

УДК [364.3:352.071.6]:005.591.4](1-22)

DOI: 10.34132/pard2019.05.08

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Шевченко Н.О., д-р наук з держ. упр., доцент, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

Носулько Б.В., аспірант, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро, Україна

У статті розглянуто сутність та значення соціального захисту сільського населення в умовах реформування місцевого самоврядування. З'ясовано його місце в політиці соціальної держави. Проблемне поле окреслено тим що на сьогоднішній день реформована система місцевого самоврядування в Україні не повністю може задовольнити потреби сільського населення. Діяльність органів місцевої влади у деяких територіальних громадах не є достатньою для підтримки та забезпечення сприятливих життєвих умов всебічного розвитку суспільства.

Визначено, що питання щодо здійснення соціального захисту населення набувають особливої актуальності у складних умовах децентралізації, адже соціальний захист – це засіб збереження стабільності та злагоди в суспільстві. Також наголошено що важливим вектором реформ виступає модернізація соціального захисту населення. Тому виникає необхідність пошуку шляхів удосконалення цієї сфери, тому саме в умовах децентралізації ключова роль в управлінні територіальних громад належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у розробці та реалізації соціальних проектів, вирішують питання розподілу коштів. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування щодо організації надання соціальних послуг на рівні територіальної громади. В результаті проведених досліджень обґрунтовано необхідність удосконалення міжбюджетних відносин щодо

збільшення повноважень місцевих органів влади під час розрахунку потреби у фінансових ресурсах для соціального захисту населення.

Ключові слова: соціальний захист, децентралізація, сільське населення, соціальне забезпечення, соціальні послуги.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В розвитку будь-якого суспільства соціальний захист є індикатором громадянської позиції держави. Його ефективна організація є гарантом стабільності суспільства. До основних питань, що постають перед більшістю країн належить побудова ефективної системи соціального захисту населення здатної вирішувати соціальні проблеми. На сьогоднішній день реформована система місцевого самоврядування в Україні не повністю може задовольнити потреби сільського населення. Діяльність органів місцевої влади у деяких територіальних громадах не є достатньою для підтримки та забезпечення сприятливих життєвих умов всебічного розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема соціального захисту населення сільських територій привертає увагу багатьох науковців. Серед яких: М. Долішній, В. Юрчишин, М. Орлатий, Б. Пасхавер, Е. Лібанова, М. Малік. Серед класиків економічної науки, котрі досліджували проблеми еволюції системи соціального захисту населення і його аналізу, варто виокремити А. Сміта, Д. Рікардо, Дж. Кейнса, М. Лоренца, М. Фрідмана, П. Спідера, Р. Тітмуса. Значний внесок у дослідження соціального захисту внесли вітчизняні вчені: Н. Абакумова, Н. Борецька, В. Бех, В. Гетьман, Е. Костіна, Р. Корнюшина, Е. Лібанова, М. Лукашевич, Г. Назарова, В. Сиченко, С. Тетерський та ін.

Вищеназваними авторами вирішене велике коло питань теоретичного і методологічного характеру. Проте не дивлячись на значну кількість робіт в області соціального захисту, в нових умовах децентралізації влади деякі питання ще не достатньо розроблені. На нашу думку, разом з реформуванням системи влади повинно здійснюватися і реформування системи соціального захисту.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В статті прагнемо переосмислити сутність соціального захисту населення

відповідно до нових завдань, які пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування та можливістю територіальних громад для здійснення соціального захисту населення, адекватно трансформаційним перетворенням у суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Соціальний захист – важлива складова політики соціальної держави, відповідальної за добробут і безпеку своїх громадян. Він є чинником, від ефективності якого залежить цивілізаційний розвиток будь-якого суспільства. Поняття соціального захисту населення досить широке і охоплює всі верстви населення тією чи іншою мірою. Формування чинної системи соціального захисту пов'язане із набуттям Україною незалежності. Поняття «соціальний захист» прийшло на зміну поняттю «соціальне забезпечення», яким у радянський період історії позначали сукупність державних заходів, пов'язаних із забезпеченням громадян в старості та у разі непрацездатності, з піклуванням про дітей. Фінансувалось соціальне забезпечення із суспільних фондів споживання. Організаційно функцію державного піклування здійснювали органи соціального забезпечення, діяльність яких відповідала централізовано-плановій економіці та адміністративно-командній системі управління.

