків, О. Тулай, Б. Шулюк та ін.

Реалії сьогодення потребують нових підходів до вирішення проблем фінансового забезпечення державних цільових програм соціальної спрямованості.

Завданням даного дослідження є розвиток теоретико-методологічних засад формування та використання державних соціальних програм, виявлення проблемних питань у фінансуванні програм соціального спрямування в Україні та розробка рекомендацій щодо їх вирішення.

У статті запропоновано напрями модернізації фінансової системи реалізації зазначених програм з використанням новітніх підходів та інструментів.

Серед широкого спектру нових форм та методів фінансування державних програм соціальної спрямованості рекомендовано зосередити увагу на публічно-приватному партнерстві, державних соціальних замовленнях; фінансовому інвестуванні у соціальні проекти; фінансових інструментах соціального спрямування, фіскальному стимулюванні.

Ключові слова: державні цільові програми; соціальна сфера; державні соціальні програми; фінансування державних соціальних програм; форми та методи фінансування державних соціальних програм.

Актуальність теми дослідження. До загальних закономірностей розвитку сучасного суспільства належить об'єктивний процес посилення соціальної орієнтації економічних систем, підпорядкування економічної політики завданням розвитку людини. У відповідності з новою домінантою соціально-економічних відносин посилюється роль і значення соціальної функції держави. Серед інструментів державного регулювання соціального розвитку суспільства важливе місце посідають соціальні програми, що, відповідно до Закону України «Про державні цільові програми», передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти [1]. Суспільна трансформація в Україні та постійна обмеженість фінансових ресурсів суттєво актуалізує питання, пов'язані з формування ефективної системи фінансового забезпечення державних соціальних програм.

Постановка проблеми. Враховуючи те, що традиційні джерела фінансування державних цільових програм вичерпали свій потенціал, актуальним стає пошук та запровадження альтернативних джерел та способів їх фінансування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі досить широко представлені дослідження різноманітних аспектів використання соціальних програм як інструмента державного регулювання суспільного розвитку. Це наукові праці Л. Алексеєнко та Б. Шулюк [2], Л. Баранник [3], А. Баррієнтоса [4], О. Данилюк [5], І. Євдокимової [6], В. Заяць [7], Л. Лисяк та В. Зюзіна [8], Е. Лібанової [9], О. Маліновської [10], Н. Мореля та Й. Пальме [11], Н. Пігуль, О. Лютої та А. Бойка [12], О. Пономаренко [13], І. Пріхно [14], О. Стафанків та В. Данилишина [15], О. Тулай [16] та ін. Зокрема, А. Баррієнтос акцентує увагу на тому, що ефективність бюджетної підтримки державних соціальних програм залежить від адекватного бюджетного планування, контролю та управління. У статті Лисяк Л. В. та Зюзіна О. В. проведено аналіз стратегічних документів, які визначають пріоритети держави у фінансуванні соціальних

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

програм. Визначено сутність фінансового забезпечення соціальних програм. Розглянуто методологію реалізації програмно-цільового бюджетування та окреслено механізм фінансового забезпечення соціальних програм на прикладі державних та регіональних цільових програм. У монографії за редакції Е. Лібанової висвітлено актуальні методологічні та методичні питання оцінки державних програм соціальної спрямованості та їх впливу на окремі аспекти якості життя населення, наведено результати аналізу низки державних програм та висновки щодо застосування інструментарію моделювання при оцінці їх результатів і ефектів цих програми. Н. Морель та Й. Пальме звертають увагу на те, що фінансування програм соціального забезпечення не лише викликає значний науковий інтерес, але й залишається суперечливим політичним питанням. Зазначено, що спосіб фінансування держав соціального забезпечення має вирішальне значення для розуміння міжнародних відмінностей в інституційному плануванні програм соціального забезпечення та їх результатах. Н. Морель та Й. Пальме звертають увагу на те, що фінансування програм соціального забезпечення не лише викликає значний науковий інтерес, але й залишається суперечливим політичним питанням. Зазначено, що спосіб фінансування держав соціального забезпечення має вирішальне значення для розуміння міжнародних відмінностей в інституційному плануванні програм соціального забезпечення та їх результатах. У монографії І.Пріхно досліджено теоретико-методологічні засади фінансування соціальної сфери, охарактеризовано основні тенденції розвитку її фінансового забезпечення та запропонована концептуальна модель комплексного фінансування соціальної сфери. Дослідження Тулай О. показало, що державним цільовим програмам належить важлива роль щодо досягнення позитивного соціального ефекту в реалізації Цілей сталого розвитку України. Державні соціальні програми зосереджені на реалізації заходів щодо соціальної підтримки та забезпечення основних соціальних гарантій населення. Цінність цільового програмного фінансування полягає в тому, що воно дає змогу підходити до вирішення соціальної проблеми комплексно. Водночас, як зазначає О. Тулай, цільові програми мають і негативну особливість – ризик фінансування за залишковим принципом. Багаторічна практика свідчить, що у разі нестачі коштів у бюджеті, насамперед, призупиняється саме їх фінансування.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Віддаючи належне науковим напрацюванням вчених, слід відзначити, що реалії сьогодення потребують нових підходів до вирішення проблем фінансового забезпечення державних цільових програм (ДЦП), які покликані забезпечувати належний рівень та якість життя населення. Зважаючи на це, актуальним нині є подальший розвиток теоретико-методологічних засад використання державних соціальних програм (ДСП) як інструмента державного регулювання суспільного розвитку, виявлення основних проблем у фінансуванні соціальних програм та розробка рекомендацій щодо їх вирішення, пошук нових форм і методів фінансового забезпечення ДЦП.

