

УДК 336.7

JEL Classification: H75

DOI 10.33244/2617-5932.4.2020.25-33

Л. А. Гордієнко,

к.е.н., доцент,

ННЦ Інститут аграрної економіки

e-mail: lgordienko35@gmail.com

ORCID ID 0000-0001-8979-8968

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано особливості реалізації соціальних програм в окремих зарубіжних країнах з акцентом на фінансове забезпечення. Визначено специфіку тлумачень окремих понять і термінів та їх застосування в Україні. Оцінено окремі соціальні програми, які спільно фінансуються вітчизняними державними структурами та міжнародними організаціями, зокрема ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ. Узагальнено особливості фінансування соціальних програм у Франції, Ізраїлі. Запропоновано схему впровадження зарубіжного досвіду реалізації соціальних програм у реаліях України.

Ключові слова: зарубіжний досвід, соціальні програми, класифікація послуг.

Л. А. Гордиенко. Зарубежный опыт финансирования социальных программ и особенности его внедрения в Украине

В статье рассмотрены особенности реализации социальных программ в отдельных зарубежных странах с акцентом на финансовое обеспечение. Определена специфика толкований отдельных понятий и терминов и их применимость в Украине. Оценены отдельные социальные программы, которые совместно финансируются отечественными государственными структурами и международными организациями, в частности ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ. Представлен обзор особенностей финансирования социальных программ во Франции, Израиле. Предложена схема внедрения зарубежного опыта реализации социальных программ в Украине.

Ключевые слова: зарубежный опыт, социальные программы, классификация услуг.

Мета і завдання дослідження. Метою є аналіз та узагальнення особливостей зарубіжного досвіду фінансового забезпечення програм соціального змісту та розробка схеми його впровадження в Україні. Завданнями є: визначення значень понять «соціальна послуга», «публічна послуга», «державна послуга»; виокремлення груп соціальних послуг згідно з класифікацією міжнародних організацій; визначення напрямів фінансового забезпечення соціальних програм у зарубіжних країнах та в Україні; узагальнення особливостей фінансування соціальних програм в окремих зарубіжних країнах; розробка схеми впровадження зарубіжного досвіду щодо фінансування соціальних програм у реаліях України.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 1 Конституції України передбачено, що вона є демократичною, соціальною, правовою державою [3], що передбачає соціалізацію суспільного устрою та належне забезпечення відповідними послугами населення. Зважаючи, що нині Україна за рівнем життя займає одне із останніх місць у Європі, актуалізується проблема соціальної підтримки окремих верств населення, зокрема за рахунок соціальних програм з врахуванням особливостей фінансування соціальних програм у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. У сучасних реаліях соціальні програми формуються та реалізуються в усіх країнах за рахунок різноманітних джерел. Проблеми соціальної підтримки також є предметом уваги міжнародних організацій, зокрема ЮНЕСКО (UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), ЮНІСЕФ (UNICEF – United Nations Children’s Fund), МОП (ILO –International Labour Organization) та інших. Аналізуючи фахову літературу з цієї проблематики, зазначимо, що у термінологічному апараті щодо соціальних програм використовуються такі поняття, як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соціальні послуги», які часто вживаються як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними. Також під час використання категорії «послуги», як правило, основний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їхнього надання [7].

Водночас у світовій практиці в загальних термінах «публічні послуги» означають різноманітні послуги, що органи влади надають населенню (ООН – Організація Об’єднаних Націй, 1999). Часто ці послуги є різними як за сутністю, змістом, формами надання. ООН відрізняє правоохоронні та правозахисні послуги (наприклад, поліція, суд тощо); інфраструктурні та комунальні послуги (дороги, магістралі, водогони, електро- та газопроводи, житлові та публічні будинки); послуги з економічного розвитку, фінансові послуги та послуги регулятора (банкові, фінансові, інвестиційні, обмін валюти, фінансовий захист для малозабезпечених); соціальні послуги (освіта, здоров’я, соціальне страхування, захист від безробіття, захист осіб похилого віку, сиріт та інші послуги для малозабезпечених). Водночас надання цих послуг значно залежить від їхньої сутності та отримувачів, інституцій, які надають послуги, та рівня існуючої монополії і конкурентності в різних категоріях послуг (ООН, 1999). Також у Зеленій книзі передбачено, що під публічними послугами розуміються спільні цінності, якість життя, економічний розвиток, права та демократичне врядування, і ці послуги є частиною цінностей, які поділяються всіма європейськими країнами та формують важливий елемент європейської моделі суспільства. Вони відіграють особливу роль у підвищенні якості життя громадян і для уникнення соціальної ізоляції. Обумовлено, що ефективність та якість цих послуг є фактором для конкурентності та кращої згуртованості, особливо для приваблення інвестицій у найменш привабливі регіони. Крім того, вони є умовою для чіткого функціонування єдиного ринку та подальшої економічної інтеграції. Отже, ці послуги є основою європейського громадянства, що формують базові права для громадян Європи та надають можливість для діалогу з владою з метою належного врядування (розділи 2–4) [7].