З перших років незалежності в Україні почалося формування власної системи соціального захисту. Перехід України до ринкових відносин супроводжувався різким падінням життєвого рівня, тому у перші роки незалежності соціальна політика держави була спрямована на захист найбільш вразливих верств населення. Характерною рисою цього етапу була неузгодженість соціальних заходів з реаліями економічного розвитку. Проте прийняті в ці роки законодавчі та нормативно-правові акти в багатьох випадках виглядали більш соціально спрямованими, ніж закони радянських часів, хоча фінансове забезпечення їх виконання було проблематичним. До позитивних рис початкового етапу формування системи соціального захисту незалежної України слід віднести те, що у цей період було визначено нові засади побудови системи соціального забезпечення ринкового типу. Подальші етапи формування цієї системи пов'язані з прийняттям Конституції України. Стаття 46 Конституції є ключовою для ро-

зуміння соціального захисту і проголошує що: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [7].

Таким чином, для соціального захисту Конституцією було встановлено традиційний перелік соціальних ризиків, які передбачені міжнародними правовими актами.

На сьогодні в Україні соціальний захист здійснюється через:

- державне соціальне страхування робітників і службовців;
- соціальне страхування;
- додаткові форми соціального страхування за рахунок коштів окремих підприємств, фондів, творчих спілок.

Важливим видом соціального захисту в Україні залишаються пенсії і допомоги.

Сучасний період розвитку України характеризується розгортанням процесів реалізації реформ місцевого самоврядування і адміністративно-фінансової децентралізації, а також комплексу секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад. В умовах реформування моделі перерозподілу бюджетно-фінансових ресурсів, формування зон відповідальності органів управління місцевого рівня виникають нові виклики та ризики. Важливим вектором реформ виступає модернізація соціального захисту населення. Тому виникає необхідність пошуку шляхів удосконалення цієї сфери. В умовах децентралізації ключова роль в управлінні територіальних громад належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, бе-

руть участь у розробці та реалізації соціальних проектів, вирішують питання розподілу коштів. Як відомо «децентралізація – це передача делегованих повноважень і бюджетних коштів від державних органів до органів місцевого самоврядування» [22].

Тісно з децентралізацією пов'язана Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні від 13 квітня 2007, якою передбачено збільшення ролі органів місцевого самоврядування в області планування, фінансування та наданні соціальних послуг. Дана концепція передбачає в системі надання соціальних послуг децентралізацію, зокрема їх зосередження на рівні громади, реформування великих закладів і центрів, надання послуг до місця проживання чи перебування їх отримувачів. Підвищується рівень обов'язків органів місцевого самоврядування за якість, фінансове забезпечення, обсяг, вибір надання соціальних та адміністративних послуг.

Мета даної реформи – забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування окремо, за допомогою особистих ресурсів, вирішувати питання та проблеми місцевого значення. Мається на увазі мобілізація внутрішніх резервів та надання територіальним громадам більших ресурсів [18].

Реформа органів місцевого самоврядування висвітлює об'єднання територіальних громад. Укрупнення відбувається через те, що у місцевих громад власних коштів не вистачає на свій розвиток, а завдяки об'єднанню, вони мають гарну можливість рухатися в напрямку розвитку. Тому дана реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, прогнозує обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Децентралізація є одним із способів оптимізації публічного управління, яка полягає в передачі певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою.

Процес децентралізації у країнах Європейського союзу відбувається і дотепер, здійснюється вдосконалення і корегування. Зміна зовнішніх умов як в політиці, так і в економіці змінює традиційно усталений погляд на децентралізацію, потребує вироблення нових підходів до аналізу її змісту.

Децентралізована держава виникла в історичному процесі суверенізації і пошуків найкращої моделі державної організації.

Так, наприкінці XVI ст. Жаном Боденом в його праці «Шість книг Співдружності» (1576) була розвинена теорія про те, що суверенна влада повинна бути неподільною, або абсолютною і унітарною, було обґрунтоване єдиновладне володіння і волевиявлення монарха в управлінні державою не лише у Франції, але й по всій Європі. Так, саме суверенна монолітна держава тривалий час вважалась найкращою моделлю державного устрою. Також у період XVII-XVIII ст. провідним мотивом пруської політики було прагнення стати суверенною монолітною державою [20]. Близько 1600 р. опонентом ідей Бодена постав німецький правознавець Йоганн Альтузіус, висунувши теорію федеральної державної організації. Його модель державної розбудови орієнтована на федеративну організацію держави, а не на суверенну монолітну державу. Йоганн Альтузіус зазвичай ідентифікується як батько федералізму, який робив акцент на поділ повноважень в рамках суверенної держави. Основною засадою федералізму Альтузіуса є принцип субсидіарності, в якому говориться, що жодна вища влада не може законно претендувати та відповідати за те, що може зробити громадянин та громада самі.

Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевага починає надаватись саме децентралізованій організації держави. Принципи субсидіарності, децентралізації та регіоналізації стають актуальними. Навіть у Франції, родоначальниці теорії абсолютизму, відмовилися від принципів централізації держави. Стає визнаним той факт, що централізація не посилює країну, а конкретно на даному етапі розвитку взагалі могла призвести лише до недієздатності уряду.

