

Соціальна складова реформування фінансової системи в частині змін до Бюджетного кодексу України

А. КЛИМЕНКО

Міністерство соціальної політики України

В статті розглянуті зміни у Бюджетному кодексі України. Проаналізовані соціальні аспекти реформування фінансової системи.

В статье рассмотрены изменения в Бюджетном кодексе Украины. Проанализированы социальные аспекты реформирования финансовой системы.

In this article the changes of Ukraine Budget Code is considered. The social aspects of reformation of the financial system are analysed.

Ключові слова: реформування, соціальна складова, Бюджетний кодекс України.

Внутрішні соціально-економічні відносини значною мірою регулюються сучасними державами за допомогою правових актів, що закріплюють ці відносини, а також через фінансування розвитку державного сектора, науки, культури, освіти, соціального захисту населення, через податкову, кредитну, банківську системи, ціноутворення та інші регулятори з метою досягнення цілей, визначених державною соціально-економічною політикою.

Враховуючи відчутний вплив світової фінансово-економічної кризи на соціально-економічну ситуацію в Україні, роль удосконалення правової бази в процесах реформування економіки України стала провідною та визначальною для реалізації планів виходу з кризи та розвитку країни.

Особливо зазначені зміни мають стосуватися законодавчої бази, яка формувалася в умовах, що на даний час суттєво змінилися.

Зокрема, з 21 червня 2001 р., коли прийняли попередню редакцію Бюджетного кодексу України, було внесено безліч змін до законодавства, застосування яких доводилося щорічно врегульовувати законом про Державний бюджет України. Двадцять три закони, якими до нього вносилися зміни, як виявилось, були фрагментарними, спрямовувалися лише на вирішення окремих вузькоспеціалізованих питань та не враховували змін у законодавстві, тенденцій соціально-економічного розвитку країни, не були орієнтованими на перегляд основ і принципів бюджетного процесу відповідно до провідного міжнародного досвіду. Тому, щоб гармонізувати бюджетне законодавство, виникла необхідність унормування низки положень Бюджетного кодексу із застосуванням інноваційних підходів.

Необхідно було створити правове підґрунтя подальшому розвитку середньострокового бюджетного

планування, програмно-цільового методу бюджетування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, удосконалення системи державного фінансового контролю із посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

У першу чергу, Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (від 23.12.2010 № 2856-VI) створює передумови та стимули для підвищення якості управління бюджетними коштами, а також для проведення реформ в інших сферах суспільства.

Так, законом унормовано актуальні для державного і місцевих бюджетів питання, враховано пропозиції органів державної влади та місцевого самоврядування, які накопичилися з часу прийняття Бюджетного кодексу України, та зарубіжний досвід побудови бюджетної системи.

При цьому значна частина змін стосувалась функціонування та фінансування системи соціального захисту населення, оскільки цим же законом встановлено основні принципи бюджетної системи України, що є більше соціальними, ніж фінансовими, — принцип субсидіарності, за яким розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватись на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача, та принцип справедливості і неупередженості, за яким бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Тому на початковому етапі впровадження цих змін важливим є зосередження уваги на нових положеннях документа, які дають додаткові можливості

для покращення видаткової політики щодо соціального обслуговування громадян.

Зазначаючи, що майже всі положення Бюджетного кодексу мають відношення до соціальної політики, акцентуємо увагу на нормах, які безпосередньо регламентують фінансове забезпечення соціальної політики.

Наприклад, кожного року законами про Державний бюджет України визначався перелік захищених видатків бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. Водночас цей перелік не був стабільним, і видатки, які одного року вважалися захищеними, у наступному ставали незахищеними, що позбавляло можливості ефективно планувати соціальні програми, оскільки захищались, здебільшого, соціально значущі статті. Нарешті кодексом визначено незмінний, затверджений раз і назавжди, перелік захищених видатків бюджету.

Тобто у разі проведення секвестру (як у 2010 р.) чи інших процедур зменшення видаткової частини бюджету в жодному разі не будуть зменшені такі соціально важливі видатки, як видатки на оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування; фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки; підготовку кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації.

Навіть у разі збільшення дефіциту, яке обов'язково спричинить скорочення загальної суми видатків, затверджених у державному або місцевому бюджетах, згадані вище статті видатків залишаться незмінними, що перешкоджатиме зниженню рівня соціального захисту населення.

