

УДК 336.512:352]:364

ПІДВИЩЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ТА ЯКОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

**Таукешева Т.Д., к. е. н., доцент, заслужений економіст України
Департамент бюджету і фінансів Харківської міської ради**

Постановка проблеми у загальному вигляді. Економічні трансформації суспільства потребують подальшого соціального розвитку української державності шляхом вирішення соціальних питань. Особливо це є актуальним для органів місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють реалізацію державних програм соціальної підтримки населення на місцевому рівні.

Виступаючи основним суб'єктом надання послуг громадянам, органи місцевого самоврядування опосередковують відносини держави і територіальних громад, що відбуваються в соціально-економічному середовищі окремих територій, та забезпечують правові гарантії, що спрямовані на покращення якості життя, соціальну справедливість, а також відповідальність і прозорість за надання послуг, вивчення і урахування потреб та очікувань споживачів послуг.

При цьому фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень державної виконавчої влади, актуалізує подальше теоретичне та практичне дослідження системи соціальної підтримки на місцевому рівні на основі процесуальної концепції, яка передбачає визначення обсягів різних ресурсів (трудових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних тощо) відповідно з етапами прийняття й реалізації управлінських рішень у процесі послідовного впровадження соціальної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатоаспектність соціальної політики постійно знаходиться у центрі уваги науковців, громадських діячів, практиків. Політико-правовим аспектам функціонування соціальної сфери присвячені праці Махненко М., Сироти І., Смоленської В. Підвищення ефективності системи соціального забезпечення досліджено Барановим О., Бірюковим А., Дубілет О., Захаровим М., Тучковим Є. Державне регулювання системи соціального захисту висвітлено у наукових працях Бідак В., Гайдуцького З., Лібанової Е., Палій О., Скуратівського В. та ін.. Питання фінансування соціального розвитку розглянуто Волощуком Г., Кирієнко Н., Ключевською М., Пасічником Ю., Прямухіною Н., Томчук В., Шарубовою О. Необхідність трансформації соціальної роботи в українському соціумі та покращання якості надання соціальних послуг доведено Григорьевим С., Гусяковою Л., Черемис А., Лисичко М., Каляєвим А., Поляк О., Гаращуком В. та ін.

Фундаментальні дослідження вказаних науковців окреслили принципово нові підходи до формування системи соціальної підтримки населення, висвітлили роль держави у створенні передумов соціального розвитку України, відтворенні людського потенціалу, формуванні механізмів забезпечення потреб суспільства. Але науковий пошук різних аспектів соціальної політики підкреслює необхідність подальшої розробки проблем соціальної орієнтації, реалізація яких вимагає бюджетних ресурсів. Недостатньо дослідженими залишаються питання врегулювання взаємовідносин між бюджетами в частині визначення оптимального бюджетного фінансування, пов'язаного зі збалансуванням загальнодержавних інтересів та інтересів органів місцевого самоврядування, створенням належної нормативно-правової бази щодо гарантійної державної підтримки людини, а також

наукового обґрунтування фінансово-правових засад соціального середовища.

Метою статті є висвітлення існуючих проблем фінансування державних програм соціальної підтримки населення органами місцевого самоврядування, і на цій основі - розробка пропозицій щодо створення фінансових передумов гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Виклад основного матеріалу. На теперішній час в Україні навколо фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення склалися певні колізії фінансово-правового характеру, які негативно впливають на якість та ефективність виконання функцій та здійснення повноважень органів влади на місцевому рівні.

Фінансовою основою діяльності органів місцевого самоврядування виступають кошти місцевих бюджетів, які «мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб» [1].

Базовим державним соціальним стандартом для обчислення мінімальних соціальних потреб є прожитковий мінімум, встановлений законом, на підставі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [2].

Обсяг бюджетних коштів, які спрямовуються на соціальні виплати, щорічно регулюється Законом України «Про державний бюджет», який ґрунтується на Основних напрямках бюджетної політики на відповідний бюджетний період.

Виходячи з сучасного рівня макропоказників економічного і соціального розвитку України, з державного бюджету фінансується тільки частина соціальних програм, внаслідок чого принцип обов'язковості виконання законодавчих актів покладає на місцеву владу та підприємства, які надають послуги, додаткові витратні зобов'язання, що не забезпечені фінансовими ресурсами.