Досвід зарубіжних держав, зокрема країн ЄС, вказує на існування декількох підходів організації місцевого самоврядування, які залежать від співвідношення зобов'язань покладених на державну владу і самоврядність громад або регіонів. Більш чітко можна виокремити два підходи, а саме:

- моделі місцевої автономії
- децентралізації.

Розглянемо шляхи запровадження даних моделей на прикладах таких країн Євросоюзу, як Іспанія, Італія, Франція та Польська Республіка.

Постсоціалістичні країни, для яких характерною була фактична відсутність самоврядування, зазвичай обирають модель децентралізації, як видно на польському прикладі. В Україні також після проголошення незалежності постала проблема оптимізації державного управління та організації місцевого самоврядування яка б відповідала принципів демократичної держави. Але, можна сказати, що уже з 1990 року в Україні також частково було розпочато процес децентралізації. Так, прослідковується наступний плин закріплення статусу місцевого самоврядування починаючи з даного періоду:

- 7 грудня 1990 р. – ВРУ РСР (12-е скликання) – прийнято закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому місцеве самоврядування визначається як самоорганізація громадян за територіальним принципом для вирішення безпосередньо або через державні або громадські органи питань місцевого життя, опираючись на інтереси суспільства та за рахунок власної фінансової бази [16];

- 28 червня 1996 р. – Конституцією України закріплюється конституційна модель місцевого самоврядування, як результат тривалого пошуку оптимізованої моделі організації влади. На даному етапі становлення країни на принципах демократичної держави Конституція відіграла важливу роль у спробах побудови децентралізованої системи публічної влади, а саме:

1) закріплено право населення на місцеве самоврядування на найвищому рівні (визнання і гарантія місцевого самоврядування – одна із засад конституційного ладу (ст. 17 КУ);

2) чітко визначено на конституційному рівні недержавну природу місцевого самоврядування;

3) Конституція дає змогу часткової децентралізації влади.

До труднощів у виявленні чітких меж між місцевим самоврядуванням та державною владою викликає наступна особливість української моделі організації влади - фактично діє система так званого економічного та політичного двовладдя:

1) голови обласних державних адміністрацій призначаються з центру;

2) місцеві органи влади – обираються місцевими громадами.

Одним із найефективніших методів розв'язання даної проблеми, та переліку інших проблем, з якими стикається організація місцевого самоврядування, вважається реформування сталої системи місцевого самоврядування, наслідком якого стане подальша децентралізація.

Звісно важливим у цьому питанні є використання вже позитивного досвіду інших держав, зокрема країн ЄС які пройшли шлях децентралізації.

«Розвиток суспільних відносин зумовлює розширення кола суб'єктів, які потребують надання соціальних послуг, що робить необхідним розширення переліку їх видів та форм, покращення якості надання та забезпечення адресності. Важливе значення має пошук додаткових фінансових надходжень, у тому числі з недержавного сектору економіки, для соціального обслуговування, а також залучення членів територіальної громади до формування концептуальних засад надання соціальних послуг на відповідній території» [18].

Починаючи з 2015 р., реформа міжбюджетних відносин, подальшим шляхом якої є фінансове самозабезпечення громад, надала стимул місцевим громадам якомога більш ефективно наповнювати свої бюджети (кошториси) та більш ощадно планувати видатки. Також, джерела наповнення місцевих кошторисів було розширено передачею на місця цілої низки податкових зборів з державного бюджету та впровадження нових зборів, зокрема сюди відноситься 10 % податку на прибуток підприємств, також до бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховується 60 % від податків на доходи фізичних осіб, який до цього зараховувався до бюджету району. Перелік доходних джерел бюджетів ОТГ зазначено у відповідних статтях Бюджетного кодексу України (ст. 64 «загальний фонд», ст. 69 «спеціальний фонд», ст. 71 «бюджет розвитку») [14]. Тому вважається доцільним робити акцент при розвитку місцевих громад та підвищення доходності бюджетів за рахунок підприємництва та сприянню подальшого розвитку підприємництва у громадах.

Як зазначалось раніше, система місцевого самоврядування в Україні, що існує на сьогоднішній день, не відповідає потребам суспільства. Відповідно до реформи місцевого самоврядування 5 лютого 2015 року Верховною Радою України було затверджено ЗУ «Про добровільне об'єднання громад», а вже 8 квітня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено методику створення ОТГ. Рішення про об'єднання територіальних громад обласними радами ухвалювалися до 4 вересня 2015 р. (ухвалено створення 85 ОТГ). Тобто, відліком становлення ОТГ можна вважати саме 2015 рік, що унеможливило визначення довготривалих тенденцій на основі динаміки розвитку ОТГ, проте можна порівняти дані 2015, 2017 і 2019 (станом на 1 квітня) років.

