

УДК: 336.14:352:364-3

JEL Classification: H72; H75; I38;

DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2020.03.086>

Богдан МАЛИНЯК,

кандидат економічних наук, докторант,
Тернопільський національний економічний університет,
e-mail: b.malyniak@tneu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-6965-393X

Маріанна ОНУФРИК,

кандидат економічних наук, докторантка,
Національна академія державного управління при Президентові України;
e-mail: onufryk.marianna@gmail.com

**ПРИДБАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРИВАТНИХ СУБ'ЄКТИВ:
ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ**

Малиняк Б., Онуфрик М. Придбання соціальних послуг органами місцевого самоврядування у приватних суб'єктів: проблеми адміністрування та фінансування. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 3. С. 86–101. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2020.03.086>

Malyniak, B., Onufryk, M. (2020). Prydbannia sotsialnykh posluh orhanamy mistsevoho samovriaduvannia u pryvatnykh subiektiv: problemy administruvannia ta finansuvannia [Local government purchase of social services from private entities: problems of administration and financing]. *The Herald of Ternopil National Economic University*, Vol. 3. P. 86–101. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2020.03.086>

Анотація

Вступ. *Формування конкурентного механізму придбання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів, у тому числі у приватних надавачів, має важливе значення для забезпечення їхньої високої якості та раціонального використання бюджетних ресурсів. Незважаючи на важливість та актуальність цього завдання, його обґрунтованість у програмних документах, сьогодні мізерна частка бюджетних коштів спрямовується на придбання соціальних послуг у приватних надавачів.*

Мета дослідження *полягає у з'ясуванні проблем у фінансовому механізмі придбання соціальних послуг органами місцевого самоврядування у недержавних суб'єктів в Україні.*

Методи дослідження. У процесі написання статті застосовувались методи збору та систематизації даних, абстрагування, спостереження, аналізу та порівняння.

Результати. Доведено, що вагомим чинником, який перешкоджає розвитку аутсорсингу в соціальній сфері, є механізм фінансування соціальних послуг, зокрема практика визначення їхньої вартості. З'ясовано, що основними проблемами порядку встановлення тарифів на соціальні послуги, які придбаваються за бюджетні кошти у приватних надавачів, є такі: толерування зростання витрат надавачів соціальних послуг; позбавлення можливості включення до тарифу прибутку надавача послуг; ускладнення доступу до ринку соціальних послуг суб'єктам, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку й звітності; позбавлення можливості включення до тарифу єдиного податку, оскільки це дає змогу включати лише ПДВ; застосування різних підходів до планування бюджетних видатків на соціальні послуги для недержавних суб'єктів та комунальних і державних структур. До цього варто додати ще те, що чинні методичні рекомендації розрахунку вартості соціальних послуг є доволі складними в застосуванні. В результаті недосконалого механізму фінансування приватних надавачів соціальних послуг їхня частка у загальній чисельності надавачів на рівні 2 725 надавачів становить лише 171 суб'єкт, або 6,3% від загальної їхньої кількості становить приватну форму власності. Вдосконалення механізму фінансування соціальних послуг з місцевих бюджетів має передбачати запровадження фіксованих тарифів на соціальні послуги з можливостями застосування певних коефіцієнтів.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях доцільно обґрунтовувати детальну концепцію механізму встановлення тарифів на соціальні послуги, базову компоненту та встановлення додаткових складових, визначення сфери застосування такого механізму.

Ключові слова: соціальні послуги, місцеві бюджети, видатки бюджету на соціальні послуги, фінансування соціальних послуг, приватні надавачі соціальних послуг.

Abstract

Bohdan MALYNIAK, Marianna ONUFRYK

LOCAL GOVERNMENT PURCHASE OF SOCIAL SERVICES FROM PRIVATE ENTITIES: PROBLEMS OF ADMINISTRATION AND FINANCING

Introduction. Designing a competitive mechanism for public purchase of social services including those from private providers is indispensable for assuring the high quality of provided services and the reasonable use of budget funds. However, much as this task has been seen as an important and urgent and justified in program documents, only a miserable portion of public funds is being allocated to purchase of social services from private providers.

Purpose. The goal of our research is to determine the problems with the financial mechanism of purchasing social services from non-government providers that are faced by local governments in Ukraine.

Methods. *In the process of preparing this article, the methods of data collection and systematization, abstraction, observation, analysis, and comparison were applied.*

Results. *Our study proves that a significant factor impeding the development of social services outsourcing is the mechanism of social services financing, in particular the practice of their valuation. Our findings revealed the following main problems with setting tariffs for social services that are publicly purchased from private providers: a tolerance for increasing costs of service providers; the inability to include income of service providers in tariff calculations; added complexity with access to the social services market for business entities under Simplified System of Taxation, Accounting and Reporting; lack of possibility to include Single Tax in the tariff, as it is only allowed to include VAT; and the application of different approaches to budgeting for social services sourced from non-governmental entities and the communal and governmental structures. It is also worth adding that the existing methodological guidelines on social services valuation are rather complicated to use. Thus, the flawed mechanism of private social service provider financing results in that only 171 out of 2 725 service providers, or 6.3% of the total, are legal entities under the private form of ownership. The mechanism of financing social services from local budgets could be improved by introducing fixed tariffs for social services with possibility of their adjustment by means of certain coefficients.*