Постановка завдання. Завданням даного дослідження є поглиблення теоретичних засад використання ДЦП як інструмента державної політики, аналіз стану їх виконання та пошук новітніх підходів до фінансового забезпечення ДСП в Україні у контексті позитивного зарубіжного досвіду та вітчизняної практики впровадження альтернативних джерел фінансування ДЦП соціальної спрямованості.

Виклад основного матеріалу. Оскільки в процесі дослідження ДСП науковці розглядають їх з різних точок зору, виклад основного матеріалу потребує уточнення поняття «державна соціальна програма», яке є базовими у цьому дослідженні.

Вихідним у розумінні сутності соціальної програми є поняття «соціальні відносини», яке на сьогодні теж не має однозначного, загальноприйнятого трактування ні у довідникових виданнях, ні у підручниках, ні у роботах класиків соціології або ж у сучасних наукових публікаціях. Соціальні відносини, як і інші терміни і категорії соціального порядку доцільно визначати й емпірично вивчати з позиції загальної теорії систем, яка є міждисциплінарною науковою теорією, створеною для теоретичного і емпіричного вивчення усіх систем (фізичних, біологічних, психологічних, соціальних, технічних, абстрактних і т. д.), через що вона має значно більші

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

теоретичні й емпіричні можливості порівняно із соціальною філософією і окремими соціологічними теоріями.

На основі проведеного аналізу визначень базових категорій соціального порядку, що містяться у довідникових, навчальних та наукових виданнях, та загальної теорії систем як методологічного підґрунтя дослідження і авторському розумінні понять “соціальне” та “суспільство” [17, с. 7-16], можна зробити висновок, що сутність соціальних відносин полягає у максимізації позитивних соціальних явищ і мінімізації явищ соціально негативних (в рамках певних обмежень), за рахунок зміни елементів, зв'язків, властивостей і відносин у суспільстві з метою збереження його цілісності і забезпечення розвитку. При цьому позитивні соціальні явища – це умови (навколишнє середовище, можливість працювати, освіта, здоров'я, житлові умови, сімейні відносини, національні відносини) для задоволення життєвих потреб і способи життєдіяльності, які сприяють розвитку індивіда, його творчого потенціалу, а негативні – навпаки, ведуть до фізичної і духовної деградації особи. Соціальні проблеми найчастіше пов'язуються з недостатнім задоволенням життєвих потреб, тобто з відсутністю належних умов для життєдіяльності і розвитку індивіда, що може загрожувати стабільності розвитку суспільства та його цілісності.

Соціальні відносини складаються в усіх сферах людської життєдіяльності – в процесі праці, побуті, навчанні, проведенні дозвілля та ін., характеризуючись при цьому однаковою сутністю, що була описана, але водночас деякими особливостями, породженими специфікою кожної зі сфер життєдіяльності людей.

Правильне розуміння сутності соціальних відносин допомагає виробити адекватне уявлення про сутність базових категорій соціального порядку, зміст яких визначає сферу, а також форми, методи і заходи державного регулювання соціальних відносин. Зокрема, варто зауважити, що сьогодні значно поширене неправильне уявлення про соціальну сферу. Відомо, що не тільки в літературі, але й в офіційних документах вона розглядається як сукупність установ і систем невиробничого характеру, які надають послуги з освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Але таке розуміння веде до теоретичних суперечностей і неправильної практичної орієнтації, оскільки поза межами соціальної сфери повністю залишається основна сфера життєдіяльності суспільства – виробництво. Виходить, що у сфері трудової діяльності соціальні відносини відсутні, а отже, вони не є і не мають бути об'єктом соціальної політики держави. Водночас дослідження соціально-трудова відносин широко представлені у науковій літературі, а пов'язані з ними проблеми постійно перебувають у центрі уваги як на рівні підприємств, так і на державному рівні. Звичайно, якщо під соціальною сферою розуміти лише сукупність невиробничих установ, які займаються наданням соціальних послуг, то чимало явищ, насправді є складовими цієї сфери, залишаються поза увагою державних органів, які розробляють соціальну політику і організовують її реалізацію.

Відповідно до усталених теоретичних уявлень в соціологічній науці давно загальноприйнятим є виокремлення у суспільному житті чотирьох основних крупних сфер – економічної, соціальної, політичної і духовної. Відповідно до такого уявлення, а також з урахуванням викладеного, соціальна сфера – це, очевидно, дещо зовсім інше, ніж сукупність установ і систем невиробничого характеру, які надають послуги з освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Звичайно, специфіка цих установ – на відміну від виробництва матеріальних благ – у тому, що вони забезпечують задоволення життєво важливих потреб населення. Але їх сукупність можна визначити як “гуманітарну сферу”, або “соціальну інфраструктуру”, яка існує поряд з виробничою інфраструктурою. Соціальна ж сфера – це поняття значно складніше і ширше, яке стосується усіх сфер людської життєдіяльності, – від виробництва до побуту, задоволення культурних, освітніх, медичних та інших потреб.

У контексті запропонованого автором визначення сутності соціальних відносин, можна погодитися з виробленим соціологічною наукою поглядом, згідно з яким до соціальної сфери належать усі об'єкти і процеси, що беруть пряму, безпосередню участь у формуванні властивостей системи, пов'язаних з відтворенням і вдосконаленням особи (групи), задоволенням її вітальних і вищих потреб. Якщо подивитися з цієї точки зору на класифікацію державних

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

цільових програм, визначену Законом України «Про державні цільові програми», то всі вони у кінцевому підсумку спрямовані на вирішення проблем, які виникають в соціальній сфері.

Виходячи з наведеного вище, будь яка державна цільова програма за своєю сутністю є соціальною, оскільки передбачає розв'язання проблем, які перешкоджають відтворенню цілісної сукупності диференційованих суб'єктів у рамках суспільства як єдиної соціальної системи, чи то виробничі проблем чи науково-технічні, гуманітарні чи екологічні, національно-культурні чи правоохоронні.