У 2015 році в Україні було зареєстровано 159 об'єднані територіальні громади (ОТГ). Станом на початок 2017 р. їх уже функціонувало 184 одиниці. Найбільша кількість функціонуючих громад була зареєстрована у Тернопільській області (26 ОТГ), що становило 14,13 % від загальної кількості ОТГ в Україні, на другому місці за кількістю ОТГ знаходилася Хмельницька область (22 ОТГ) і складала частку 11,96 % структури України, третє місце поділяли Дніпропетровська та Львівська області (по 16 ОТГ в кожній області), що складало частку 8,7 %.

Кількість громад у 2019 р. (порівнюючи з 2015 роком) зросла майже у 5 разів і становить 807 одиниці. Наразі першість у кількості ОТГ належить Дніпропетровській області (63 одиниці), що становить вже 7,8 % від загальної кількості ОТГ в Україні, тобто структурна вагомість «лідера» знизилась майже в 2 рази, друге місце належить Черкаській області (57 ОТГ) і складає частку 7,1 % структури України, третє місце посідає Житомирська область, на 1 ОТГ менше, (56 ОТГ), що складає частку 6,9 %.

Найменша кількість ОТГ створено у Закарпатській області – 6 одиниць, а протягом 2018 року не було створено жодної нової. Низька кількість створених громад пов'язана з формуванням певних фінансових ризиків розвитку об'єднаних територіальних громад а також з тим фактом, що Закарпаття залишається єдиною в країні областю, де немає перспективного плану формування об'єднаних

громад. Не зважаючи на таку сумну картину, експерти сподіваються, що 2019 рік стане в області роком децентралізації і вже прийнятий перспективний план формування громад. – протягом перших місяців 2019 року. Цей варіант перспективного плану передбачає створення в області 53 громад.

Децентралізація в Україні повинна передбачити і децентралізацію сфери надання адміністративних послуг за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, надання цим суб'єктам влади можливості самостійно вирішувати організаційні проблеми і контролювати якість надання публічних послуг. Такий підхід цілком відобразить цінності місцевого самоврядування – автономію, демократію і ефективність.

Основними ознаками публічних послуг є:

- забезпечення діяльності загальнозначущої спрямованості;
- необмежена кількість суб'єктів, які ними користуються;
- здійснення або органом державної та публічної влади, або іншим суб'єктом (грунтування на публічній чи/або приватній власності).

Соціальні послуги передбачають усі ознаки муніципальних послуг, але критерієм їх виділення в окрему категорію (на відміну від державних послуг) є не суб'єкти, що їх надають, а сфери, в яких вони реалізуються (соціальний захист, охорона здоров'я, культура, освіта, наука). Як зазначалося вище «соціальний захист це система економічних, соціальних та організаційних заходів, які здійснюються державою для підтримки незахищених верств населення». Право громадян на соціальний захист передбачає їх матеріальне забезпечення у випадках, передбачених законом. Це право, як було зазначено вище, закріплено у статті 46 Конституції України і гарантується державним соціальним страхуванням за рахунок різних джерел соціального забезпечення. Соціальні виплати мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [19].

Соціальний захист населення включає в себе економічні, соціальні та правові заходи і сукупність їх інститутів, що надають рівні права та можливості підтримувати певний рівень життя громадянам, та підтримують окремі соціальні групи населення.

Це є комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіє дестабілізуючим факторам. «Соціальна захищеність несе в собі відповідальність за систему заходів, що захищають кожного без винятку громадянина країни від економічної та соціальної деградації в результаті:

- безробіття;
- хвороби;
- виробничої травми;
- народження дитини;
- інвалідності;
- старості;
- а також надання медичних послуг та допомоги сім'ям з дітьми» [11].

Зважаючи на складну ситуацію зі здійсненням соціального захисту в Україні, 17 січня 2019 року було прийнято Закон «Про соціальні послуги». Цей закон визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг соціально вразливим групам населення. Він набирає чинності з 1 січня 2020 року.

В законі вписані повноваження районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних громад у сфері надання соціальних послуг. Ним впроваджується нова класифікація соціальних послуг, нові підходи до їхньої оплати, яка обчислюється, виходячи з доходу особи, а не наявності осіб, які можуть допомогти. Також передбачено розширити коло надавачів соціальних послуг шляхом залучення недержавних організацій. Окрім цього, Закон вводить новий термін – «система надання соціальних послуг». Визначено, що це правова основа і сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг. Суб'єктами системи надання соціальних послуг є: уповноважені органи у сфері надання соціальних послуг; отримувачі соціальних послуг; надавачі соціальних послуг та їх об'єднання.

- Система соціального захисту включає три суб'єкти:
- держава;
- юридична особа;
- громадин.