Discussion. *In future research, it would be feasible to focus on elaborating a detailed conceptual framework for setting social services tariffs, validating their base component and identifying additional elements, as well as defining the scope of application for such a mechanism.*

Keywords: *social services, local budgets, budget expenditures on social services, financing of social services, private providers of social services.*

Вступ. Руйнування монополії на надання соціальних послуг населенню шляхом формування конкурентного середовища з надавачів соціальних послуг є запорукою задоволення різноманітних потреб людей, зростання якості послуг, а також запорукою встановлення справедливої ціни на соціальні послуги та економного використання бюджетних коштів. Як показує досвід розвинених держав, аутсорсинг у сфері соціальних послуг дає змогу застосовувати різноманітні підходи до надання соціальних послуг, адаптувати їх до потреб громад. Розвиток ринку соціальних послуг в Україні, диверсифікація надавачів соціальних послуг відбуваються повільними темпами. Цьому перешкоджають насамперед наявність системних недоліків у механізмі фінансування соціальних послуг, у тому числі їхнього придбання у недержавних суб'єктів, який характеризується невиправданою складністю. Зміни, що відбуваються у цій сфері впродовж останніх років, стосувалися передусім правового регламентування складу соціальних послуг, вимог до їхнього надання, реєстрації надавачів соціальних послуг і практично не зачепили порядку фінансування. Таким чином, подальше зростання добробуту українського суспільства безпосередньо залежить від трансформацій фінансових елементів надання суспільних послуг.

Огляд літератури. Українські науковці загалом критично оцінюють сучасний стан надання соціальних послуг населенню. Так, К. В. Дубич у проведеному дослідженні робить висновок про те, що перспективними напрямками удосконалення

функціонування системи надання соціальних послуг є децентралізація та демонополізація соціальних послуг; залучення до їх надання недержавних організацій та приватного сектору [1]. Р. Гребя звертає увагу на необхідність розвитку інституційного та фінансового механізмів як запоруки адаптації системи надання соціальних послуг до сучасних умов. Місцеве самоврядування має стати провідною ланкою в системі відносин щодо надання соціальних послуг [2]. Л. І. Ільчук розкриває проблеми реалізації на практиці законодавчих норм щодо надання інтегрованих соціальних послуг, що потребує як управлінської волі органів місцевого самоврядування, так і відповідних фінансових ресурсів [3]. Таким чином, науковці виявляють незадовільний стан у сфері надання соціальних послуг та вказують на необхідність демонополізації їх надання як важливе доповнення до процесу децентралізації. Втім поза увагою залишено інституційне забезпечення фінансування соціальних послуг, без чого неможливо досягти визначених цілей у соціальній політиці.

На думку науковців, одним із шляхів вирішення наявних проблем у сфері надання соціальних послуг є залучення приватних суб'єктів до їх надання. Ю. В. Горемикіна наводить переваги придбання соціальних послуг у недержавних суб'єктів та вказує на те, що становлення системи надання соціальних послуг недержавними організаціями в Україні перебуває на початковому етапі та наявний значний потенціал такого механізму соціальної підтримки [4, с. 161, 167]. Вчена допускає, що недержавні організації можуть бути як надавачами соціальних послуг, діяльність яких оцінюють, так і стороною, яка виконує оцінювання або бере участь у роботі спільних комісій [5]. Uenkab N., Telgena J. вказують, що на концептуальному рівні виникають проблеми, якщо органи місцевого самоврядування придбавають соціальні послуги у недержавних суб'єктів, а саме: складнощі контролю якості послуг, моніторинг роботи та погіршення інформаційного становища для покупця [6]. Згадані дослідження перспектив участі недержавних суб'єктів у наданні соціальних послуг за бюджетні кошти обмежуються загальними характеристиками механізму та не містять оцінки фінансових аспектів придбання соціальних послуг органами влади в Україні.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні проблем у фінансовому механізмі придбання соціальних послуг органами місцевого самоврядування у недержавних суб'єктів в Україні.

Виклад основного змісту. Органи публічної влади можуть забезпечувати та організовувати соціальний захист громадян через різні механізми: виплати, пільги, послуги. У той час, як у більшості соціально та економічно розвинутих країн світу перевагу надають послугам (Швеція, Данія, Нідерланди, Великобританія, Нова Зеландія, Австралія, США) [7], українська влада надає перевагу соціальній підтримці за рахунок виплат (у тому числі допомог) та пільг. Водночас лише соціальні послуги можуть забезпечити індивідуальний та адресний підхід до людини, а виплати і пільги надаються не згідно з потребами, а відповідно до певного статусу.

Надання соціальних послуг регулює Закон України «Про соціальні послуги», який ухвалений у новій редакції 18.01.2019 р., а набув чинності з 01.01.2020 р. [8]. Згідно з цим законом, соціальні послуги – це дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб / сімей, які в них перебувають. Складні життєві обставини – обставини, що

негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа / сім'я не може подолати самотійно. Саме тому якісне надання соціальних послуг у громаді є найбільш ефективним механізмом соціального захисту населення.

