

РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯIMPLEMENTATION OF THE SOCIAL POLICY OF THE STATE  
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE

*У статті досліджено компоненти реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління. Зазначено, що реформа децентралізації значно вплинула на соціальну політику держави у різних сферах суспільного життя громади – економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Підкреслено функції соціального відтворення населення та соціального захисту, що забезпечують органи державного управління та місцевого самоврядування. Проаналізовано основні виклики, що стоять перед територіальними громадами. У процесі дослідження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено основні напрями, які розкриває цей документ.*

*Встановлено, що з набуттям чинності 01 січня 2015 року Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», відповідно до яких було закріплено дохідну частину місцевих бюджетів у вигляді нових видів місцевих податків та передано до місцевих бюджетів частину видатків на соціальний складник, спостерігається збільшення видаткової частини за напрямками соціальної політики. Наведено статистичні дані за видатками на соціальний складник, на підставі яких зроблено висновки про позитивні зрушення у фінансуванні закладів освіти, зокрема на 17,2% збільшилися видатки на загальну середню освіту та на 32,5% – на професійно-технічну освіту, що пов'язано із зміною системи підпорядкування закладів освіти та появою об'єднаних територіальних громад. Виявлено суттєве зростання видатків на охорону навколишнього природного середовища – 66,9%, охорону здоров'я – 27,9% та соціальне забезпечення – 26,4%.*

*Сформовано модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління та окреслено її сутність. Зазначено основні принципи під час реалізації соціальної політики в умовах децентралізації для розвитку громади та ключові показники соціальної політики. На основі проаналізованого матеріалу було сформовано висновок відносно реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації.*

**Ключові слова:** соціальна політика, територіальні громади, реформа децентралізації, суспільне життя.

*The article explores the components of social policy implementation in the conditions of decentralized management. It was noted that decentralization reform had a significant impact on the social policy of the state in various spheres of public life of the community: economic, scientific and technical, social, humanitarian and environmental protection. The functions of social reproduction and social protection provided by the state administration and local self-government bodies are emphasized. The main challenges facing territorial communities are analyzed. The process of exploring the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine outlines the main directions that this document reveals.*

*It is established that with the entry into force on January 1, 2015 of the Laws of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on Reform of Intergovernmental Relations" and "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform", according to which the revenue part was fixed local budgets in the form of new types of local taxes and transferred to the local budgets part of the expenditure on the social component, there is an increase in the expenditure part by social policy. The statistics on expenditures on the social component, on the basis of which conclusions are made about positive shifts in financing of educational institutions, in particular, by 17.2% increased the expenditures on general secondary education, by 32.5% vocational education, which is related to changing the subordination of educational institutions and the emergence of united territorial communities. Significant increase in expenditures for environmental protection was revealed – 66.9%, health care – 27.9% and social security – 26.4%.*

*The model of realization of social policy in the conditions of decentralization of management is formed and its essence is outlined. The main principles of social policy implementation in the context of decentralization for community development and key indicators of social policy are outlined. Based on the analyzed material, a conclusion was drawn regarding the implementation of social policy of the state in the conditions of decentralization.*

**Key words:** social policy, territorial community, decentralization reform, public life

УДК 351.84

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-17>

**Козаченко Ю.П.**

к. наук з держ. упр.,  
перший заступник начальника  
Державна податкова інспекція  
у Хортицькому районі м. Запоріжжя  
Головного управління  
Державної фіскальної служби  
у Запорізькій області

**Постановка проблеми.** Запровадження реформи децентралізації значно вплинуло на політику держави у різних сферах суспільного життя територіальної громади – економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Тому перед державними органами влади на місцях постає питання щодо здатності місцевих органів влади реалізувати успішну соціальну політику в таких напрямках,

як охорона здоров'я та освіта, розвиток системи соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, боротьба з бідністю, злочинністю, попередження соціальних конфліктів, тощо. Варто зауважити, що сама реформа децентралізації покликана вирішити проблематику жорсткої централізації повноважень та ресурсів стосовно соціальних та економічних питань. Але багатоаспектність децентраліза-