Результати аналізу фінансування з державного бюджету існуючої системи соціальної підтримки дозволяють стверджувати, що:

- соціальні зобов'язання держави щодо реалізації соціальних програм не підкріплюються можливостями бюджетного фінансування. Обсяг фінансових ресурсів, доведений Міністерством фінансів України бюджету міста Харкова на 2012 рік, забезпечує потребу міста Харкова в коштах на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям на 86,5 %, на виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які недієздатні до самообслуговування та потребують сторонньої допомоги – на 71,8 % [3];

- оновлений Бюджетний кодекс України, який прийнято в 2010 році, залишив неврегульованими моменти невиконання зобов'язань державного бюджету в частині фінансування державних цільових програм, а також механізму розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень, який передбачав би державні соціальні стандарти і нормативи по кожному з делегованих державою повноважень з урахуванням особливостей демографічної, соціально-економічної та фінансової ситуації;

- відсутність уніфікованого програмного продукту щодо обліку осіб пільгових категорій за проїзд у міському пасажирському електричному транспорті та обсягів спожитих ними послуг унеможлиблює вирішення на державному рівні питання відшкодування в повному обсязі втрат доходів за пільговий проїзд підприємствам - надавачам послуг. Сума компенсації з державного бюджету комунальним підприємствам наземного електротранспорту м. Харкова та підприємству «Харківський метрополітен» на 2012 рік передбачена на рівні 22,7 % від потреби [3];

- встановлення пільг і компенсаційних виплат незалежно від рівня доходів, невизначення критеріїв щодо майнового стану сім'ї при призначенні соціальної допомоги знецінює функцію соціальної системи - захист найбільш вразливих і потенційно незабезпечених верств населення, а існуюча інформаційна база щодо чисельності та рівня

споживання низькодоходних груп населення в регіонах України не дозволяє забезпечити підвищення ефективності витрачання державних коштів на надання допомоги у зв'язку з недостатньою репрезентативністю даних на регіональному рівні;

- фінансування певних категорій громадян, які потребують державної підтримки, поряд з адресними допомогоюми неузгодженість законодавства щодо осіб, які мають право на пільги за соціальною та професійною ознаками призводять до неефективного розподілу бюджетних коштів в умовах їх обмеженості та наявності декількох статусів (кількості посвідчень) пільговиків та отримувачів допомоги.

Зазначені чинники обмежують фінансовий потенціал місцевого самоврядування в умовах інноваційних перетворень, спрямованих на реалізацію урядових стратегій з питань забезпечення підвищення рівня життя.

З метою забезпечення заходів, визначених Програмою економічних реформ України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», керівництво країни прагне раціоналізувати і зміцнити систему адміністрування надання всіх видів соціальної допомоги та соціальних послуг, економічно обґрунтувати уніфіковані критерії визначення права на їх отримання.

Відповідно до Основних напрямів бюджетної політики на 2012 рік, відносно підвищення базових стандартів та гарантій шляхом поступового зростання розміру прожиткового мінімуму для всіх соціальних і демографічних груп населення, мінімальної заробітної плати та впорядкування системи оплати праці в бюджетній сфері, надання соціальної допомоги залежно від матеріального становища сім'ї, оптимізації витрат фондів загальнообов'язкового державного і пенсійного страхування, врегулювання питання компенсації громадянам України втрат від знецінених заощаджень в установах Ощадбанку колишнього СРСР, переходу до адресної соціальної допомоги та монетизації соціальних пільг [4], Президентом України ініційовано внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», які передбачають збільшення видатків державного бюджету на послідовне впровадження державної соціальної політики з питань підвищення стандартів життя.

Внаслідок реалізації соціальних ініціатив Президента України збільшено видатки на покращення пенсійного забезпечення, компенсацію вкладів часів СРСР в закладах Ощадбанку, що діяли на території України, функціонування механізму здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов, створення мережі регіональних перинатальних центрів з інноваційними технологіями та сучасним обладнанням. Поряд з цим, зріс рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» для дітей до 75 % проти діючої норми – 50 %, для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів – до 100 % проти діючої норми – 80 %, підвищено розмір щорічної разової грошової допомоги, що виплачується у 2012 році інвалідам війни I, II та III групи [5].

Водночас, збільшено трансферти місцевим бюджетам на 1,2 млрд. гривень, які передбачені на модернізацію соціальних служб (покращення надання соціальних послуг найуразливішим верстам населення), збільшення розміру допомоги по догляду за особами, які страждають на психічні розлади (підвищення рівня матеріального забезпечення інвалідів I чи II групи внаслідок психічного розладу), підвищення для дітей та непрацездатних осіб рівня забезпечення прожиткового мінімуму при призначенні державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною». Також місцевим бюджетам виділено 1,5 млрд. гривень додаткової дотації на оплату праці працівників бюджетних установ [5].

Проте, зазначені заходи залишають пріоритетним напрямком діяльності місцевих

органів влади створення необхідних умов, що відображають життєво необхідні інтереси людини для нормального матеріального та соціального становища, виходячи з того, що в практичній площині питання про критерії розмежування державних та місцевих інтересів щодо надання послуг освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичного розвитку, працевлаштування, охорони навколишнього середовища тощо не розроблене.