Разом з прийняттям Закону були внесені зміни до статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування» [9], згідно з якими забезпечення надання соціальних послуг є власними (самоврядними) повноваженнями виконавчих органів міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад. Впродовж останніх років у зв'язку з децентралізацією руйнується стара система надання соціальних послуг, яка переважно виявляється в комунальних закладах, зокрема в територіальних центрах соціального обслуговування населення та центрах соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, що функціонували на рівні районів. Новостворені об'єднані територіальні громади мають вирішувати, у який спосіб організувати надання соціальних послуг у сучасних умовах. Зарубіжний досвід роботи показує, що більш оптимальним та економічно вигідним варіантом для громад є придбання соціальних послуг у неурядових організаціях, які мають можливості залучати додаткові ресурси, є більш гнучкими у питаннях підготовки спеціалістів та оплати праці, більш схильними до впровадження соціальних інновацій, залучення волонтерів тощо. Таким чином, споживач отримує кращу якість послуги у неурядовій організації, ніж у комунальному закладі.

Національне законодавство визначає надавачів соціальних послуг тих суб'єктів, які включені до розділу «Надавачі соціальних послуг» Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг. Необхідними умовами включення до такого реєстру є виконання таких чинників:

- 1) наявність установчих та інших документів, якими визначено перелік соціальних послуг, що відповідає класифікатору соціальних послуг;
- 2) надання соціальних послуг відповідно до державних стандартів соціальних послуг, що підтверджується інформацією про діяльність надавача таких послуг;
- 3) відповідний фаховий рівень працівників надавача соціальних послуг, які надають такі послуги;
- 4) відсутність фінансової заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);
- 5) наявність у працівників надавача соціальних послуг особистих медичних книжок та своєчасність проходження обов'язкових профілактичних медичних оглядів;
- 6) наявність у надавача соціальних послуг приміщень, які відповідають встановленим нормам;
- 7) інформування населення про наявні соціальні послуги та електронні сервіси у формі, доступній для сприйняття особами з будь-якими порушеннями здоров'я;
- 8) наявність публічного звіту про діяльність щодо надання соціальних послуг [8].

Встановлення обширного переліку документів, які суб'єкти господарювання мають подавати для включення до реєстру надавачів соціальних послуг, створює суттєві бар'єри для вільного доступу добросовісних надавачів послуг до цієї сфери. Важливо звернути увагу на те, що відсутні затверджені форми документів, подача яких передбачена в окремих пунктах. Це стосується, зокрема, інформації про діяльність надавача соціальних послуг, форма якої не затверджена нормативно-правовими

актами, тим більше в контексті застосування сучасної термінології, згідно з якою надавачем є включений до Реєстру суб'єкт. Відтак, коли таке включення відбувається вперше, суб'єкт, який надавав соціальні послуги не перебуваючи в Реєстрі, не може вважатися надавачем соціальних послуг у розумінні Закону України «Про соціальні послуги».

Варто зазначити, що чинні нормативно-правові акти не передбачають форму подання відомостей про інформування організацією населення про наявні соціальні послуги та електронні сервіси у формі, доступній для сприйняття особами з будь-якими порушеннями здоров'я. Згідно зі змістом цих вимог, суб'єкт подання такої інформації формуватиме її на основі суб'єктивної оцінки. Крім цього, збір такої інформації допускає застосування оціночних суджень відповідальною особою при трактуванні одержаних від заявника відомостей. Схожі проблеми, на нашу думку, стосуються також вимоги про наявність публічного звіту про діяльність з надання соціальних послуг, що підтверджується засвідченими в установленому порядку копіями звіту та результатами оцінювання якості соціальних послуг.

Особливі складнощі спричиняє також механізм підтвердження частини умов, оскільки в такому разі застосовується не заявний принцип, а вимагається подання довідок та копій документів. Актуальність цієї проблеми зростає в умовах застосування карантинних обмежень у діяльності органів державного управління, зумовлених запобіганням поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Головне, на що варто звернути увагу, – механізм підтвердження частини умов не забезпечує досягнення цілей перевірки встановленого комплексу умов. Адже визначені факти підтверджуються за станом на певну дату і не має жодних гарантій їх дотримання на період надання соціальних послуг за рахунок коштів бюджету.

Надмірна обтяжливість механізму реєстрації надавачів соціальних послуг стає ще більш помітною, коли провести порівняльний аналіз з процедурою реєстрації надавачів медичних послуг, які за своєю природою є не менш важливими для людей, а ризики неналежної поведінки надавача для суспільства – ще більшими. Варто зазначити, що загалом процедура включення до електронного реєстру суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я є доволі спрощеною і передбачає включення відомостей про найменування надавача, форму власності, місцезнаходження, відомості про чинні та анульовані ліцензії, акредитацію, інші дозвільні документи суб'єкта господарювання у сфері охорони здоров'я та інформацію про місця надання медичних послуг [10]. При цьому основна увага змісту та ризикам приділяється ще на етапі ліцензування господарської діяльності. Проте серед вимог не має таких, що стосуються відсутності заборгованості з оплати податків, інших обов'язкових платежів, як і відсутні пункти про наявність публічного звіту з надання послуг чи інформування населення у доступній формі [11]. На нашу думку, це є свідченням необґрунтованості відповідних пунктів нормативно-правового акта, в якому визначено перелік критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг.