Існуюче розмежування суспільного життя на окремі сфери, закріплене різними видами державних цільових програм веде до значної їх кількості, розпорошення фінансових ресурсів за великою кількістю виконавців, що унеможливує ефективний контроль за реалізації цих програм та обумовлює низький рівень їх результативності

Фінансування програмних заходів відбувається переважно за рахунок бюджетних коштів, але в окремих випадках їх фінансування може здійснюватися з інших джерел, тобто держава делегує частину своїх повноважень із реалізації конкретних цільових програм іншим учасникам суспільних відносин, і бере на себе лише функцію контролю [18, с. 13]. Основними джерелами фінансування регіональних програм є кошти місцевих бюджетів, кошти національних і регіональних цільових фондів (наприклад, фонду підтримки підприємництва), кредити банківських і небанківських фінансово-кредитних установ, кошти, отримані від приватизації, іноземні інвестиції, кошти регіональних громадських організацій, добровільні внески фізичних та юридичних осіб та інших організацій, зацікавлених в реалізації програми або окремих її заходів [19, с. 189].

Проаналізуємо дані, які свідчать про стан виконання державних цільових програм в Україні у 2015-2018 рр. У 2015 р. згідно прийнятих нормативно-правових актів передбачалась реалізація завдань та заходів 44 ДЦП. З них 3 – достроково припинено за рішенням Уряду, 2 – визнані такими, що втратили чинність. Планові показники обсягів фінансування – 197,4 млрд грн, фактичні показники обсягів фінансування – 51,9 млрд грн. Тобто, загалом виконання планових показників фінансування ДЦП склало лише 26,2 %. У структурі фактично залучених коштів у 2015 р. за джерелами фінансування частка державного бюджету складала 58 %, місцевих бюджетів – 3 %, інші джерела – 39 % [20].

У (Табл. 1) представлені дані щодо планового розподілу фінансування за державними цільовими програмами та його фактичного виконання в Україні у 2015 р.

Таблиця 1

Плановий та фактичний розподіл ДЦП за спрямованістю в Україні у 2015 р.

Спрямованість ДЦП	Планові показники		Фактичні показники			Виконання планових обсягів фінансування
	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Частка від загального фінансування, %	
Соціальні	13	4,8	10	5,3	10,2	110,4
Економічні	11	181,6	7	42,2	81,3	23,2
Екологічні	6	7,9	5	3,5	6,7	44,3
Оборонні	3	1,4	2	0,03	Разом 1,8	2,1
Науково-технічні	3	0,7	3	0,7		100
Правоохоронні	1	0,9	1	0,1		11,1
Інші	1	0,1	1	0,1		100

Джерело: [20]

Дані (Табл. 1) показують, що за фактичними показниками частка державних економічних програм у загальному фінансуванні ДЦП у 2015 р. склала 81,3 %, а державних соціальних програм – 10,2 %. За обсягами запланованого фінансування витрати на економічні програми у 38 разів перевищували витрати на соціальні програми, за фактичними показниками – у 8 разів.

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

У 2016 році передбачалась реалізація завдань та заходів 29 державних цільових програм. Планові показники обсягів фінансування – 79,9 млрд грн, фактичні – 25,1 млрд грн. Виконання планових показників фінансування ДЦП склало 31,4 % (Табл. 2). У структурі фактично залучених коштів у 2016 р. за джерелами фінансування частка державного бюджету складала 73,6 %, місцевих бюджетів – 5,2 %, інші джерела – 21,2 % [20].

Таблиця 2

Плановий та фактичний розподіл ДЦП за спрямованістю в Україні у 2016 р.

Спрямованість ДЦП	Планові показники		Фактичні показники			Виконання планових обсягів фінансування
	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Частка від загального фінансування, %	
Соціальні	9	3,9	3	1,18	4,7	30,3
Економічні	7	64,5	5	19,7	78,3	30,5
Екологічні	6	8,9	5	3,23	12,9	36,3
Оборонні	3	1,9	2	0,02	Разом 4,1	1,1
Науково-технічні	3	0,6	3	0,99		165
Інші	1	0,1	1	0,01		10

Джерело: [20]

У 2017 р. передбачалась реалізація завдань та заходів 24 державних цільових програм. Планові показники обсягів фінансування – 86,5 млрд грн, фактичні показники обсягів фінансування – 15,1 млрд грн. Виконання планових показників фінансування ДЦП склало лише 17,42 % (Табл. 3). У структурі фактично залучених коштів у 2017 р. за джерелами фінансування частка державного бюджету складала 63,2 %, місцевих бюджетів – 20,4 %, інші джерела – 16,4% [20].

Таблиця 3

Плановий та фактичний розподіл ДЦП за спрямованістю в Україні у 2017 р.

Спрямованість ДЦП	Планові показники		Фактичні показники			Виконання планових обсягів фінансування
	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Частка від загального фінансування, %	
Соціальні	6	8,92	5	8,44	56,04	94,6
Економічні	6	65,6	3	1,12	7,43	1,71
Екологічні	6	9,61	5	4,13	27,4	42,98
Оборонні	2	9,61	1	0,003	0,03	0,22
Науково-технічні	2	0,61	3	1,36	9,02	223
Інші	1	0,022	1	0,013	0,08	56,28

Джерело: [20]

Згідно прийнятих нормативно-правових актів у 2018 р. і передбачалась реалізація завдань та заходів 14 державних цільових програм. Планові показники обсягів фінансування – 56,4 млрд грн, фактичні – 18,7 млрд грн. Виконання планових показників фінансування ДЦП склало 33,1 % (Табл. 4). У структурі фактично залучених коштів у 2018 р. за джерелами фінансування частка державного бюджету складала 56,4 %, місцевих бюджетів – 32,7 %, інші джерела – 10,9 % [20].