Частина цих заходів стосується практично усіх членів суспільства, а решта адресована окремим соціальним групам. До першої групи належать заходи забезпечення можливостей для кожної особи реалізувати свої здібності і отримати дохід, визначення офіційного прожиткового мінімуму, захист інтересів споживачів, індексація доходів. До другої групи соціального захисту відносяться окремі групи населення: безробітні, пенсіонери, інваліди, ветерани праці та військовослужбовці, сім'ї з дітьми, діти-сироти, вимушені переселенці та біженці, що зазнали впливу катастроф (повінь, землетрус, засуха тощо). Система соціального захисту ґрунтується на принципах доступності, загальності, різноманітності та адекватності.

Принцип доступності передбачає можливість отримувати допомогу всім верствам населення; загальності – отримання допомоги на загальних підставах, відповідно до діючого законодавства; різноманітності – отримання допомоги різними способами; а адекватності означає отримання допомоги відповідно рівню розвитку економіки країни.

Проблемами в системі соціального захисту є:

- в частині реформування системи соціального захисту населення: недосконалість нормативно-правової бази;
- в частині надання соціальної допомоги: підвищення адресності соціальної допомоги, встановлення порядку надання соціальної допомоги, взаємоузгодження різних програм соціальної допомоги.

На місцевому рівні соціальна політика держави здійснюється через управління праці та соціального захисту населення, сільські, селищні центри праці та соціального захисту населення, щовідноситься до складу державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Сучасний соціальний захист в Україні це:

- різні пільги, соціальні виплати та послуги, що передбачені у більш ніж п'ятдесяти законах та ста двадцяти підзаконних нормативно-правових актів;
- більше ста двадцяти категорій пільговиків, як за яких за соціальною ознакою, так і за професійною;

- близько ста тридцяти категорій одержувачів різних соціальних виплат;
- близько двохсот видів пільг та допомог;
- найбільша видаткова стаття бюджету.

Згідно Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «органи місцевого самоврядування мають значні повноваження у сфері соціального захисту населення. В Законі детально прописано, які саме проблеми належать до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, це зокрема, вирішення питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців; інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків–інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, безплатного харчування тощо» [11].

Крім того, до органів місцевої влади належать зобов'язання вирішення проблеми здійснення делегованих їм повноважень з боку місцевих адміністрацій.

Згідно Закону «Про місцеві державні адміністрації», а саме в статті 23 «Повноваження в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення», визначено обов'язки місцевих державних адміністрацій в галузі соціального забезпечення та соціального захисту:

«Місцева державна адміністрація:

1) реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, осіб з інвалідністю, одиноких непрацевдатних, дітей–сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави;

2) створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально–технічної бази центрів обліку бездомних осіб, закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них;

3) розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяє розвитку послуг відповідно до потреб зазначених категорій громадян;

4) сприяє громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам» [15].

Як бачимо, обов'язки місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування в сфері соціального захисту населення багато в чому переплітаються, доповнюють одне одного, та мають спільну мету – створити та розвинути дієву систему соціального захисту населення на місцевому рівні.

«Перед системою соціального захисту стоять широкі стратегічні завдання, пов'язані із політичною, економічною, соціальною сферами. Система соціального захисту має значний вплив на стабільність у суспільстві, на розвиток людських ресурсів шляхом підтримки добробуту, стимулювання споживання, на суспільний розвиток в цілому, і посідає чільне місце в політиці соціальної держави» [1].

Законом України передбачено, що місцева державна адміністрація повинна створювати мережу, забезпечувати зміцнення та розвиток матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, підвищувати рівень та якість обслуговування в них.

Закон «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» (ст. 4) говорить, що «основні напрями комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціального захисту та життєвого рівня населення сільських територій є:

- відновлення;
- створення і забезпечення державного формування системи регулювання демографічних процесів сільського розвитку;
- реалізація програми стимулювання розвитку державних територій;
- наближення та покращення умов життєдіяльності сільсько-го населення, реалізація комплексної системи підприємств, установ

та організацій, які можуть надавати необхідні послуги сільському населенню;

- збільшення зайнятості сільського населення через державну підтримку розвитку підприємства;
- створювати умови для збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень;
- підвищення рівня доходів сільського населення, удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства» [25].

Принципи соціального розвитку розкривають зміст соціального захисту населення, а гарантії є умовою реалізації цих принципів (прав на судовий захист, нагляд за додержанням законів, соціальних прав громадян і т. п.).

Важливими загальними принципами є:

- справедливість;
- соціальні права людини та громадян;
- гідні умови життєдіяльності людини;
- соціальна безпека суспільства;
- соціальна захищеність населення;
- усунення будь-яких розбіжностей матеріального становища індивідів;
- взаємна соціальна відповідальність громадян, суспільства і держави.