Надавачі соціальних послуг зобов'язані їх надавати відповідно до державних стандартів. Ст. 17 Закону України «Про соціальні послуги» прямо визначає, що соціальні послуги надають надавачі державного, комунального, недержавного

секторів незалежно від джерел фінансування відповідно до державних стандартів соціальних послуг. Їх та порядок їх розроблення затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення, яким на сьогодні є Міністерство соціальної політики України.

Відповідність соціальних послуг стандартам важлива не лише для забезпечення їхньої якості, а й є важливою умовою для коректності розрахунку вартості соціальних послуг та дотримання законності в процесі здійснення операцій з бюджетними коштами.

У державному стандарті соціальних послуг:

1) встановлюються вимоги щодо забезпечення необхідного рівня доступності соціальних послуг, зокрема на кожному етапі їх надання;

2) визначаються зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання соціальних послуг, показники їхньої якості.

В Україні чинні 22 державні стандарти надання соціальних послуг, які затверджені 19 наказами профільного міністерства (табл. 1).

Таблиця 1

Державні стандарти надання соціальних послуг

№	Назва стандарту	Реквізити документа Міністерства соціальної політики
1	Державний стандарт денного догляду	Наказ № 452 від 30.07.2013
2	Стандарт надання соціальних послуг із соціальної інтеграції та реінтеграції дітей, які постраждали від торгівлі людьми	Наказ № 458 від 30.07.2013
3	Державний стандарт надання притулку бездомним особам	Наказ № 495 від 13.08.2013
4	Державний стандарт соціальної послуги профілактики	Наказ № 912 від 10.08.2015
5	Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб	Наказ № 596 від 19.09.2013
6	Державний стандарт догляду вдома	Наказ № 760 від 13.11.2013
7	Державний стандарт підтриманого проживання бездомних осіб	Наказ № 372 від 03.04.2015
8	Державний стандарт соціальної адаптації	Наказ № 514 від 18.05.2015
9	Державний стандарт соціальної послуги консультування	Наказ № 678 від 02.07.2015
10	Державний стандарт соціальної послуги представництва інтересів	Наказ № 1261 від 30.12.2015
11	Державний стандарт паліативного догляду	Наказ № 58 від 29.01.2016
12	Державний стандарт стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності	Наказ № 198 від 29.02.2016
13	Державний стандарт соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах	Наказ № 318 від 31.03.2016
14	Державний стандарт соціальної послуги соціальної інтеграції випускників інтернатних закладів (установ)	Наказ № 1067 від 29.06.2016

продовження таблиці 1

15	Державний стандарт кризового та екстреного втручання	Наказ № 716 від 01.07.2016
16	Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації)	Наказ № 892 від 17.08.2016
17	Державний стандарт соціальної послуги соціального супроводу при працевлаштуванні та на робочому місці	Наказ № 1044 від 21.09.2016
18	Державний стандарт соціального супроводу сімей, у яких виховуються діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування	Наказ № 1307 від 11.08.2017
19	Державний стандарт соціальної реабілітації осіб з інтелектуальними та психічними розладами	Наказ № 1901 від 17.12.2018

Для недержавних суб'єктів (благодійних організацій, товариств з обмеженою відповідальністю, громадських організацій, фізичних осіб-підприємців тощо) вартість надання соціальних послуг визначено в Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 428 «Про затвердження Порядку регулювання тарифів на соціальні послуги». Водночас можна використовувати Методичні рекомендації розрахунку вартості соціальних послуг, затвержені Наказом Міністерства соціальної політики України від 07.12.2015 р. № 1186.

За основу механізму обчислення тарифу соціальної послуги взято індивідуальний підхід до розрахунку тарифу надавачами соціальних послуг, що включає собівартість послуги, адміністративні витрати і податок на додану вартість [12]. Системними недоліками затвердженого порядку є такі:

- 1) толерує зростання витрат надавачів соціальних послуг;
- 2) позбавляє можливість включення до тарифу прибутку надавача послуг;
- 3) ускладнює доступ до ринку соціальних послуг суб'єктам, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку і звітності;
- 4) позбавляє можливості включення до тарифу єдиного податку, оскільки дає змогу включати лише ПДВ;
- 5) допускає різні підходи до планування бюджетних видатків на соціальні послуги для недержавних суб'єктів та комунальних і державних структур.