На підставі даних про стан виконання ДЦП у 2015-2018 рр. можна зробити такі узагальнення:

- спостерігається тенденція до скорочення кількості ДЦП скоротилася з 44 запланованих у 2015 р. до 14 – у 2018;

- традиційно у структурі фінансування ДЦП основна частка припадає на державний бюджет, хоча теж спостерігається тенденція до зниження з 73,6 % у 2016 р. до 56,4 % - у 2018 р.;

- суттєво зросла частка місцевих бюджетів з 3 % у 2015 р. до 32,7 % - у 2018 р. ;

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

– зменшується частка інших джерел фінансування ДЦП з 39 % до 10,9 %, що є негативною тенденцією, оскільки на сьогодні головним завданням у вирішенні проблем з фінансуванням ДЦП є пошук їх альтернативних джерел з метою зменшення навантаження на зведений бюджет країни.

Таблиця 4

Плановий та фактичний розподіл ДЦП за спрямованістю в Україні у 2018 р.

Спрямованість ДЦП	Планові показники		Фактичні показники			Виконання планових обсягів фінансування
	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Частка від загального фінансування, %	
Соціальні	4	9,44	4	11,52	61,57	122
Економічні	4	35,97	4	1,85	9,88	5
Екологічні	3	6,98	3	5,24	28	75
Оборонні	1	1,36	1	0,00	0	0
Науково-технічні	1	0,07	1	0,1	0,53	138
Інші	1	2,58	1	0,00	0	0

Джерело: [20]

Дані на (Рис. 1) дають уявлення про динаміку виконання державних соціальних програм в Україні у 2015-2018 рр.: планові та фактичні показники щодо кількості ДСП, щодо їх фінансування, відсоток виконання планових показників, частка ДСП від загального фінансування.

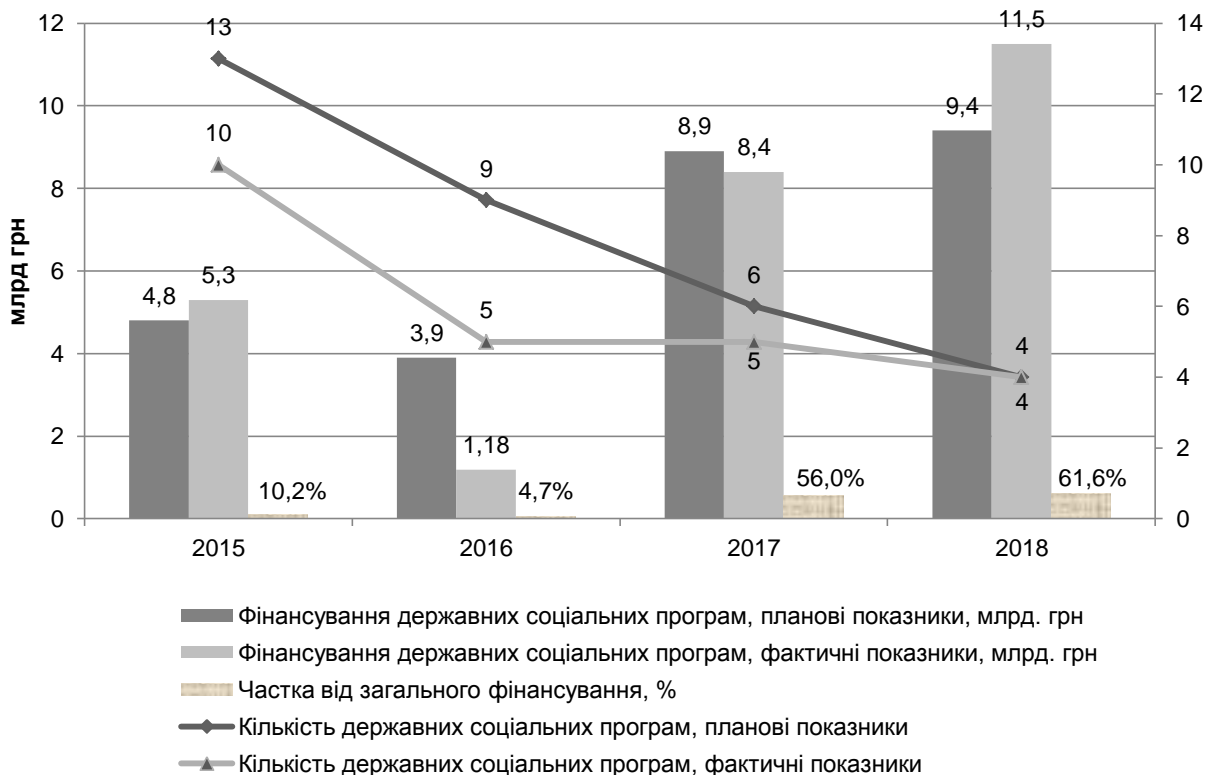


Рис. 1. Стан виконання державних соціальних програм в Україні в 2015-2018 рр.

Джерело: [20]

Протягом аналізованого періоду спостерігаються такі тенденції:

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

- зменшення кількості ДСП, що не є наслідком зменшення проблем у суспільному житті країни;
- збільшення фінансування ДСП, за винятком 2016 р.
- суттєве збільшення частки ДСП від загального фінансування ДЦП з 10,2 % – у 2015 р та 4,7 % – у 2016 р. до 61,6 % – у 2018 р.

Процес фінансового забезпечення соціальних програм в Україні залишається недосконалим та має низку недоліків. Відсутні реальні розрахунки для досягнення визначеної мети та визначення чітких результатів у ході реалізації програм. Недостатнє бюджетне фінансування та розпорошення його серед великої кількості учасників реалізації програм; невиконання учасниками соціальних програм і безвідповідальне ставлення до передбачених законодавством функціональних обов'язків [2, с. 104].