ції в питаннях соціальної політики насамперед має бути обґрунтована тим, за яким рівнем повноважень та відповідальністю соціальна політика в межах реформи децентралізації буде більш успішнішою, ніж жорстка централізація.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Державну соціальну політику в умовах децентралізації управління у своїх наукових дослідженнях розглядали такі вчені, як В. Бульба, М. Головатий, Н. Діденко, А. Колот, Е. Лібанова, В. Лобас, Г. Лопушняк, О. Макарова, О. Новікова, Т. Семигіна, В. Скуратівський, В. Трощинський та інші. Висвітленням питання формування та реалізації соціальної політики об'єднаних територіальних громад займалися С.І. Бандур, Т.В. Голікова, М.О. Данилюк, Є.П. Качан, У.Я. Садова та інші. Але, враховуючи кардинальні зміни, що мали місце внаслідок реалізації реформи децентралізації управління, соціальна політика потребує подальшого дослідження.

**Мета статті** – дослідити теоретичні складники реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації управління.

**Виклад основного матеріалу.** На думку В. Бульби [1], органи державного управління та місцевого самоврядування забезпечують функції соціального відтворення населення та його соціального захисту, зокрема: 1) встановлення соціальних стандартів рівня та якості життя, які б забезпечували самореалізацію та гармонійний розвиток особистості; 2) стимулювання активної діяльності особистості та соціальних груп, в тому числі через механізм взаємної довіри між владою та громадянами, соціальними групами; 3) забезпечення конкуренції на ринку надання соціальних послуг; 4) надання високих соціальних гарантій кожній людині; 5) розробка і створення механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства; реалізації державних адресних програм соціальної допомоги [2, с. 121].

Імплементация реформи децентралізації зумовлює перерозподіл повноважень щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у сфері соціального захисту на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації. До позитивних наслідків реформи децентралізації слід віднести краще забезпечення соціальної допомоги, надання соціальних послуг та пільг населенню. Державна соціальна політика в умовах децентралізації управління спирається на ефективність місцевого самоврядування, його матеріальну, фінансову та організаційну самостійність, що, як наслідок, дає можливість місцевим органам влади визна-

чити основні вектори використання обмежених бюджетних ресурсів та вирішувати першочергові завдання в соціальній політиці громади. Одним з яскравих прикладів зміни в соціальній політиці в умовах децентралізації є виконання обласних цільових програм, але територіальні громади повинні звертати свою увагу на: 1) наявність великої кількості як державних, так і обласних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів; 2) можливість отримання суб'єктами господарювання державної фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами; 3) недофінансованість цільових програм; 4) системи оцінки та моніторингу їх реалізації та належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості [3; с. 99].

Одним із основних напрямів соціальної політики держави є державна політика щодо підтримки сім'ї. В цьому разі одним із головних завдань є процес створення єдиної соціальної інфраструктури з метою обслуговування сім'ї. Отже, відповідно до поставленого завдання райони, міста та області забезпечувалися достатньою кількістю соціальних служб і високим відсотком працівників відносно населення. Але, на жаль, в умовах сьогодення соціальні послуги для населення знаходяться на низькому рівні та не відповідають реальним потребам населення, що, тим самим, впливає на негативне відношення населення до місцевих органів влади, як гарантів соціальної справедливості на місцях [4, с. 60].

Також варто розуміти, що державне управління у соціальній політиці все ж таки має дотримуватись балансу між централізацією та децентралізацією повноважень і ресурсів у межах держави і громади, що визначають соціальний потенціал кожної території в певний часовий період. Виникнення певних змін у балансі між громадою та державою впливає на подальший розвиток територій як в середньостроковій, так і довгостроковій перспективі. Варто зауважити, що соціальний розвиток громади тісно пов'язаний з економічним, а саме із забезпеченням мікроекономічної ефективності діяльності економічних суб'єктів, відповідною місцевою соціальною політикою, що підтримує цю ефективність. Вагомого значення для держави набуває регулювання суспільних відносин, наприклад, під час виникнення певних соціальних груп, що визначають певні соціальні та економічні правила. У цьому разі необхідна соціальна та економічна точка зору регулюючої ролі держави, що обмежує певне привілейоване становище одних соціальних груп над іншими [58, с. 5].