Застосування витратного методу ціноутворення (яким є чинний порядок розрахунку тарифів на соціальні послуги в Україні) має деякі переваги. Основними з них є такі: простота застосування; відсутність потреби у складних дослідженнях ринку; забезпечення беззбиткової діяльності надавачів послуг [13, с. 51–52]. Втім, витратному методу ціноутворення притаманні суттєві недоліки, до яких належать: неврахування ринкової кон'юнктури та реального попиту на послуги; можливість врахування лише наявної на момент розрахунку цін інформації, відсутність стимулів до підвищення ефективності надання послуг; необхідність розподілу непрямих витрат; вузька сфера застосування в умовах надання невеликої кількості послуг [13, с. 51–52; 14, 51–55]. Орієнтування тарифу на соціальні послуги на собівартість окремих надавачів загалом не сприяє економічній ефективності та позбавляє стимулів модернізації послуг та процесу їх надання. Особливо важливо це в умовах несформованого ринку соціальних послуг та малої кількості ринкових суб'єктів, які їх надають за рахунок бюджетних коштів.

Нелогічною з позиції ринкової економіки видається неможливість включення прибутку надавача соціальних послуг до їх тарифу. На нашу думку, це позбавляє приватних суб'єктів ресурсів для розвитку своєї діяльності та удосконалення надання соціальних послуг, підвищення їхньої якості. Адже прибуток є основним ресурсом інвестиційної діяльності економічних суб'єктів приватної форми власності, головним джерелом поліпшення інфраструктури, придбання нового обладнання, модернізації виробництва тощо. Неможливість отримання прибутку в результаті надання соціальних послуг негативно впливає на кількість суб'єктів господарювання, зацікавлених у наданні соціальних послуг на замовлення органів влади. Відтак це послаблює конкуренцію з боку надавачів послуг за бюджетні ресурси, що передбачені для придбання соціальних послуг.

Ще одним чинником, який суттєво звужує сегмент надавачів соціальних послуг, яким доступні можливості їх надання за бюджетні кошти, є вимога щодо індивідуального калькулювання соціальних послуг. Так, собівартість соціальної послуги потрібно визначати відповідно до Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 16 «Витрати», затвердженого наказом Міністерства фінансів від 31.12.1999 р. № 318 [12]. Однак чинне законодавство дає змогу суб'єктам господарювання застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку і звітності. Відтак суб'єкти, котрі обирають спрощену модель обліку звільняються від обов'язку використовувати обтяжливу і громіздку модель ведення бухгалтерського обліку, яка передбачає дотримання розроблених стандартів. З огляду на зазначене, велика частка суб'єктів господарювання в Україні обрали спрощену систему оподаткування, обліку і звітності. Найбільшу популярність спрощена система здобула у суб'єктів малого бізнесу – за станом на 01.01.2020 р. спрощену систему оподаткування обрали 1,5 млн фізичних осіб підприємців, або майже 80% від їхньої загальної кількості [15]. Крім цього, спрощену модель обрали 197,9 тис. юридичних осіб, які зареєстровані як платники єдиного податку. Для суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку й звітності, рішення про надання соціальних послуг за бюджетні кошти передбачає ведення облікових процедур відповідно до вимог загальної системи оподаткування, обліку і звітності. Це означає додаткові витрати для ведення бухгалтерського обліку для такого суб'єкта господарювання, а отже, є негативним стимулом для ухвалення рішення про надання соціальних послуг за бюджетні кошти.

Доволі дивний вигляд має ситуація з нормою про включення до вартості соціальних послуг лише податку на додану вартість та не передбачення можливості для того, щоб до такої вартості зарахувати єдиний податок. Ця норма прямо дискримінує тих платників податків, які обрали спрощену систему оподаткування, обліку й звітності та сплачують єдиний податок. До речі, його сплата замінює сплату того самого податку на додану вартість, що вкотре підтверджує порушення принципу рівності усіх платників податків перед законом та недопущення будь-яких виявів податкової дискримінації [16].

Норми чинної методики визначення тарифів на соціальні послуги передбачають її застосування лише приватними надавачами. Відтак сформовано передумови застосування відмінних підходів до розрахунку витрат на соціальні послуги, які надають приватні суб'єкти, та планування бюджетних видатків на соціальні послуги,

що надають державні чи комунальні надавачі. Зазначена відмінність стосується також обмежень для недержавних надавачів складу видатків, які включаються до вартості соціальних послуг, а саме: можливістю врахування лише тих видатків, які передбачені відповідними державними стандартами надання соціальних послуг, а також застосуванням граничного обмеження на розмір адміністративних витрат на рівні 15% витрат на оплату праці [12]. Ще більша відмінність між підходами до визначення вартості соціальних послуг бюджетними закладами та приватними суб'єктами полягає у застосуванні різних методів бухгалтерського обліку. Приватні суб'єкти застосовують у бухгалтерському обліку метод нарахувань, а бюджетні установи використовують модифікований касовий метод [18]. Принципова відмінність між згаданими методами полягає в тому, що в першому випадку не нараховують амортизацію на основні фонди, а уся вартість придбаних основних фондів відображається у видатках відповідного бюджетного періоду. У недержавному секторі економіки у витрати включають нараховану амортизацію. Крім цього, є відмінності у тому, в яких часових періодах відображаються ті чи інші події в облікових реєстрах. Застосування відмінних підходів до бухгалтерського обліку видатків у приватному секторі та бюджетних установах перешкоджає об'єктивному порівнянню вартостей соціальних послуг, які вони надають. Варто зазначити, що застосування відмінних підходів до придбання соціальних послуг у приватних суб'єктах та фінансування бюджетних закладів, які надають соціальні послуги, суперечить Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. та Концепції реформування системи соціальних послуг. Згідно із зазначеними документами, потрібно забезпечити рівний доступ організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів [19; 20].