Зважаючи на особливу значимість соціальних програм у суспільному розвитку країн ОЕСР (OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development), здійснено класифікацію соціальних програм у вигляді соціальних видатків (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація соціальних програм (за видатками)

Категорія видатків	Категорія видатків
Піклування про літніх людей	Звичайні пенсії, пенсії особам, які достроково пішли у відставку, допомога на дому та послуги за місцем проживання
Піклування про членів сімей військовослужбовців та постраждалих у катастрофах	Пенсії та допомога на поховання
Допомога у разі невідатності та тимчасової непрацездатності	Послуги з догляду, допомога у разі невідатності, допомога постраждалим від аварії на робочому місці та допомога у разі нещасних випадків, виплати у зв'язку з непрацездатністю працівників
Охорона здоров'я	Видатки на лікування у стаціонарних медичних закладах та амбулаторне лікування, оплата медичних препаратів та виплати на превентивне лікування
Сім'я та діти	Допомога на дитину та пільгові кредити, допомога щодо догляду за дитиною, допомога під час вагітності та пологів, допомога одиночким батькам
Діяльність щодо розвитку ринку праці	Послуги з працевлаштування, фінансування освітніх заходів для молоді та заходів з працевлаштування для непрацездатних
Соціальна підтримка в разі безробіття	Допомога у разі безробіття, компенсації у разі звільнення, компенсації за дострокове звільнення, пов'язане з кон'юнктурою ринку
Забезпечення житлом	Грошова допомога на купівлю та найм житла
Інші заходи соціального захисту	Грошова допомога, яку не можна віднести до інших категорій, призначена малозабезпеченим верствам населення (наприклад, допомога на придбання продуктів харчування чи одягу, поширена в деяких країнах, які не є членами ОЄСР), а також інші соціальні послуги та заходи соціального захисту

Джерело: цитується за [1].

Оцінюючи цю класифікацію, зазначимо, що в різних країнах сформувалися власні соціальні програми залежно від суспільного устрою країни, соціальної моделі, традицій, менталітету, позиції профспілок, можливостей державного фінансування тощо. Проаналізуємо й узагальнимо досвід окремих країн у розрізі зазначених категорій видатків.

Охорона здоров'я. Зважаючи, що реформування медицини в Україні реалізується за прикладом Англії, з'ясуємо фінансування програм у цій країні. Медичне обслуговування здійснюється згідно з NHS (National Health Service – Національна охорона здоров'я), яка є загальнонаціональною програмою, в якій передбачені як безкоштовні, так і платні послуги. Фінансування цієї програми на 9 % реалізується за рахунок бюджету, а іншу частину оплачують пацієнти. Найменш соціально захищені категорії, зокрема вагітні жінки, діти, тимчасово безробітні, малозабезпечені пенсіонери, окремі медичні послуги отримують безкоштовно [11; 8, с. 256].

Порівнюючи фінансування медицини в Англії та Україні, зазначимо, що медична реформа в Україні ще не завершена, хоча окремі її складові доволі негативно сприймаються населенням, зокрема і з причини ментальних проявів.

Доволі специфічною є система медичного забезпечення в Ізраїлі, і Н. Глазко в узагальненому вигляді її характеризує так: «У державі Ізраїль немає державної системи медичного обслуговування, 94 % населення охоплене всебічним страхуванням здоров'я. В основному медичне страхування здійснюється в рамках медичного страхового фонду великого профспілкового об'єднання Гістадруд (83 % випадків), а також на базі інших фондів медичного страхування (17 % випадків). Медичні заклади перебувають у відомстві різних агентств, основними з яких є профспілки та уряд» [2].

Принципові відмінності системи медичного забезпечення в Україні від ізраїльської відображають національні особливості кожної з країн. Щодо України, то є зіставленими досвід медичного забезпечення закладами, які перебувають у різному відомчому підпорядкуванні, проте зазначимо, що в Україні лише державні медичні заклади та заклади комунальної форми власності і в незначних випадках підприємств та установ надають безоплатні або частково платні медичні послуги. Роль профспілок у медичному забезпеченні є доволі незначною.