Виходячи з вищезазначеного, під принципами соціального розвитку сільських територій можемо розуміти виражені в нормах права, що регулюють відносини узабезпеченні достатнього життєвого рівня, сприятливі умови праці, соціальний захист та вільний розвиток сільського населення, нормативно-керівні ідеї, положення, які визначають зміст суспільних відносин.

Запорукою конструктивного вирішення соціальних проблем в сільській місцевості є:

- гарантування життєзабезпечення;
- гідні умови проживання і роботи в селі;
- навчання, заробітні плати, пенсійне, медичне, комунально-побутове забезпечення;

- та інші критерії соціального розвитку села на рівні, що поступово наближуватиме село до кращих міських поселень.

Ефективний механізм соціального захисту сільського населення, має в собі об'єднувати як всі ланцюги системи державних органів, роботодавців, громадян, суспільства, так і взаємну їх відповідальності за вирішення актуальних завдань соціального розвитку села.

«Для усунення наслідків негативних структурних змін щодо зайнятості та її підвищення доцільно проводити активну політику соціального захисту сільських жителів, яка має ґрунтуватися на науково опрацьованих принципах із урахуванням територіальних особливостей. У цьому контексті на державному рівні необхідно опрацювати Програму зайнятості сільського населення відповідно до ринкових механізмів її формування, з визначенням першочергових заходів щодо перерозподілу працюючих між різними організаційно-правовими структурами, територіальними секторами, трудо-недостатніми та трудонадлишковими регіонами. В її основі варто передбачити, насамперед, максимальне забезпечення кожному селянину конституційних гарантій щодо реалізації права на вільну працю, вільний вибір місця працевлаштування, легалізацію індивідуальної трудової діяльності, самозайнятість з уведенням їх в офіційні межі зайнятості» [22].

Як було зазначено вище, сучасний соціальний захист в Україні це найбільша видаткова стаття бюджету. Разом тим на сьогодні не встановлено стабільних структурних економічних пропорцій і сфера фінансування соціальних видатків є найбільш нерегульованою. За визначенням А. Ю. Огінської, видатки бюджету на соціальний захист – це кошти, спрямовані окремим верствам населення при повній, частковій або тимчасовій втраті працездатності, втраті годувальника, у випадку безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом, а також за певних економічних умов всім членам суспільства (під час зростання інфляції, спаду виробництва, економічної кризи тощо) задля забезпечення необхідних соціальних гарантій та стандартів [25].

В Україні бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюються сьогодні відповідно

до положень ст. 87–91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів [1].

Видатки Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення 2017 р. становили 196 941,6 млн грн., і перевищили цей показник у 2015 р. майже в 2 рази. Аналіз структури Зведеного бюджету України показує збільшення ролі місцевих бюджетів у наданні суспільних послуг населенню. За 2017 р. їх частка зросла на 12,71 % порівняно з 2015 р. (з 41,74 % до 54,45 %). Відповідно, частка державного бюджету знизилася. Кардинальні зміни в структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення як державного, так і місцевих бюджетів відсутні. Проте протягом 2015–2017 рр. все ж відбуваються певні коливання в питомій вазі кожної з функцій державних та місцевих органів влади. У державному бюджеті протягом 2017 р. порівняно з 2016 р. частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення знизилася з 59 % до 45 %, що пояснюється тим, що частину фінансування соціальних функцій державних органів влади було передано на місцевий рівень.

Щодо місцевих бюджетів, то ситуація протилежна державному бюджету. З огляду на розширення з 2015 р. повноважень органів місцевого самоврядування за 2017 р. порівняно з 2015 р. зросла частка видатків на соціальний захист та соціальне майже в 2,3 рази.

Отже, аналіз видатків державного та місцевих бюджетів на соціальну сферу за 2017 рік показав відхилення порівняно з попередніми роками, що є цілком обґрунтовано. За рахунок коштів місцевих бюджетів відбулося збільшення видатків на соціальний захист. Це стало можливим в результаті фінансової децентралізації, прийнятих змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Проте необхідно продовжувати удосконалювати міжбюджетні відносини в напрямі збільшення повноважень місцевих органів влади під час розрахунку потреби у фінансових ресурсах для соціального захисту населення.

Висновки.

Стан соціального захисту та рівень задоволення соціальних потреб населення територіальних громад демонструють низку проблем. Місцева влада має здійснювати фінансування заходів соціального захисту з місцевих бюджетів. Видатки на соціальний захист та

Nowadays the system of local self-government cannot fully meet the needs of the rural population. The work of local authorities in some territorial communities cannot sufficiently support and provide favorable living environment that is important for the comprehensive development of society, protection of rights and freedoms. There are not enough opportunities to create appropriate high-quality institutions and organizations to provide social and other services in rural areas.