Таким чином, порядок визначення тарифів на соціальні послуги має системні недоліки, які перешкоджають успішному розвитку ринку соціальних послуг, підвищенню їхньої якості, а також дотриманню високої ефективності бюджетних видатків. У сучасних умовах застосування чинної методології визначення тарифу на соціальні послуги гальмує трансформації системи соціального захисту населення та перешкоджає зростанню добробуту найменш захищених осіб.

Як вже зазначалося раніше, обґрунтування вартості соціальної послуги визначається згідно з державним стандартом соціальної послуги. Втім, застосування відповідних державних стандартів для розрахунку вартості соціальних послуг зумовлює такі проблеми:

- нечіткість окреслення змісту соціальної послуги;
- обтяжливість вимог щодо включення до змісту соціальної послуги великої кількості обов'язкових компонентів без урахування наявності потреби в них;
- надмірна кількість параметрів соціальних послуг, згідно з якими оцінюється якість їх надання.

Прикладом нечіткості змісту соціальної послуги є Державний стандарт соціальної послуги консультування. У документі зазначено такі види консультування: вуличне; інформаційно-мотиваційне консультування; консультування, орієнтоване на виконання завдання; короткотермінове консультування; кризове консультування;

середньотривале консультування; сімейне консультування; соціально-психологічне консультування; тривале консультування. Серед зазначених видів консультування орієнтовна кількість заходів та їхня тривалість визначена лише щодо короткотермінового консультування та середньотривалого консультування) [21]. В інших випадках параметри послуги не визначені навіть приблизно, а отже, дуже складно запланувати ресурси для їх надання.

Незважаючи на те, що в Законі України «Про соціальні послуги» чітко вказано, що вони надаються на основі оцінки потреб, у державних стандартах часто передбачено компоненти надання соціальних послуг, щодо яких не застосовується умова їх надання лише в разі потреби, а отже, має надаватися в будь-якому разі. Наявність таких проблем підтверджує Державний стандарт паліативного догляду, зокрема визначення складових допомоги у самообслуговуванні, яка містить 13 елементів, надання кожного з них є обов'язковим, незважаючи на результати оцінювання потреб [22].

Системи показників якості соціальних послуг, затверджені відповідними державними стандартами, на нашу думку, надмірно деталізовані. Так, Державним стандартом надання паліативного догляду визначено 36 параметрів оцінювання якості соціальної послуги, в т. ч. вісім кількісних показників та 28 якісних показників, які об'єднані у шість груп [22]. Схожі набори показників якості соціальних послуг встановлені також щодо інших видів. Розгалужений набір індикаторів якості соціальної послуги дуже складно інтегрувати у бюджетування соціальних послуг, а саме: уніфікувати основні індикатори цільових програм, а також узгодити з показниками результативності відповідних бюджетних програм.

Зважаючи на системні проблеми, властиві механізму придбання соціальних послуг органами місцевого самоврядування у недержавних суб'єктів, цей сегмент ринку залишається нерозвинутим. Як видно з табл. 2, за станом на кінець серпня 2020 р. із 2 725 суб'єктів, які включені до реєстру надавачів соціальних послуг, лише 171, або 6,3% були приватної форми власності і лише одна в країні – фізична особа-підприємець.

Таблиця 2

Структура надавачів соціальних послуг залежно від організаційно-правової форми власності за станом на 20.08.2020 р.

Назва організаційно-правової форми суб'єкта	Чисельність	Частка
Суб'єкти господарювання державної і колективної форми власності	2 554	93,7%
Державне підприємство	27	1,0%
Комунальне підприємство	159	5,8%
Державна установа	9	0,3%
Орган місцевого самоврядування	65	2,4%
Державна організація (установа, заклад)	389	14,3%
Комунальна організація (установа, заклад)	1 481	54,3%

продовження таблиці 2

Відокремлені підрозділи без статусу юридичної особи – Філія (інший відокремлений підрозділ)	424	15,6%
Суб'єкти господарювання приватної форми власності	171	6,3%
Колективне підприємство	2	0,1%
Підприємство об'єднання громадян (релігійної організації, профспілки)	6	0,2%
Товариство з обмеженою відповідальністю	1	0,0%
Організація (установа, заклад) об'єднання громадян (релігійної організації, профспілки, споживчої кооперації тощо)	6	0,2%
Благодійна установа	2	0,1%
Громадська організація	93	3,4%
Громадська спілка	2	0,1%
Релігійна організація	2	0,1%
Благодійна організація	56	2,1%
Підприємець-фізична особа	1	0,0%
Разом	2 725	100,0%

Джерело: розроблено на основі [23].