Сім'ї та діти. У цьому контексті є доволі корисним досвід Франції. Сім'ї з дітьми можуть отримувати допомогу залежно від кількості дітей у родині. Якщо в сім'ї лише одна дитина, то допомога надається лише малозабезпеченим сім'ям. Якщо в сім'ї двоє і більше дітей, то на другу дитину допомога надається у розмірі 32 % від базової зарплати; на третю – від 73 % цієї зарплати; на четверту – 114 %; на п'яту – 141 %. Для неповних сімей розмір допомоги становить 150 % від базової заробітної плати. Жінка, яка поєднує навчання з вихованням дитини, може отримувати соціальну допомогу до трирічного віку дитини. Джерелом фінансування соціальних програм у Франції є 7 % відрахувань від прибутків. Крім цих видів допомоги, батькам, що працюють упродовж декретної відпустки, надаються інші виплати на дітей віком до шістнадцяти років [4].

Короткий огляд цих програм дає змогу стверджувати про специфічність фінансування програм. Оцінюючи стан фінансування соціальних програм в Україні, зазначимо, що окремі програми щодо соціальної підтримки молоді, інвалідів, пенсіонерів, чорнобильців, учасників АТО (антитерористичних операцій) тощо характеризуються наявністю загальновідомих проблем. Оскільки Україна є членом багатьох міжнародних, зокрема і європейських організацій, включаючи й окремі фінансові, то, відповідно, має право отримувати певні кошти, які надаються конкретними організаціями в межах обумовлених проєктів.

ЮНЕСКО. Україна є постійним членом цієї організації з 1954 р., і станом на 2018 р. в Україні реалізувалося близько десяти проєктів, зокрема «Людина і біосфера», програма з фізичного виховання та спорту, «Інформація для всіх», культурно-історичні пам'ятки. Окремі програми частково фінансувалися цією організацією [9].

ЮНІСЕФ. Представник ЮНІСЕФ в Україні Лотта Сільвандер зазначила: «У нас триває досить велика гуманітарна програма на Сході України щодо водопостачання та санітарії, завдяки цьому проєкту хочемо, щоб близько 3,5 млн людей, що проживають на території, яка постраждала від конфлікту, мали належні санітарні умови та воду. Також у фокусі уваги ЮНІСЕФ допомога вагітним, новонародженим, послуги, пов'язані з ВІЛ та питання вакцинації загалом по всій Україні. На національному рівні працюємо над питаннями,

пов'язаними з освітніми послугами. Ще один напрям, який варто згадати, – це соціальна політика: яким чином надавати підтримку сім'ям і дітям з вразливих категорій населення» [10]. Зазначимо, що в Україні реалізуються й інші програми структур ООН.

ЄС (EU – European Union). Угода про асоціацію з ЄС, підписана Україною, розширила напрями співробітництва за різними напрямами. З 1991 р. ЄС надав Україні понад 8,2 млрд євро, в тому числі 3,8 млрд євро у формі безоплатних субсидій. Так, 2016 р. було надано 200 млн євро на розпочату децентралізацію. Підтримка ЄС реалізується у формі підтримки бюджетів, грантів, програм щодо освіти. Нині в Україні реалізується більш ніж 250 різних проєктів за підтримки ЄС [5].

З метою їх вирішення Міністерством соціальної політики України реалізуються певні заходи, зокрема із залученням іноземної допомоги. Так, спільні проєкти з МБПР (IBRD – International Bank for Reconstruction and Development) направлені на такі послуги для малозабезпечених сімей, що має бути досягнуто завдяки:

- розширенню програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям для поліпшення доступу досить бідного населення до цієї програми;
- підтримці заходів, спрямованих на підвищення ефективності адміністрування соціальних виплат та послуг шляхом: підвищення ефективності роботи через запровадження інформаційної системи управління; вдосконалення запровадження державного контролю за дотриманням законодавства у разі надання соціальної підтримки; інтеграції даних про виплати і послуги в єдиній інформаційній системі управління, яка охоплюватиме усі місцеві органи й установи соціальної сфери;
- поширенню сімейних форм виховання для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також соціальної підтримці сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, для недопущення влаштування дітей в інтернатні заклади, попередження соціального сирітства та підвищення якості соціальних послуг, впровадження альтернативних форм опіки дітей та догляду дітей-інвалідів [6].