In this article we try to highlight the main directions of social protection of the population in the context of reforming the local self-government of rural areas.

The concept of reforming the social services system in Ukraine of April 13, 2007 provides for an increase in the role of local self-government bodies in planning, financing and providing social services. This concept includes the decentralization of social services, in particular community-based concentration, the reform of large institutions and centers, and the provision of services to the place of residence / stay of their recipients in order to preserve and / or restore social and family relationships on the ground. The level of responsibilities of local self-government bodies for quality, financial support, volume, choice of provision of social and administrative services is increasing.

The purpose of this reform is to ensure the ability of local self-government bodies, with the help of personal resources, to solve issues and problems of local significance. It means the mobilization of internal reserves and the provision of greater resources to the local communities.

The reform of local self-government bodies highlights the association of territorial communities. Enlargement is due to the fact that local communities do not have enough funds for their development, but due to the unification we have a good opportunity to combine efforts and opportunities to move towards development. Therefore, this reform of local self-government, taking into account the positive experience of both European and own historical experience, forecasts the mandatory unification (consolidation) of territorial communities.

Social protection of the population includes economic, social and legal measures and a set of their institutions that provide equal rights

and opportunities to maintain a standard of living for citizens, and support individual social groups.

This is a set of legally-established safeguards that counteracts destabilizing factors. "Social security is responsible for a system of measures that protects every citizen of the country from economic and social degradation.

Local self-government bodies have significant powers in the field of social protection of the population. The Law "On Local Self-Government in Ukraine" details what particular issues fall within the competence of the executive bodies of village, town, city councils.

The system of social protection has broad strategic objectives related to the political, economic and social spheres. The social protection system has a significant impact on the stability of society, on the development of human resources through the maintenance of well-being, the stimulation of consumption, on social development in general, and occupies a prominent place in the policy of a social state.

In order to eliminate the consequences of negative structural changes in employment and its increase, it is expedient to pursue an active policy of social protection of rural residents which should be based on scientifically developed principles taking into account territorial features. In this context, at the state level, it is necessary to work out the Program of employment of rural population in accordance with market mechanisms of its formation, with the definition of the priority measures for redistribution of workers between different organizational and legal structures, territorial sectors, labor-insufficient and labor-intensive regions.

Nowadays Ukraine has provided social guarantees in accordance with the provisions of social policy. Citizens have equal starting opportunities: since only social justice serves the emergence of solidarity among citizens in society, creates preconditions for social consensus, interaction. Social infrastructure is a special link of the state complex that meets public needs.

Keywords: *social protection, decentralization, rural population, social security, social services.*

Received: 19.06.19

References

1. Bendasyuk O. Derzhavne upravlinnya sotsialnim zahistom naseleण्या v umovah rinkovoyi ekonomiki / O. Bendasyuk // Galitskiy ekonomichniy visnik. – 2010. – No. 1(26). – S. 123–126.
2. Decentralizaciya vlady` [Elektronny`resurs]. – Rezhym`mdostupu : <http://decentralization.gov.ua>. – Nazva z ekrana.
3. Derzhavna sluzhba staty`sty`ky` [Elektronny`resurs]. – Rezhym`mdostupu: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Nazva z ekrana.
4. Jermolenko V.M. Osoblyvosti formuvannja kategoriji "stalij rozvytok siljsjkykh terytorij" [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: www.vuzlib.com
5. Irtysheva I.O., Potapenko O.M. Yevropejskiy dosvid ekonomichnoho rozvytku siljsjkykh terytorii: problemy adaptatsii // Ekonomichna bezpeka derzhavy i naukovo–tehnolohichni aspekty yii zabezpechennja: Pratsi III naukovo–praktychnoho seminaru z mizhnarodnoiu uchastiu (20–21 zhovtnia 2011 r.) / Vidpovid. red. Ye.M. Pysmennyi, N.V. Karaieva. – Cherkasy, 2011. – S.197–204.
6. Irtysheva I.O., Sokhnych A.Ya. Innovatsiinyi rozvytok siljsjkykh terytorii: adaptatsiia mizhnarodnoho dosvidu v natsionalnykh realiiakh: Monohrafiia. – Mykolaiv: Dyzain ta polihrafiia, 2012. – 172 s.
7. Konstytuciya Ukrainy` vid 28 chervnya 1996 r. // Vidomosti Verhovnoyi Rady` Ukrainy`. – 1996. – #30. – st. 141.
8. Kopnyn L.V. Lohyka nauchnoho poznanyia / L.V. Kopnyn // Voprosi fylosofy. – 1966. – #10. – S.39–48.
9. Maiier Dzherald M., Raukh Dzhems E., Filipenko Anton. Osnovni problemy ekonomichnoho rozvytku. – K.: Lybid, 2003. – 688 s.
10. Maistro S.V. Sutnist ta napriamy derzhavnoho rehuliuвання ahrarnoho rynku v zarubizhnykh krainakh [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: www.academy.gov.ua
11. Martsenyuk O. V. Sotsialny zahist naseleण्या Ukrainy / O. V. Martsenyuk // Teoretichni i praktichni aspekty ekonomiki i intelektualnoy vlasnosti. – 2015. – Vip. 2(3). – S. 166–170.
12. Ministerstvo Finansiv Ukrainy. Valovy vnutrishnii produkt [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>
13. Mishchenko D.A. Finansuvannja sotsialnoho zahystu i sotsialnoho zabezpechennja v Ukraini / D.A. Mishchenko, L.O. Mishchenko // Ekonomichniy prostir. – 2016. – No 108. – S. 148–155.