Таблиця 1

## Видатки з місцевих бюджетів на соціальний складник

Напрями соціальної політики	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Зміни (2018–2012)
Охорона навколишнього природного середовища	1162,5	999,2	884,7	1476,70	1483,8	2609,3	3000,9	+1838,4
Охорона здоров'я	47095,4	48689,4	46569,3	59550,70	63038,8	85663	93233,9	+46138,5
Духовний і фізичний розвиток	8151,2	8549,3	8985,3	9609,2	11938,9	16444,2	18886	+10734,8
Освіта, у тому числі дошкільна освіта	71317,7	74595,6	71431,7	84007,8	94611,2	136618,5	165708	+94390,3
загальна середня освіта	14557,0	15590,1	15121,1	18047,3	20008	28210,1	31786,3	+17229,3
професійно-технічна освіта	42261,5	44012,2	42228,4	49480,6	56335,2	84062,4	101288,6	+59027,1
вища освіта	4804,0	4941,5	4564,1	6046,6	6051,9	8086,4	9720,4	+4916,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	2904,8	2967,2	2815,5	3029,60	3356,8	4221,5	7554	+4649,2
	50052,5	56515,3	57446,4	72638,90	106364,7	141282,8	145498	+95445,5

Джерело: побудовано на підставі [11; 12]

Важливим нормативно-правовим документом стосовно державної соціальної політики в умовах децентралізації виступає «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка покликана вирішити такі проблемні питання: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [8].

Окрім того, формування спроможних територіальних громад відбувається на засадах реалізації соціальних реформ та децентралізації влади, що має позитивно вплинути на освіту, охорону здоров'я, систему надання адміністративних послуг на рівні громад районів та областей. Соціальна політика держави у сфері освіти в межах реформи децентралізації секторальних реформ ставить за мету створення умов для надання якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання громадян.

Із набуттям чинності з 01 січня 2015 року ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», відповідно до яких було закріплено дохідну частину місцевих бюджетів у вигляді нових видів місцевих податків та передано до місцевих бюджетів частину видатків на соціальний складник, спостерігається збільшення видаткової частини за напрямками соціальної політики, табл. 1.

Так, аналіз статистичних даних (табл. 1) свідчить, що у 2015 році спостерігається сут-

теве зростання видатків: охорона навколишнього природного середовища – на 66,9%; охорона здоров'я – 27,9%; духовний і фізичний розвиток – 6,9%; освіта – 17,6%; соціальний захист та соціальне забезпечення – 26,4%.

Крім того, спостерігаються позитивні зрушення й у фінансуванні закладів освіти, зокрема на 17,2% збільшилися видатки на загальну середню освіту, на 32,5% – на професійно-технічну освіту. Це пов'язано із змі-