З'ясувавши досвід фінансування соціальних програм в окремих зарубіжних країнах та вітчизняний досвід реалізації соціальних програм за підтримки міжнародних інституцій, узагальнено особливості впровадження фінансування цих програм в Україні:

- чітке розмежування фінансування за джерелами з державних фондів, фондів громадських структур, корпорацій тощо;
- цільове спрямування соціальних програм;
- узгодження з вітчизняною нормативно-правовою базою;
- вибір конкретного критерію оцінювання ефективності визначеної соціальної програми;
- формування забезпечувального механізму під час впровадження обраної соціальної програми.

Базуючись на цих особливостях, обґрунтуємо відповідну схему впровадження зарубіжного досвіду, беремо до уваги, що є певний корисний досвід європейських країн щодо формування та реалізації соціальних програм, а також досвід реалізації спільних проєктів щодо таких програм. Для впровадження позитивного зарубіжного досвіду запропоновано певну схему (рис. 1).

Пропонована схема відображає всі необхідні етапи впровадження соціальних програм, і під час її застосування формуються умови щодо удосконалення надання соціальних послуг.



Рис. 1. Схема впровадження зарубіжного досвіду фінансування соціальних програм

Джерело: авторська розробка.

Під час впровадження позитивного зарубіжного досвіду фінансування соціальних програм необхідно враховувати:

- зіставлення механізмів реалізації програм, зокрема і щодо їхнього фінансового забезпечення з українськими реаліями, у тому числі з ментальністю;
- необхідність внесення відповідних змін у чинні нормативно-правові акти;
- дотримання принципу соціальної справедливості.

Висновки. Соціальні програми упродовж усієї еволюції людства відігравали надзвичайно важливу роль у функціонуванні та розвитку суспільства, і тому аналіз світового, в тому числі і вітчизняного досвіду, є важливим теоретичним підґрунтям щодо формування сучасних соціальних програм, зокрема схем їхнього фінансового забезпечення. Кожна країна упродовж своєї еволюції намагалася застосовувати найбільш ефективні, з врахуванням тогочасних умов, соціальні програми та відповідні джерела фінансового забезпечення. Враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку України й обмеженість фінансових ресурсів, що спрямовуються на соціальні цілі, тематика цього дослідження є актуальною та формує теоретико-методологічний базис подальшого продовження досліджень і сприяє розробці нових підходів до удосконалення та реалізації фінансування соціальних програм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баранова Н. П., Поляк Н. О. Порівняння українського законодавства у галузі соціального забезпечення з нормами Європейського кодексу соціального забезпечення. *Актуальні питання кодифікації законодавства України*. 2010. Випуск 2. С. 11–16.
2. Глазко Н. Д. Зарубіжний досвід забезпечення соціальної сфери. *Ефективна економіка: наукове фахове видання*. 2014. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3059>
3. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
4. Мельник С., Кошелева Г., Вольська Н. Зарубіжний досвід надання пільг у грошовій формі та пошуку джерел фінансування соціальних виплат. *Україна: аспекти праці*. 2005. № 8. С. 35–40.
5. Проекти ЄС в Україні. Представництво Європейського Союзу в Україні. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/10722/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-%D1%94%D1%81-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96_uk
6. Проекти, що підтримуються МБРР. Міністерство соціальної політики України / Офіційний портал. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Proekti-shcho-pidtrimuyutsya-MBRR.html>
7. Рекомендації щодо покращення національного законодавства і практик України у сфері соціальних послуг та ефективного залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг на базі міжнародних практик. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA868UA868&biw=908&bih=438&sxsrf=ACYBGNSF0KXjCB4mpSqzE4m0aBVeEc1IA%3A1574680741717&ei=pbjbXemqK-HIrgT72rUo&q=%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8+%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96
8. Сидорина Т. Ю. Два века социальной политики. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. 442 с.
9. Співробітництво України та ЮНЕСКО. Постійне представництво України при Юнеско. URL: <https://unesco.mfa.gov.ua/ua/ukraine-unesco/cooperation>
10. ЮНІСЕФ визначив основні напрями роботи в Україні. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2700794-unisef-viznaciv-osnovni-naprami-roboti-v-ukraini.html>
11. NationalInsurance–GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/national-insurance/overview>