Зважаючи на переваги застосування конкурентних підходів до використання коштів на соціальні послуги та реальний стан справ, надалі доцільно розвивати практику замовлення соціальних послуг органами місцевого самоврядування. В основі реалізації заходів, спрямованих на вирішення цього завдання, на нашу думку, має бути вдосконалення фінансового механізму придбання соціальних послуг органами влади у недержавних надавачів. Принципове значення в такому разі має реформування механізму формування тарифу на соціальні послуги. На нашу думку, на розвиток сфери позитивно вплине запровадження фіксованого тарифу на кожну соціальну послугу з можливостями застосування певних коефіцієнтів, визначених на засадах колективного узгодження органами влади та надавачами соціальних послуг. Правильність такого підходу підтверджує позитивний досвід застосування фіксованих тарифів у сфері надання послуг охорони здоров'я на первинному рівні. Так, якщо в реєстрі надавачів соціальних послуг є інформація лише про одну фізичну особу-підприємця, то серед надавачів медичних послуг було 351 фізичних осіб-підприємців, з якими в 2020 р. укладено договори про медичне обслуговування на загальну суму 179 млн грн [24].

Подальшого розвитку потребують чинні стандарти надання соціальних послуг. Застосування на практиці стандартів, які містять такі складові соціальних послуг, надання яких не залежить від результатів оцінювання потреб, суперечить Закону України «Про соціальні послуги», який чітко передбачає надання соціальних послуг відповідно до результатів оцінювання потреб [8]. Крім цього, потребують чіткого змістового визначення, конкретної регламентації кількісних і якісних параметрів усі складові соціальних послуг (види), які зазначені у відповідних стандартах. Це

буде запорукою як належного планування фінансових ресурсів для надання таких послуг, так і створить передумови для дієвої системи контролю за цим процесом та ефективністю використання бюджетних коштів.

Важливим напрямком трансформації системи придбання соціальних послуг у недержавних суб'єктів, на нашу думку, є формування інтегрованої системи результативних показників. Формування оптимального набору кількісних і якісних параметрів соціальних послуг дасть змогу застосовувати їх як на етапі планування діяльності, так і проведення моніторингу надання соціальних послуг та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів.

Висновки. У чинних програмних документах визначено пріоритетність створення рівних умов для участі у процесі надання соціальних послуг суб'єктів різних форм власності. Інституційна база планування органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів для придбання соціальних послуг у недержавних суб'єктів містить системні недоліки. Встановлено, що основними недоліками фінансового механізму придбання соціальних послуг у суб'єктів приватної форми власності є: орієнтування на видатки окремого надавача соціальних послуг; незручність для суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування та обліку; складність врахування норм державних соціальних стандартів під час розрахунку вартості соціальних послуг; включення до вартості соціальної послуги податку на додану вартість та неврахування єдиного податку.

Перспективи подальших досліджень. В подальших наукових дослідженнях доцільно зосередити увагу на детальному з'ясуванні кожної з окреслених проблем, а також на обґрунтуванні шляхів удосконалення фінансових аспектів надання соціальних послуг недержавними суб'єктами на замовлення органів місцевого самоврядування.

Література

1. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Duur_2015_3_7.pdf
2. Гребя Р. Механізм реформування системи соціальних послуг в Україні: державно-управлінський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 62–67.
3. Ільчук Л. І. Розвиток системи інтегрованих соціальних послуг в умовах децентралізації (на прикладі об'єднаних територіальних громад). *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*: зб.н.пр. Київ : КНЕУ, 2018. С. 114–121.
4. Горемікіна Ю. В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг. *Демографія та соціальна економіка*. 2009. № 1. С. 161–168.
5. Горемікіна Ю. В. Моніторинг і оцінювання якості та ефективності соціальних послуг. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 3. С. 122–132.
6. Uenkab, N., Telgena, J. (2019). Managing challenges in social care service triads – Exploring public procurement practices of Dutch municipalities. *Journal of*

- Purchasing and Supply Management*. Vol. 25. P. 5-17. URL: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.08.001>.
7. Social Expenditure Database : The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL : <http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>
 8. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/print>.
 9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>.
 10. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF/print>.
 11. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF/print>.
 12. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на соціальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 428. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2020-%D0%BF/print>.
 13. Hanna N., Dodge H. R. Pricing. Policies and Procedures. Palgrave, London, 1995. URL: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-14477-8>.
 14. Жегус О. В., Попова Л. О., Парцирна Т. М. Теорія і практика ціноутворення у системі маркетингу : монографія. Хроків : ХДУХТ, 2013, 250 с.
 15. Кількість зареєстрованих фізичних осіб-підприємців в Україні продовжує зростати. URL: <https://www.tax.gov.ua/media-tsentr/novini/407585.html>.
 16. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print>.
 17. Спрощена система оподаткування в Україні: оцінка в контексті сучасних реалій. Київ, 2015. 38 с.
 18. Калюга Є. В. Передумови реформування бухгалтерського обліку в державному секторі. *Економічний аналіз*. 2015. Т. 21. № 2. С. 18–26.
 19. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016#Text>.
 20. Концепція реформування системи соціальних послуг схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.04.2017 р. № 178-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/75221955>.
 21. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги консультування : Наказ Міністерства соціальної політики України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0866-15#Text>
 22. Про затвердження Державного стандарту паліативного догляду : Наказ Міністерства соціальної політики України від 29.01.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0247-16#Text>
 23. Реєстр надавачів соціальних послуг. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/reestr-nadavachiv-socialnih-poslug.html>.