Враховуючи обмежені можливості бюджету, потрібно активніше залучати позабюджетні кошти, зокрема вітчизняний приватний капітал та кошти суб'єктів господарювання. З іншого боку, з метою формування сприятливого середовища для ефективної реалізації державних цільових програм необхідно звузити коло проблем, що претендують на програмну розробку. Як приклад, досвід європейських країн доводить, що необхідно здійснювати фінансування заходів активного сприяння працевлаштуванню, що значно підвищує конкурентоспроможність безробітних на ринку праці, отже прискорює їх працевлаштування. Це, в свою чергу, призводить одночасно до зменшення витрат (зменшується кількість одержувачів допомоги) і збільшення доходів (збільшується кількість платників внесків) [21, с. 5].

Отже, обмеженість фінансових ресурсів країни актуалізує проблему оптимізації системи фінансового забезпечення державних соціальних програм. Враховуючи те, що традиційні джерела фінансування державних цільових програм вичерпали свій потенціал, актуальним стає пошук та запровадження альтернативних джерел та інноваційних способів їх фінансування.

Серед досить широкого спектру новітніх підходів до вирішення зазначеної проблеми варто взяти до уваги дослідження І. Пріхно, в якому запропоновані концепція та структурна модель комплексного фінансування соціальної сфери, яка, крім традиційних підходів до фінансування державних соціальних програм, включає інноваційні підходи та інструменти вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку країни. До інноваційних підходів віднесено соціальне партнерство, кластерний підхід, соціальне замовлення та соціальне інвестування. Інноваційні джерела передбачають доходи від продажу соціальних послуг, фінансові інвестиції, парафіскальні джерела [14, с.129].

Під соціальним партнерством автор розуміє співробітництво учасників соціальних відносин, спрямоване на досягнення поставленої мети. Цікавим є досвід Німеччини щодо практичного застосування соціального партнерства. Так, світова економічна криза спричинила загрозу зростання безробіття в країні, яку вдалося уникнути в результаті дії механізму соціального партнерства: було укладено угоду між роботодавцями, профспілками й державою про введення режиму скороченого робочого часу. В результаті такої угоди роботодавці не скорочували працівників, а працівники погодилися на скорочений робочий день з оплатою за фактично відпрацьовані години. Держава ж надавала підприємствам спеціальні займи, які компенсували частину недоотриманої заробітної плати [22, с. 158].

Соціальний кластер передбачає взаємозв'язок державних органів управління, організацій та підприємств різних форм власності, що розташовані на певній території й які мають спільні інтереси і стратегічну мету – забезпечити сталий соціальний розвиток території.

Сутність соціального замовлення зводиться до використання бюджетних та позабюджетних коштів, призначених для соціальних потреб, на фінансування цільових соціальних програм і проектів, а не на фінансування відомств і бюджетних установ. Такий механізм державного фінансування соціальної сфери поширений у багатьох цивілізованих країнах, зокрема, у Великобританії, Німеччині, Угорщині, Болгарії, Польщі, Литві та ін.

Сучасний ринок соціальних інвестицій у країнах Європейського Союзу представлено мережею спеціальних бірж, які працюють за підтримки держави. Основною метою діяльності таких бірж є надання «м'яких» мікрокредитів для розвитку соціальної сфери. Певні кроки для запровадження соціального інвестування здійснила й Україна. Так, у 2000 р. було створено

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Український фонд соціальних інвестицій (УФСІ) – це неурядова організація, основним завданням якої є акумуляція вільних фінансових ресурсів і перерозподіл їх на розвиток соціальної інфраструктури. Основними джерелами фінансування УФСІ були кошти міжнародних організацій (Світового банку, ЄС, урядів Німеччини, Японії, Швеції, Великобританії, Фонду імені Чарльза Стюарта Мотта, Канадської агенції з міжнародного розвитку, Міжнародного фонду «Відродження», Програми розвитку ООН). Нині Фондом реалізовано більше тисячі мікропроектів на рівні місцевих громад. Але частка витрат УФСІ у загальному обсязі фінансування соціальної сфери становить лише 0,01 %, що свідчить про те, що соціальне інвестування в Україні лише народжується [23].

Додатковим джерелом фінансування державних соціальних програм може стати доходи від продажу соціальних послуг. Йдеться про соціальні послуги на платній основі, які можуть надаватися виключно як додатковий компонент, тобто той, що не передбачений існуючими переліками безплатних соціальних послуг, або ті, що перевищують обсяги визначених державою соціальних гарантій та стандартів. В Україні функціонує значна кількість суб'єктів, які надають соціальні послуги, але ефективність їх роботи є низькою.

Фінансові інвестиції як інноваційне джерело фінансування державних соціальних програм – це фінансові активи, які виражені у формі фінансових інструментів, та в результаті утримання яких створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

Парафіскальні джерела – це такі обов'язкові платежі, які зараховуються до публічних фондів коштів, що не належать до бюджетної системи. В Україні така практика перерозподілу фінансових ресурсів практично не застосовується, на відміну від деяких зарубіжних країн, які практикують застосування спеціальних податків на визначені види продукції (послуг), які, в свою чергу, спрямовуються на розвиток відповідної галузі. Наприклад, в окремих країнах Західної Європи податок від торгівлі книжками спрямовується на підтримку літературної діяльності; податок з прибутку нових телевізійних каналів, спрямовується на підтримку виробництва кіно-, аудіо-, відеопродукції; податок від театральньо-концертної діяльності спрямовується на розвиток театрального мистецтва [23, с. 67].