REFERENCES

1. Baranova N., Poliak N. (2010). Porivniannia ukrainskoho zakonodavstva u haluzi sotsialnoho zabezpechennia z normamy Yevropeiskoho kodeksu sotsialnoho zabezpechennia [Comparison of Ukrainian social security legislation with the provisions of the European Social Security Code]. *Aktualni pytannia kodyfikatsii zakonodavstva Ukrainy*, (2), 11–16.
2. Hlazko N. (2014). Zarubizhnyi dosvid zabezpechennia sotsialnoi sfery [Foreign experience in providing social services]. *Efektivna ekonomika: naukove fakhove vydannia*, (5). URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3059>
3. Verkhovna Rada Ukrainy. (1996). Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
4. Melnyk S., Kosheleva H., Volska N. (2005). Zarubizhnyi dosvid nadannia pilh u hroshovii formi ta poshuku dzherel finansuvannia sotsialnykh vyplat [Foreign experience providing

cash benefits and finding funding sources for social benefits]. *Ukraina: aspekty pratsi*, (8), 35–40.

5. Predstavnytstvo Yevropeiskoho Soiuzu v Ukraini. Proekty ES v Ukraini [EU projects in Ukraine]. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/10722/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-%D1%94%D1%81-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96_uk

6. Proekty, shcho pidtrymuiutsia MBRR [Projects supported by the IBRD]. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Proekti-shcho-pidtrimuyutsya-MBRR.html>

7. Rekomendatsii shchodo pokrashchennia natsionalnoho zakonodavstva i praktyk ukrainy u sferi sotsialnykh posluh ta efektyvnoho zaluchennia orhanizatsii hromadianskoho suspilstva do nadannia sotsialnykh posluh na bazi mizhnarodnykh praktyk [Recommendations for improving national legislation and practices of Ukraine in the field of social services and effective involvement of civil society organizations in the provision of social services based on international practices]. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA868UA868&biw=908&bih=438&sxsrf=ACYBGN5F0KXjCB4mpSqzE4m0aBVeEc1IA%3A1574680741717&ei=pbjbXemqK-IrgT72rUo&q=%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8+%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96

8. Sydoryna, T. Yu. (2005). Dva veka sotsyalnoi polytyky [Two centuries of social policy]. Moskva: Rossiyskiy gosudarstvennyiyy gumanitarnyy universitet.

9. Spivrobotnytstvo Ukrainy ta YuNESKO. Postiine predstavnytstvo Ukrainy pry Yunesko [Cooperation between Ukraine and UNESCO. Permanent Mission of Ukraine to UNESCO]. (2019). URL: <https://unesco.mfa.gov.ua/ua/ukraine-unesco/cooperation>

10. YuNISEF vyznachyv osnovni napriamy roboty v Ukraini [UNICEF identifies key areas of work in Ukraine]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2700794-unisef-viznaciv-osnovni-naprami-roboti-v-ukraini.html>

11. NationalInsurance–GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/national-insurance/overview>

Lyudmila Gordienko, Candidate of Economic, Associate Professor, NSC Institute of Agrarian Economics

Foreign experience in financing social programs and the features of its implementation in Ukraine

In the contemporary realities of Ukraine, programs such as social orientation are of great importance for ensuring both national and regional development, so this article justifies the use of foreign experience, which is an appropriate base for implementing such programs.

The purpose of the study is to identify the positive foreign experience of financing social development programs and the scheme of its implementation in Ukraine.

The analysis, deduction, and comparison methods were used in the study.

The main results of the study are to find out the peculiarities of forming and providing social services in foreign countries and to substantiate the specifics of its implementation in Ukraine. Interpretations of such terms as “public services”, “public services” and forms of their application in Ukraine are investigated. The nature of public services is described in details, as interpreted in the Green Paper, in particular in relation to family forms of orphanage, children deprived of parental care, and children in family with difficult circumstances. It is also stated that these services are the basis of European citizenship and provide an opportunity for dialogue

with the authorities. An extended classification of social programs by expenditure has been submitted, proposed by the Organization for Economic Co-operation and Development, which includes nine categories. It is revealed that in the process of social development in different countries national social programs have been formed depending on the political system, model of social policy, mentality, activity of trade unions, real possibilities of state financial funds. The examples of implementation of joint social programs by state bodies of Ukraine and international organizations, in particular UNESCO, UNICEF, are presented.

In conclusion we can say that for implementation of positive foreign experience in Ukraine a scheme of implementation of this experience in the realities of Ukraine has been developed. The application of this scheme will help to improve the formation and implementation of social programs in Ukraine.

Key words: *foreign experience, social programs, classification of services.*

Стаття надійшла до редакції 10 січня 2020 року