24. Інформація про чинні договори про медичне обслуговування населення. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/pmg-contracts>.

References

1. Dubych, K.V. (2015). Suchasna systema nadannia sotsialnykh posluh Ukrainy. [The modern system of social services in Ukraine]. *Derzhavne Upravlinnia: Udoskonalennia ta Rozvytok*, 3. Retrieved from http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IM AGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Duur_2015_3_7.pdf
2. Greba, R. (2017). Mekhanizm reformuvannia systemy sotsialnykh posluh v Ukraini: derzhavno-upravlinskyi aspekt. [Mechanisms of the social services reform in Ukraine: State-administrative aspect]. *Derzhavne Upravlinnia ta Mistseve Samovriaduvannia*, 1, 62–67.
3. Ilchuk, L.I. (2018). Rozvytok systemy intehrovanykh sotsialnykh posluh v umovakh detsentralizatsii (na prykladi obiednanykh terytorialnykh hromad). [Development of the system of integrated social services in the conditions of decentralization (on the example of unified territorial communities)]. In: *Sotsialno-Trudovi Vidnosyny: Teoriia ta Praktyka*. [Collection of scientific works]. Kyiv, KNEU, pp. 114–121.
4. Horemykina, Yu.V. (2009). Problemy rozvytku nederzhavnykh orhanizatsii u sferi nadannia sotsialnykh posluh. [The problems of developing non-profit organizations in the social services sphere]. *Demohrafiia ta Sotsialna Ekonomika.*, 1, 161–168.
5. Horemykina Yu.V. (2016). Monitorynh i otsiniuvannia yakosti ta efektyvnosti sotsialnykh posluh. [Monitoring and evaluation of the quality and efficiency of social services]. *Demohrafiia ta Sotsialna Ekonomika*, 3, 122–132.
6. Uenkab, N., Telgena, J. (2019). Managing challenges in social care service triads – Exploring public procurement practices of Dutch municipalities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25, 5-17. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.08.001>.
7. OECD. (n.d.). Social Expenditure Database. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>
8. Law of Ukraine “On social services”, No. 2671-VIII of 17.01.2019. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/print>.
9. Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”, No. 280/97-VR of 21.05.1997. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>.
10. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some questions of electronic health care system”, No. 411 of 25.04.2018. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF/print>.
11. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of Licensing Terms for medical practice”, No.285 of 02.03.2016. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF/print>.
12. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Order of regulating tariffs for social services”, No. 428 of 01.06.2020. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2020-%D0%BF/print>.

13. Hanna, N., Dodge, H. R. (1995). Pricing. Policies and Procedures. Palgrave, London. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-14477-8>.
14. Zhegus, O.V., Popova, L.O., Partsyna, T.M. (2013). *Teoriia i Praktyka Tsinoutvorennia u Systemi marketynhu. [Theory and Practice of Price Setting in the System of Marketing]*. [Monograph]. Kharkiv, Kharkiv State University of Food Technology and Trade.
15. State Tax Service of Ukraine. (n.d.). Kilkist zareiestrovanykh fizychnykh osib – pidpriemtstv v Ukraini prodovzhuie zrostaty. [The number of registered natural persons-entrepreneurs in Ukraine continues to rise]. Retrieved from <https://www.tax.gov.ua/media-tsentrv/novini/407585.html>.
16. Tax Code of Ukraine, No. 2755-VI of 2.12.2010. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print>.
17. *Sproshchena Systema Opodatkuvannia v Ukraini: Otsinka v Konteksti Suchasnykh Realii. [Simplified System of Taxation in Ukraine: Assessment in the Context of Modern Realities]*. (2015).
18. Kaliuha, Ye.V. (2015). Peredumovy reformuvannia bukhhalterskoho obliku v derzhavnomu sektori. [Preconditions for the reform of accounting in the public sector]. *Ekonomichnyi Analiz*, 21, 2, 18-26.
19. Decree of the President of Ukraine “On promoting the development of civil society in Ukraine”, No. 68/2016 of 26.02.2016. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016#Text>.
20. Conceptual Framework of the Reform of Social Services System, approved by the Instruction of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 178-r of 13.04.2017. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/75221955>.
21. Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine “On approval of the State standard of the social service of consulting” of 02.07.2015. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0866-15#Text>
22. Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine “On approval of the State standard of palliative care” of 29.01.2016 p. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0247-16#Text>
23. Ministry of Social Policy in Ukraine. (n.d.). Register of social service providers. Retrieved from <https://www.msp.gov.ua/content/reestr-nadavachiv-socialnih-poslug.html>.
24. National Health Service of Ukraine. (n.d.). Information about active contracts on provision of health services to population. Retrieved from <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/pmg-contracts>.

Статтю отримано 4 липня 2020 р.

Article received July 4, 2020.