Для розуміння важливості цієї норми необхідно зазначити, що у 2010 р. 87,3% видатків загального фонду державного бюджету, тобто 208,1 млрд грн, припадало на захищені статті.

Кодекс зафіксував певне матеріальне поліпшення стану місцевих бюджетів. Насамперед зроблено спробу зменшити ризики їх виконання внаслідок неприйняття державного бюджету. Віднині, якщо ця проблема виникне, трансферти до місцевих бюджетів будуть вважатися такими, які були в проекті закону про державний бюджет, поданому Урядом до Парламенту.

Змінами до Бюджетного кодексу розширено перелік джерел доходів місцевих бюджетів, що зумовить збільшення їх обсягу. Зокрема: шляхом встановлення

нового місцевого податку (податку на нерухомість) очікується зростання на 370 млн грн, за рахунок перерозподілу коштів з державного бюджету — на 1,6 млрд грн (плати за отримання ліцензій та сертифікатів, державну реєстрацію — 304,1 млн грн; частини збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення — 385,3 млн грн; частини плати за користування надрами загальнодержавного значення — 800 млн грн; частини збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення — 74 млн грн; плати за використання інших природних ресурсів — 1,3 млн грн; плати за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, — 1,3 млн грн; надходження від продажу безхазяйного майна — 21,4 млн грн); шляхом передачі коштів із кошика I до кошика II місцевих бюджетів надходжень від плати за землю, адміністративних штрафів, плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності — на 2,7 млрд грн, шляхом віднесення до бюджету розвитку надходжень від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, частини податку на прибуток — 9,1 млрд грн.

Розширено видаткові повноваження місцевих бюджетів, зокрема за рахунок додаткового включення до видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, видатків на фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів (147,3 млн грн), центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (39,7 млн грн), утримання позашкільної освіти (500 млн грн), виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги (132,8 млн грн).

Ще одна зміна — фінансові нормативи бюджетної забезпеченості — розраховуватиметься на підставі державних соціальних стандартів і нормативів. Важливо зазначити, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного й соціального розвитку.

Окремі адміністративно-територіальні одиниці мають різний податковий потенціал, неоднакову

вартість послуг, які надаються місцевими органами влади, що обумовлено відмінностями рівня розвитку економіки, стану соціальної і побутової інфраструктури, природно-кліматичних умов, різним екологічним і техногенним станом. Тому нормативи бюджетної забезпеченості застосовуються з урахуванням коефіцієнтів коригування, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У галузі соціального захисту і соціального забезпечення застосовуються такі коефіцієнти коригування:

- коефіцієнт приведення кількості одиноких непрацездатних громадян, які потребують надання різних видів соціальної допомоги територіальними центрами та відділеннями соціальної допомоги вдома (за винятком стаціонарних відділень для постійного проживання), станом на 1 січня року, що передує плановому, у сільській місцевості до кількості відповідного контингенту у міській місцевості (дорівнює 1,4);

- коефіцієнт смертності осіб віком 70 років і більше в регіоні при розрахунку обсягу видатків на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни для бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, бюджету міст Києва і Севастополя;

- коефіцієнт приведення чисельності осіб, що належать до категорії 1 постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи та потерпілих дітей, до загальної чисельності осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, при розрахунку показника обсягу видатків, пов'язаних з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (дорівнює 3,7043);

- коригуючий коефіцієнт урахування видатків на утримання центрів в областях, в яких нарахування та виплата допомоги, компенсацій та субсидій здійснюється централізовано (дорівнює 2,38).

Кодексом зафіксовано, що законом про Державний бюджет України визначаються розмір мінімальної заробітної плати і розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення, та рівень забезпечення прожиткового мінімуму. Ці показники встановлюються відповідно до Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» і знаходять своє відображення у Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний бюджетний період у розділі «Особливі положення». Це важливо для бюджетного процесу, тому що величина мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму в поточному бюджетному періоді впливає на розміри посадових окладів працівників бюджетної сфери, оплата праці яких здійснюється на основі єдиної тарифної сітки, державних соціальних допомог сім'ям з дітьми, ма-

лозабезпеченим сім'ям, а це, у свою чергу, впливає на зміну обсягів видатків з бюджетів різних рівнів.