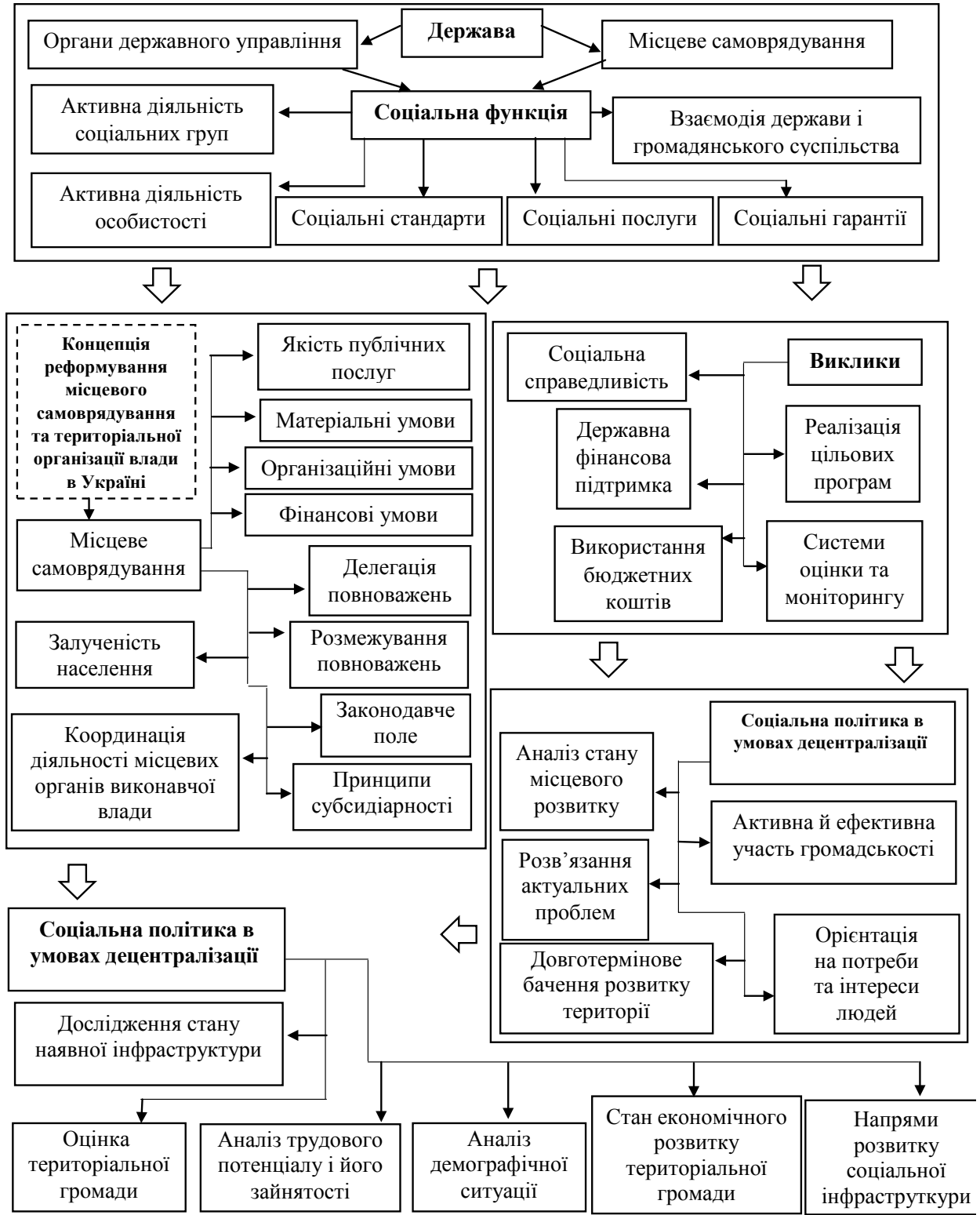


Рис. 1. Модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління (побудовано автором)



ною системи підпорядкування закладів освіти та появою об'єднаних територіальних громад. Так, станом на листопад 2018 р. було 58,7% загальноосвітніх навчальних закладів, що перебували в управлінні районних державних адміністрацій, тоді як 41,3% знаходилися в управлінні органів місцевого самоврядування міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. За весь період реформи децентралізації в Україні вже створено 736 опорних шкіл в областях, з них 308 – в об'єднаних територіальних громадах; 1 229 філій опорних шкіл в областях, з них 508 – в об'єднаних територіальних громадах.