Так, в 2011 році з бюджету м. Харкова на соціально-культурні заходи спрямовано 68,7 % від загальної суми видатків бюджету із загального та спеціального фондів, у тому числі: на освіту – 21,9 %, охорону здоров'я – 19,4 %, соціальний захист і соціальне забезпечення – 23,2 %, культуру – 3,1 %, фізичну культуру та спорт – 1,1 % [6].

Видатки державного бюджету в 2011 році на відповідні заходи склали 30,9 % від обсягу витрат, у тому числі: на освіту (без урахування видатків на професійно-технічну освіту, фінансування яких у 2011 році було передано з державного бюджету на місцевий рівень) – 7,9 %, охорону здоров'я – 3,1 %, соціальний захист та соціальне забезпечення (без урахування видатків на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій) – 13,7 %, духовний та фізичний розвиток (без урахування видатків на підготовку і проведення Євро 2012) – 1,0 % [7].

Наведене свідчить про те, що виконання державних повноважень в частині фінансування галузей соціально-культурної сфери та реалізації соціальних проектів, зорієнтованих на забезпечення безпечної життєдіяльності громадян у сфері соціального захисту шляхом надання соціальних гарантій окремим категоріям громадян, розвитку ринку соціальних послуг, підтримки соціально послаблених верст населення, забезпечення доступності середовища для осіб з фізичними обмеженнями тощо, здійснюється місцевими органами влади, які найбільш близькі до мешканців територіальної громади.

Проте, не дивлячись на практичні напрацювання в сфері перерозподілу бюджетних ресурсів, реалізація тактичних орієнтирів щодо фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, підвищення їх видаткової автономності вимагає забезпечення гарантованого фінансування галузей соціальної сфери та соціальних програм, подальшого вдосконалення системи взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами всіх рівнів, підвищення обґрунтованості визначення соціальних трансфертів, виходячи із реальних потреб і можливостей регіонів.

Досягнення наведеного вимагає прийняття комплексу змін до бюджетного та податкового законодавства, інших нормативно-правових актів, спрямованих на збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок віднесення плати за землю до місцевих податків, продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, оподаткування нерухомого майна, розташованого на території відповідних місцевих рад, запровадження місцевих екологічних зборів, відновлення зарахування адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, спрямування надходжень від судового збору тощо.

Підґрунтям оптимізації видаткових повноважень місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, є формування, встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом України «Про державні стандарти та державні соціальні гарантії». Концептуальні орієнтири державної політики щодо соціальних статистичних нормативів, нормативів мінімального і раціонального споживання, повинні враховувати такі компоненти, як розподіл різноманітних послуг за принципом делегування окремих функцій кожному конкретному рівню влади, фінансування цих послуг (місцеві джерела надходжень, трансфертні платежі, збори від платних послуг), механізм оцінювання потреб населення і якості наданих послуг (соціальний моніторинг).

Наступним напрямом корегування бюджетного законодавства є визначення механізму розрахунку інвестиційних субвенцій. Бюджетним кодексом України (ст. 105) передбачено, що розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках

економічного та соціального розвитку відповідної території, основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, рівня середньомісячної заробітної плати працівників [8]. Але відсутність нормативно-правового акту щодо методології обґрунтування надання обсягу субвенції за цими показниками з урахуванням принципів об'єктивності, відкритості, єдності, збалансованого розвитку територій суперечить зазначеній нормі законодавства та призводить до лобіювання в органах державної влади інтересів окремих адміністративно-територіальних одиниць. Яскравим прикладом цієї ситуації виступають показники отриманих у 2010-2011 роках субвенцій, поточних та капітальних трансфертів, установами та організаціями з державного бюджету у розрізі регіонів України. Так, сума отриманих субвенцій і трансфертів у 2010 році Донецькою областю складає 20,9 відсотків від загальної суми коштів, що спрямовані до регіонів, у 2011 році – 27,0 відсотків, містом Києвом – 15,6 % та 18,3 %, Луганською областю – 7,8 % та 11,0 % відповідно. В той же час по м. Севастополь цей показник дорівнює 0,2 % (2010 рік) та 0,4 % (2011 рік), по Миколаївській області – 0,6 % (2010 рік) та 0,3 % (2011 рік). Така диспропорція у розподілі дотаційних коштів державного бюджету зберігається також в інших областях України.

Проблемним у практиці органів місцевого самоврядування залишається неврегульованість компенсаційних виплат за пільговий проїзд громадським транспортом. Концепція вирішення цього питання повинна здійснюватися в формі адресної грошової дотації, забезпечити відмову від відомчого характеру надання пільг, передбачати поступову диференціацію розмірів заробітної плати та пенсій на підставі порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. При цьому перехід до надання адресної соціальної допомоги та поступової монетизації соціальних пільг повинен ґрунтуватися на впровадженні методів непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги та врахування доходів під час надання пільг. Поряд з цим, ефективному реформуванню системи надання пільг сприятиме розробка єдиної інформаційно-аналітичної системи обліку надання соціальних послуг та запровадження електронної соціальної картки.