Проведене дослідження підтверджує наявність досить широкого спектру наукових розробок та пропозицій щодо новітніх підходів до фінансового забезпечення державних соціальних програм, які потребують втілення у вітчизняну практику державного регулювання суспільного розвитку країни.

Висновки. Соціально-економічний розвиток країни залежить від державної підтримки, її інструментів та ефективності. Одним з інструментів політики держави є державні цільові програми. Пріоритетність цілей соціальної держави повинна визначатися необхідністю забезпечення розвитку соціуму шляхом створення умов для розвитку і самореалізації соціального потенціалу людини як основи подальшого розвитку соціальної системи. На реалізації заходів щодо вирішення цих завдань повинні бути зосереджені державні соціальні програми.

Якщо подивитися з цієї точки зору на існуючу в Україні класифікацію державних цільових програм – економічні, наукові, науково-технічні, національно-культурні, екологічні, соціальні, оборонні, правоохоронні, з питань розвідувальної діяльності та з питань посилення розвідувальних спроможностей держави, - то всі вони у кінцевому підсумку спрямовані на вирішення проблем, які виникають в соціальній сфері, яке охоплює всі сфери людської життєдіяльності, – від виробництва до побуту, задоволення культурних, освітніх, медичних та інших потреб. Виходячи з наведеного вище, будь яка державна цільова програма за своєю сутністю є соціальною, оскільки передбачає розв'язання проблем, які створюють загрози для подальшого розвитку соціальної системи.

Існуюче розмежування суспільного життя на окремі сфери, закріплене різними видами державних цільових програм веде до значної їх кількості, розпорошення фінансових ресурсів за великою кількістю виконавців, що унеможливує ефективний контроль за реалізації цих програм та обумовлює низький рівень їх результативності.

З метою формування сприятливого середовища для ефективного реалізації державних цільових програм соціального спрямування необхідно, з одного боку, звузити коло проблем, що

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

претендують на програмну розробку, а з іншого, враховуючи обмежені можливості бюджету, - активніше залучати позабюджетні кошти.

Враховуючи позитивний досвід зарубіжних країн, вітчизняні наукові розробки та практику застосування в Україні, серед новітніх підходів, інструментів та джерел фінансового забезпечення ДПЦ соціальної спрямованості варто звернути увагу на публічно-приватне партнерство та державні замовлення у соціальній сфері, використання різних форм інвестування у соціальні проекти, використання інструментів фіскального стимулювання задля досягнення запрограмованого соціального ефекту.

Застосування новітніх підходів до фінансування соціальної сфери та інноваційних джерел фінансування соціальної сфери, поряд з традиційними підходами і джерелами, сприятиме збільшенню обсягів фінансових ресурсів, необхідних для виконання державних цільових програм, спрямованих на розв'язання нагальних проблем суспільного розвитку країни.

Список використаних джерел:

1. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.
2. Алексеєнко, Л. М. Соціальні програми: прагматика формування та проблеми фінансування / Л. М. Алексеєнко, Б. С. Шулюк // *Фінанси України*. – 2015. – № 4. – С. 96-10.
3. Баранник, Л. Б. Фінансове забезпечення системи соціального захисту населення: теоретичний аспект / Л. Б. Баранник // *Вісник ДДФА. Економічні науки*. – 2014. – № 1. – С. 8-15.
4. Barrientos, A. (2004) Financing social protection. IDPM, University of Manchester. 2004. URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1708.pdf>.
5. Данилюк, О. І. Соціальний захист населення та фінансовий механізм його реалізації [Електронний ресурс] / О. І. Данилюк // *Ефективна економіка*. – 2019. – № 5. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7056>.
6. Євдокимова, І. А. Ефективність соціальних програм як інструментів соціального захисту населення / І. А. Євдокимова // *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. – 2009. – № 881. – С. 190–194.
7. Заяць, В. С. Результативність соціальних програм: методи та індикатори оцінювання / В. С. Заяць // *Економіка і регіон*. – 2013. № – 4. – С. 54–57.
8. Лисяк, Л. В. Механізм фінансового забезпечення соціальних програм в Україні / Л. В. Лисяк, В. О. Зюзін // *Економічний вісник університету*. – 2018. – Вип. 37 (1). – С. 236-245.
9. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : [монографія] / Е. М. Лібанова, Т. А. Заяць, Н. М. Левчук та ін.: за ред. Е. М. Лібанової ; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. – Умань : Видавець «Сочинський», 2012. – 312 с. – Режим доступу: https://www.idss.org.ua/monografii/Soc_doslid_2012.pdf.
10. Маліновська, О. Я. Соціальні програми та проекти як інструменти здійснення державної соціальної політики в умовах програмно-цільового методу організації бюджету / О. Я. Маліновська // *Економіка та держава*. – 2016. – № 3. – С. 61-64.
11. More, I. N., Palme, J. (2012). Financing the welfare state and the politics of taxation. In book: *Routledge handbook of the welfare state*. Publisher : Routledge. Editors: B. Greve. 2012. URL: https://www.researchgate.net/publication/258076773_Financing_the_welfare_state_and_the_politics_of_taxation.
12. Пігуль, Н. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні / Н. Пігуль, О. Люта, А. Бойко // *Вісник Національного банку України*. – 2015. – № 1. – С. 30–35.
13. Пономаренко, О. В. Механізм державного управління соціальними проектами та програмами: теорія і методологія: монографія / О. В. Пономаренко. – Донецьк: Технопарк, 2010. – 342 с.
14. Пріхно, І. М. Фінансування соціальної сфери: реалії та перспективи : монографія / І. М. Пріхно. – Черкаси: Видавництво Пономаренко Р. В., 2017. – 470 с.
15. Стефанків, О. М. До проблеми пошуку ефективних механізмів планування та здійснення соціальних видатків у реалізації соціальної політики держави [Електронний ресурс] / О. М. Стефанків, В. І. Данилишин // *Ефективна економіка*. – 2019. – № 7. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7192>.
16. Тулай, О. Фінансове забезпечення державних соціальних програм: концептуальні домінанти у контексті досягнення цілей сталого розвитку України / О. Тулай // *Світ фінансів*. – 2020. – № 4(65) – С. 8-22.
17. Тропіна, В. Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства: монографія / В. Б. Тропіна. К : НДФІ, 2008. – 368 с.
18. Гордієнко, Л. А. Моделі фінансування соціальних програм в Україні / Л. А. Гордієнко // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2016. – № 5. – С. 12–15.
19. Бульба, В. Розробка та реалізація регіональних соціальних програм як механізм управління місцевим розвитком / В. Бульба, В. Золотарьов, І. Коновалова. // *Публічне управління: теорія та практика*. – 2014. – Вип. 3. – С. 188-192.
20. Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>.
21. Маршавін, Ю. М. Особливості організації державного соціального страхування на випадок безробіття в умовах соціально-економічної нестабільності / Ю. М. Маршавін // *Ринок праці та зайнятість населення*. – 2014. - № 4. – С. 3-8.