Наведена модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління (рис. 1) відображає компоненти щодо реалізації соціальної політики держави, а саме перший блок компонентів відображає, куди насамперед має бути спрямована соціальна політика держави в умовах децентралізації. До них слід віднести: активну діяльність соціальних груп територіальної громади; активну діяльність особистості щодо територіальної громади; гарантування соціальних стандартів, послуг, гарантій, як з боку державних органів влади, так і з боку місцевого самоврядування.

Основні виклики, що стоять перед державними органами влади та місцевим самоврядуванням, такі: соціальна справедливість на місцях незалежно від достатку пересічного громадянина; релевантна державна фінансова підтримка відносно проектів громади; цільове використання бюджетних коштів; системи оцінки та моніторингу щодо того, наскільки ефективними є соціальні програми на місцях в умовах децентралізації; реалізація цільових програм згідно з дедлайнами.

В основу імплементації соціальної політики держави в умовах децентралізації варто віднести Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, задачею якої є вирішення низки проблем щодо: місцевого самоврядування, якості публічних послуг, делегації та розмежування повноважень на місцях, матеріальних, організаційних, фінансових умов реалізації соціальних програм, залученості населення, субсидіарності, розмежування повноважень, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. До принципів соціальної політики держави в умовах децентралізації управління варто віднести: аналіз стану місцевого розвитку, розв'язання актуальних проблем, довготермінове бачення розвитку території, орієнтацію на потреби та інтереси людей, активну й ефективну участь громадськості. До складників соціальної політики

держави в умовах децентралізації належать: дослідження стану наявної інфраструктури, оцінка територіальної громади, аналіз трудового потенціалу і його зайнятості, аналіз демографічної ситуації, стан економічного розвитку територіальної громади, напрями розвитку соціальної інфраструктури.

Характерними особливостями децентралізації у сфері охорони здоров'я є чітке розмежування медичного обслуговування: на рівні громади – первинна та екстрена допомога, на рівні госпітального округу – основні медичні послуги та профілактика захворювань, на обласному рівні – спеціалізована медична допомога. Наразі результатом децентралізації медичного обслуговування стало формування 87 госпітальних округів та 47 госпітальних рад у 22 областях, поки що за винятком Закарпатської, Сумської та Харківської областей; 31 план розвитку госпітальних округів затверджено у 9 областях.

Децентралізація системи надання адміністративних послуг дозволяє місцевим органам влади, у тому числі органам самоврядування об'єднаних територіальних громад, надавати мешканцям громад зручні, якісні та доступні адміністративні послуги. На рівень громад передано окремі повноваження щодо реєстрації об'єктів нерухомості, бізнесу та місця проживання. Станом на листопад 2018 р. в Україні діяло 775 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни отримували адміністративні послуги у комфортних умовах [6, с. 13–15].

Під час реалізації соціальної політики в умовах децентралізації для розвитку громади мають застосовуватися такі принципи:

- орієнтація на потреби та інтереси людей, які проживають у мікрорегіоні;
- довготермінове бачення розвитку території;
- усебічний та цілісний підхід до розв'язання актуальних проблем;
- ґрунтування на комплексному аналізі стану місцевого розвитку;
- активна й ефективна участь громадськості.

Основними змінами в соціальній політиці держави внаслідок децентралізації має стати забезпечення економічної спроможності територіальної громади, підвищення рівня і поліпшення якості життя мешканців, створення умов для гармонійного розвитку особистості та підвищення конкурентоспроможності робочої сили, а також рівня інвестиційної привабливості мікрорегіону. До ключових показників соціальної політики слід віднести:

- аналіз демографічної ситуації у регіоні;

- аналіз трудового потенціалу і його зайнятості;
- оцінка природо-ресурсного потенціалу територіальної громади;
- сучасний стан економічного розвитку територіальної громади;
- дослідження стану наявної інфраструктури;
- пріоритетні напрями розвитку соціальної інфраструктури [7, с. 8].