Найважливішими для місцевих органів влади виступають питання щодо бюджетної децентралізації, насамперед передачі місцевим бюджетам видатків державного бюджету за окремими програмами у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо, заходи з реалізації яких мають забезпечувати органи місцевого самоврядування з одночасним відділенням державою коштів для забезпечення таких видатків. Враховуючи брак коштів, доцільним видається упорядкування переліку державних цільових програм, приведення їх у відповідність до наявних фінансових ресурсів, оптимізація методики розрахунків видатків на делеговані повноваження, віднесення видатків на позашкільну освіту, зоопарки, компенсацію фізичним особам по догляду за інвалідами до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, передбачення у формулі розрахунків міжбюджетних трансфертів видатків на утримання центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, а також фінансового ресурсу на виплату компенсацій фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Успішність проведення заходів, спрямованих на формування спроможних територіальних громад, що ефективно та в повному обсязі виконуватимуть завдання і функції місцевого самоврядування, вимагає залучення найбільш кваліфікованих фахівців, створення мотиваційного механізму до роботи шляхом забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати. Проте, умови оплати праці фахівців органів місцевого самоврядування, зокрема встановлений діючим законодавством посадовий оклад у структурі заробітної плати (946 гривень) - нижче розміру мінімальної заробітної плати (1094 гривень), призводять до знівелювання міжпосадових співвідношень та впливають на соціально-психологічні аспекти діяльності службовців органів місцевого самоврядування.

Висновки. Беручи до уваги викладене, зробимо висновок, що поступове збільшення соціальних стандартів та підвищення якості соціальних послуг на місцевому рівні можливо

за наявністю чіткого визначення правової стратегії та створення законодавчо-нормативного забезпечення стосовно зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування, формування самодостатніх дієздатних територіальних громад. Законодавчі зміни забезпечать подальшу оптимізацію бюджетної системи України та структурну перебудову видатків місцевих бюджетів, що спрямовуються на суспільні функції (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, фізичний розвиток та культуру).

Перспективи подальших досліджень. Виходячи з вищезазначеного, подальшого дослідження потребує вивчення питання щодо впровадження якісних державних стандартів і нормативів, адаптованих до міжнародних та європейських показників.

Література:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97 – ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vinrada.gov.ua>.
2. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Бюджет г. Харькова на 2012 год/ Департамент бюджета и финансов Харьковского городского совета. – Харьков, 2012. – 398 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» від 13.05.2011 №3358-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22.12.2011 №4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Материалы об исполнении бюджета города Харькова за 2011 год. Департамент бюджета и финансов Харьковского городского совета, г. Харьков, 2012 год.
7. Виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
8. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України /кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.

На підставі практичного узагальнення тенденцій формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, опрацювання сукупності механізмів державного управління соціальною сферою запропоновано удосконалення бюджетного та податкового законодавства, інших нормативно-правових актів, що спрямовано на зміцнення фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування та структурну перебудову видатків місцевих бюджетів в контексті підвищення державних соціальних стандартів та якості соціальних послуг

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, делеговані повноваження, державні соціальні стандарти, соціальні послуги, фінансові ресурси.

ПОВЫШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ И КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

Таукешева Т.Д., к. э. н., заслуженный экономист Украины
Департамент бюджета и финансов Харьковского городского совета

На основании практического обобщения тенденций формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений, проработывания совокупности механизмов государственного

управления социальной сферой предложено усовершенствование бюджетного и налогового законодательства, других нормативно-правовых актов, что направлено на укрепление финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления и структурную перестройку расходов местных бюджетов в контексте повышения государственных социальных стандартов и качества социальных услуг.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, делегированные полномочия, государственные социальные стандарты, социальные услуги, финансовые ресурсы.

INCREASE OF STATE SOCIAL STANDARDS AND QUALITY OF SOCIAL SERVICES AT LOCAL LEVEL: FINANCIAL ASPECT

Taukesheva T. D., PhD, associate professor, the deserved economist of Ukraine
Department of budget and finances of Kharkov city advice

On the basis of practical generalization of tendencies of the local budgets forming and interbudgetary relations, workings out of aggregate mechanisms of state social sphere administration are offered improvement of budgetary and tax legislation, other normatively legal acts, that is directed on the strengthening of the finance and economic independence of local self-government organs and structural alteration of the local budgets charges in the context of state social standards and quality of social services increase.

Keywords: local self-government organs, delegated plenary powers, state social standards, social services, financial resources.

Надійшла до редакції 31.05.2012 р.

© Таукешева Т.Д., 2012 р.