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

22. Поплавська, О. М. Соціальне партнерство як інструмент забезпечення соціальної безпеки / О. М. Поплавська // Соціально-трудові відносини: теорія і практика. – 2014. - № 2. – С. 157-161.

23. Офіційний сайт Українського фонду соціальних інвестицій. – Режим доступу: <https://usif.ua/>.

24. Економічна привабливість української культури. Аналітична доповідь 2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uaculture.org/wp-content/uploads/2020/01/203377_analityna-dopovid-z-dodatkamuy_ekonomichna-pryvablyvist-ukrayinskoyi-kultury.pdf.

UDC 336.5:364

JEL Classification: E60, H10, H53

V. B. Tropina, Doctor of Economics,
Professor

FINANCING OF STATE SOCIAL PROGRAMS: NEW APPROACHES AND TOOLS

Abstract. A characteristic feature of the current stage of development of society is the socialization of economic systems and the subordination of the economic function of the state to social goals. State social programs play an important role in achieving them. The current state of their implementation in Ukraine significantly raises issues related to the formation of an effective system of financial support for state targeted social programs.

The limited traditional sources of funding for state targeted programs actualizes the search for alternative forms and ways of their financial support.

Attention to this issue was paid in the works of such researchers: L. Alekseenko, L. Barannyk, A. Barrientos, A. Boyko, V. Danylyshyn, O. Danyliuk, I. Yevdokimova, V. Zayats, V. Zyuzina, L. Lysyak, E. Libanova, O. Luta, O. Malinowska, N. Morel, J. Palme, N. Pigul, O. Ponomarenko, I. Prikhno, O. Staff, O. Tulai, B. Shulyuk and others.

Today's realities require new approaches to solving the problems of financial support of state targeted social programs.

The task of this study is to develop theoretical and methodological foundations for the formation and use of state social programs, to identify problematic issues in the financing of social programs in Ukraine and to develop recommendations for their solution.

The article proposes directions for modernization of the financial system of implementation of these programs using the latest approaches and tools.

Among the wide range of new forms and methods of financing state social programs, it is recommended to focus on public-private partnerships, public social procurement; financial investment in social projects; financial instruments of social orientation, fiscal incentives.

Keywords: state target programs; social sphere; state social programs; financing of state social programs; forms and methods of financing state social programs.

Reference:

1. Zakon Ukrainy "Pro derzhavni tsiilovi prohramy" : vid 18.03.2004, № 1621-IV [Law of Ukraine "About the state target programs" from March July 18, 2004, № 1621-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> [in Ukrainian].

2. Alekseenko, L. M., Shuliuk, B. S. (2015). Sotsialni prohramy: prahmatyka formuvannya ta problemy finansuvannya [Social programs: pragmatics of formation and problems of financing]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 4, 98-105 [in Ukrainian].

3. Barannyk, L. B. (2014). Finansove zabezpechennia systemy sotsialnoho zakhystu naselennia: teoretychnyj aspekt [Financial support of the social protection system: theoretical aspect]. *Visnyk DDFA. Ekonomichni nauky. Visnyk DDFA – DSFA Bulletin. Series: economic sciences*, 1, 8-15 [in Ukrainian].

4. Barrientos, A. (2004). Financing social protection. IDPM, University of Manchester. www.odi.org. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1708.pdf> [In English].

5. Danyliuk, O. I. (2019). Sotsialnyi zakhyst naselennia ta finansovyi mekhanizm ioho realizatsii [Social protection of the population and financial mechanism of its implementation]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 5. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7056> [in Ukrainian].

6. Yevdokymova, I. A. (2009). Efektivnist sotsialnykh prohram iak instrumentiv sotsialnoho zakhystu naselennia [Effectiveness of social programs as instruments of social protection of the population]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina – V. N. Karazin Kharkiv National University Bulletin*, 881, 190-194 [in Ukrainian].

7. Zaiats, V. S. (2013). Rezultatyvnist sotsialnykh prohram: metody ta indykatory otsiniuvannya [Productivity of social programs: methods and indicators of evaluation]. *Ekonomika i rehion – Economy and region*, 4, 54-57. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2013_4_11 [in Ukrainian].

8. Lysyak, L. V., Ziuzin, V. O. (2018). Mekhanizm finansovoho zabezpechennia sotsialnykh prohram v Ukraini [Mechanism of financial support of social programs in Ukraine]. *Ekonomichnyj visnyk universytetu – University Economic Bulletin*, 37(1), 236-245 [in Ukrainian].