Слід підкреслити, що протягом усього періоду існування України як незалежної держави формування соціальної політики здійснювалося без базування на якійсь визначеній методології, уривчасто і непослідовно. При цьому соціальна політика в Україні досить часто ставала заручником виборчих кампаній, саме тому окремі нововведення приймалися для здобуття підтримки електорату перед черговими виборами. Наслідком такого підходу до формування соціальної політики стала ситуація, коли прийнята величезна кількість нормативних документів з регулювання соціальної сфери надзвичайно бюрократизує процеси соціального забезпечення населення і при цьому практично немає механізмів реального контролю за дотриманням чинного законодавства. Як результат значна частина норм і положень просто не виконується через нестачу необхідних ресурсів, халатність відповідних працівників, необізнаність індивідів щодо їх права тощо. Окрім того, така система практично повністю позбавлена стимулюючого характеру, отримувачі соціальних виплат практично жодним чином не мотивуються до активізації діяльності з розбудови власного добробуту [9, с. 17].

Причини недостатньої ефективності соціальних послуг можна розглядати на двох рівнях: зовнішньому (що виходить за межі системи соціальних послуг) та внутрішньому (в середині системи).

Серед внутрішніх причин можна виділити надмірну централізацію, схильність до інституціоналізації та концентрацію послуг у стаціонарних закладах. Це робить систему негнучкою та ускладнює соціальну інтеграцію осіб, які перебувають у стаціонарних закладах. Є монополія на надання певних видів послуг територіальними центрами або будинками-інтернатами, що перешкоджає здоровій конкуренції та, відповідно, знижує якість послуг. Недоліком системи є також її закритість, дефіцит інформації не лише щодо якості надання послуг, але й самої можливості їх отримати.

Щодо зовнішніх причин варто зазначити, що більшість видів допомоги надається за формальними ознаками, а не через реальну нужденність,

та без чіткої спрямованості на усунення причин тих проблем, що виникли. Крім того, органи, що надають підтримку, належать до різних відомств, а їх робота недостатньо узгоджена [10, с. 149].

**Висновки.** Як свідчить дослідження соціальної політики держави в умовах децентралізації, імплементація реформи децентралізації має позитивні риси, але при цьому має бути певний баланс між потребами громади та державою, завдяки чому можливо реалізувати ефективні зміни, що сприятимуть новим можливостям розвитку соціальної сфери як у межах територіальних громад, так і країни загалом. Також реформи сприятимуть ефективному управлінню соціально-економічним розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць, районів та регіонів країни. Зважаючи на це, необхідно прискорити запровадження реформ, що здійснюються у різних сферах життєдіяльності громади, з метою переходу до ефективного функціонування оновлених структур та механізмів, що сприятиме ефективній реалізації усіх напрямів соціальної політики держави на якісно новому рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бульба В.Г. Соціальні функції держави : монографія. Харків : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. 264 с.
2. Бульба В.Г. Територіальна громада як об'єкт і суб'єкт державної соціальної політики. *Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. № 4 (16). С. 118–125.
3. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» ; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
4. Піддубний С. Трансформація органів місцевого самоврядування в сфері сімейної політики у 2010–2016 рр. *Науковий журнал «Політикус»*. 2016. Вип. 4. С. 58–62.
5. Нижник О.М. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. Вип. 3. 2016. С. 56–62. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/87ef47a3-ccb-461e-8d87-8d3f91e3e55b.pdf>.
6. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів / Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична доповідь. URL: <http://niss.gov.ua>.
7. Качан Є., Коцур А. Формування і реалізація соціально-економічної політики у мікрорегіоні в умовах децентралізації. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2017. Вип. 22. С. 5–13.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

9. Чорна Л.О., Кудлаєнко С.В. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку. *Агросвіт*. 2018. № 18. С. 16–20.

10. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: монографія / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 244 с.

11. Статистичний збірник: «Бюджет України–2018» підготовлено відділом статистики державних фінан-

сів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf).

12. Статистичний збірник: «Бюджет України – 2014» підготовлено відділом статистики державних фінансів Управління аналізу бюджету та макроекономічних показників Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/f7ac719b6477833a77bb7e740ab463c7.pdf>.