14. Podatkovy`j kodeks Ukrainy`: Verhovna Rada Ukrainy`; Kodeks Ukrainy` vid 02.12.2010 # 2755–VI. [Elektronny`j resurs]. — Rezhym`mdostupu: [http // Liga: elitZakonSoruright: IACz „Liga”](http://Liga:elitZakonSoruright:IACz„Liga”). — 2010.

15. Promisceviderzhavniadministraciji : Zakon Ukrainy vid 9 kvitnja 1999 r. # 586–XIV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. — 1999. — # 20–21. — St. 190.

16. Pro miscevi Rady` narodny`x deputativ ta misceve i regional`ne samovryaduvannya [zakon URSR : vid 07 grudnja 1990 r. # 533–XII] // Vidomosti Verkhovnoji Rady` Ukrainy` koyi RSR. — 1991. — # 2. — st. 5.;

17. Pushkarenko // Ekonomika Ukrainy. — 2002. — No. 2. — S. 58–63.

18. Pushkarenko I. P. Problemi sotsialnogo vidrodzhennya sela /P. Pushkarenko // Ekonomika Ukrainy. — 2002. — No. 2. — S. 58–63

19. Rudik V. A. Sotsialniy zahist gromadyan: propitannya ponyatiyno – terminologichnogo skladu v teorii i ta praktitsi / V. A. Rudik // Pidpriemnistvo, gospodarstvo i pravo. — 2006. — No. 3. — S. 100.

20. Salmon J (1996). The legacy of Jean Bodin: absolutism, populism or constitutionalism? // History of Political Thought. — 1996. — T. 17. — No. 4. — C. 500–522.

21. Sotsialnyi zvit za 2017 rik [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=160211.

22. Stepanova O. V. Finansuvannya sotsialnogo zahistu v umovah detsentralizatsiyi: zarubizhniy dosvid ta natsionalni realiyi [Elektronnyi resurs] / O. V. Stepanova // Investitsiyi: praktika ta dosvid. — 2016. — No. 22. — S. 73–79.

23. Sychenko V. Supervision and control of local self–government bodies in Ukraine: theoretical and legal approaches to clarification of concepts / Sychenko V., Pugach A., Molodchenko T., Tarasenko T. // Finansovo–kreditna diyalnist: problemi teorii i ta praktiki. — zbirnik naukovih prats. — Vipusk 2 (25)/2018 — S. 472–479.

24. Tyshchenko M.P. Kontseptsiiia staloho ekonomichnoho rozvytku yak shliakh do zbalansovanoho rozvytku tsyvilizatsii // Teorii mikro–makroekonomiky: Zbirnyk naukovykh prats Akademii munitsypalnogo upravlinnia. Vypu #41. — Kyiv, 2013. — S.132–140.

25. Vaschishin M. Ya. Yuridichnifakti v agrarnihpravovidnosinah // Problemiderzhavotvorennya izahistupravlyudini v Ukraini: Materiali XII region. nauk.–prakt. konf., Lviv, 9–10 lyut. 2006 r. — Lviv, 2006. — S. 275–276.

Відомості про авторів/ Information about the Authors

Шевченко Н.О.: КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», вул. Антоновича 70, м.Дніпро, 49500, Україна

Shevchenko N.O.: KSVO "Dniprovskia Academy of Continuing Education" of Dnipropetrovsk Regional Council, ul. Antonovicha 70, Dnipro, 49500, Ukraine

ORCID. ORG./ 0000-0003-1559-1432

E-mail: nat_shevchenko2015@ukr.net

Носулько Б.В.: Дніпровський державний аграрно-економічний університет, вул. Єфремова, 25, м. Дніпро, 49600, Україна

Nosulko B.V.: Dnipro State Agrarian and Economic University, st. Efremova, 25, Dnipro, 49600, Ukraine

ORCID. ORG./ 0000-0002-3058-6298

E-mail: kafedramo1@gmail.com