9. Libanova, E. M., Zaiats, T. A., Levchuk, N. M., et al. (2012) Sotsialni rezultaty derzhavnykh prohram: teoretyko-metodolohichni ta prykladni aspekty otsiniuvannya [Social results of state programs: theoretical and methodological and applied aspects of evaluation]. M. V. Ptukha Institute of Demography and Social Research of the National Academy of Sciences of Ukraine. www.idss.org.ua. Retrieved from https://www.idss.org.ua/monografii/Soc_doslid_2012.pdf [in Ukrainian].

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

10. Malinovska, O. Ya. (2016). Sotsialni prohramy ta proekty iak instrumenty zdiysnennia derzhavnoi sotsial'noi polityky v umovakh prohramno-tsil'ovoho metodu orhanizatsii biudzhetu [Social programs and projects as tools for the implementation of state social policy in terms of program-target method of budget organization]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 3, 61-64 [in Ukrainian].
11. Morel, N., Palme, J. (2012). Financing the welfare state and the politics of taxation. Routledge handbook of the welfare state. B. Greve (Ed.). Routledge. www.researchgate.net. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/258076773_Financing_the_welfare_state_and_the_politics_of_taxation [In English].
12. Pihul, N., Liuta, O., Boiko, A. (2015). Finansove zabezpechennia sotsialnoi sfery v Ukraini [Financial support of the social sphere in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho banku Ukrainy – Visnyk of the National Bank of Ukraine*, 1, 30-35. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu_2015_1_21 [in Ukrainian].
13. Ponomarenko, O. V. (2010). *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia sotsialnyimi proektamy ta prohramamy: teoriia i metodolohiia [The mechanism of public administration of social projects and programs: theory and methodology]*. Donetsk: Tekhnopark [in Ukrainian].
14. Prikhno, I. M. (2017). *Finansuvannia sotsialnoi sfery: realii ta perspektyvy [Social financing: realities and prospects]*. Cherkasy: Vydavnytstvo Ponomarenko R.V. [in Ukrainian].
15. Stefankiv, O. M., Danylyshyn, V. I. (2019). Do problemy poshuku efektyvnykh mekhanizmiv planuvannia ta zdiysnennia sotsialnykh vydatkiv u realizatsii sotsialnoi polityky derzhavy [To the problem of finding effective mechanisms for planning and implementing social expenditures in the implementation of social policy of the state]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 7. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7192> [in Ukrainian].
16. Tulai, O. (2020). Finansove zabezpechennia derzhavnykh sotsialnykh prohram: kontseptualni dominanty u konteksti dosiagnennia tsilei staloho rozvytku Ukrainy [Financial support of state social programs: conceptual dominants in the context of achieving the goals of sustainable development of Ukraine]. *Svit finansiv – World of finance*, 4(65), 8-22 [in Ukrainian].
17. Tropina, V. B. (2008). *Fiskalne rehulivannia sotsialnoho rozvytku suspilstva [Fiscal regulation of social development of society]*. Kyiv: NDFI [in Ukrainian].
18. Hordiienko, L. A. (2016). Modeli finansuvannia sotsialnykh prohram v Ukraini [Models of financing social programs in Ukraine]. *Ekonomika. Finansy. Pravo – Economy. Finances. Right*, 5, 12-15. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2016_5_5 [in Ukrainian].
19. Bulba, V., Zolotarov, V., Konovalova, I. (2014). Rozrobka ta realizatsiia rehional'nykh sotsial'nykh prohram iak mekhanizm upravlinnia mistsevym rozvytkom [Development and implementation of regional social programs as a mechanism of local development management]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public management: theory and practice*, 3, 188-192. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_31 [in Ukrainian].
20. Sait Ministerstva rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy [Official site of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine]. [me.gov.ua](https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA). Retrieved from <https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA> [in Ukrainian].
21. Marshavin, Yu. M. (2014). Osoblyvosti orhanizatsii derzhavnoho sotsial'noho strakhuvannia na vypadok bezrobittia v umovakh sotsialno-ekonomichnoi nestabilnosti [Features of the organization of the state social insurance in case of unemployment in the conditions of social and economic instability]. *Rynok pratsi ta zajniatist naseleння – Labor market and employment*, 4, 3-8 [in Ukrainian].
22. Poplavska, O. M. Sotsialne partnerstvo iak instrument zabezpechennia sotsialnoi bezpeky [Social partnership as a tool for social security]. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia i praktyka – Social and labor relations: theory and practice*, 2, 157-161 [in Ukrainian].
23. Sait Ukrainського фонду сoціальних інвестицій [Official site of the Ukrainian Social Investment Fund]. usif.ua. Retrieved from <https://usif.ua> [in Ukrainian].
24. Ekonomichna pryvablyvist ukraïnskoi kultury. Analitichna dopovid 2019 [Economic attractiveness of Ukrainian culture. Analytical report 2019]. uaculture.org. Retrieved from https://uaculture.org/wp-content/uploads/2020/01/203377_analitchna-dopovid-z-dodatkam_y_ekonomichna-pryvablyvist-ukrayinskoyi-kultury.pdf [in Ukrainian].

Надійшла 15.11.2020

Бібліографічний опис для цитування:

Тропіна В. Б. Фінансування державних соціальних програм: новітні підходи та інструменти. *Науковий вісник Полісся*. 2020. № 2 (21). С. 17-27.

Тропіна Валентина Борисівна	доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів, обліку і оподаткування, ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди»; orcid.org/0000-0003-4148-3873; ResearcherID: https://publons.com/researcher/4335015/valentyna-tropina/ ; e-mail: tropina@ukr.net ;
Тропіна Valentyna Borysivna	Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Finance, Accounting and Taxation, Pereiaslav-Khmelnytskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University; orcid.org/0000-0003-4148-3873; ResearcherID: https://publons.com/researcher/4335015/valentyna-tropina/ ; e-mail: tropina@ukr.net .