Слід зазначити, що за 2010 р. середньозважені місячні розміри прожиткового мінімуму на одну особу (843 грн), мінімальної заробітної плати (888 грн) та мінімальної пенсії (709 грн) збільшилися проти аналогічних показників 2009 р. відповідно на 32,1; 38,1 та 38,9%. Разом з тим, у 2009-2010 рр. посадовий оклад працівника першого тарифного розряду на основі Єдиної тарифної сітки встановлюється нижче розміру мінімальної заробітної плати (на кінець 2010 р. такий показник становив 65,1% мінімальної заробітної плати), що негативно позначається на рівні оплати праці та міжпосадових співвідношеннях зарплат у бюджетній сфері.

Також кодексом доручено забезпечення надання пільг окремим категоріям громадян шляхом запровадження соціальних карток. Ця процедура має реалізувати прозорий та ефективний механізм соціального обслуговування населення, впровадити прогресивні стандарти соціального забезпечення громадян і значно оптимізувати процеси планування та використання державних коштів.

У частині практичної підготовки до реалізації цього завдання налагоджена ефективна співпраця між Мінпраці, НБУ, Мінтрансом, Мінфіном та фондами соціального страхування.

Відповідно до попередньої редакції Бюджетного кодексу з державного бюджету щорічна разова допомога до 9-го травня повинна була надаватися лише ветеранам Великої Вітчизняної війни, що не відповідало Закону України «Про жертви нацистських переслідувань». Тому новою редакцією офіційно закріплено можливість надавати таку допомогу і жертвам нацистських переслідувань.

Також кодексом 2001 р. встановлено надання з державного бюджету довічної стипендії лише учасникам бойових дій, з числа яких стипендіатами стали у 2011 р. 85 осіб. При цьому, згідно із законодавством, на державні стипендії мають право й інші категорії населення. Тому, щоб не обмежувати коло отримувачів лише учасниками бойових дій, в останній редакції кодексу закріплено можливість виплати такої стипендії ще і громадянам України, які зазнали переслідувань за правозахисну діяльність, та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною. Це збільшило чисельність отримувачів до 335 осіб.

Оскільки законодавство передбачає державне фінансування не лише соціального страхування на випадок безробіття, передбачено передачу бюджетних коштів до інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Враховуючи, що з 2004 р. всі програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, передано на фінансування з державного бюджету, у новій редакції Бю-

джетного кодексу зафіксовано такий перерозподіл джерел фінансування.

Аналогічно в новому кодексі вирішено питання соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію.

Зміни в кодексі стосуються також забезпечення центрів професійної реабілітації інвалідів. Так, з державного бюджету забезпечується функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, яких нині десять, і на їх утримання за рахунок адміністративно-господарських санкцій, що їх сплачують роботодавці за невиконання встановленого цим Законом нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, у 2011 р. передбачається витратити близько 55–60 млн грн.

При цьому з 2011 р. за рахунок видатків районних бюджетів та бюджетів міст республіканського, Автономної Республіки Крим і обласного значення, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, фінансуються центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центри професійної реабілітації інвалідів на суму близько 133 млн грн. Слід зазначити, що у минулих роках не було передбачено механізму фінансування діяльності цих закладів.

Також з метою розширення переліку напрямів державної підтримки соціального захисту громадян змінено систему вичерпних переліків, які обмежували розвиток соціальної політики, розподіл видатків з Державного бюджету України доповнено напрямком «інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій». Зокрема Концепція реформування системи соціальних послуг (затверджена Розпорядженням КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178-р) та План дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг (затверджений Розпорядженням КМУ від 30.06.2008 р. № 1052-р) передбачають надання послуг на рівні громад (а саме — на рівні конкретного міста, району області), що означає необхідність виділення коштів для фінансування відповідного обсягу соціальних послуг з бюджетів різних рівнів. Зазначене узгоджується зі статтею 14 Закону України «Про соціальні послуги», якою передбачено, що фінансування соціальних послуг має здійснюватися за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел.

Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського підпорядкування, Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, після набуття чинності новим кодексом можуть спрямовуватися на центри

соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та на компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги.

Крім того, за рахунок зазначеного вище джерела надто обмежений перелік пільг ветеранам війни і праці, допомог сім'ям з дітьми, додаткових виплат населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян розширено. Додані допомога малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям, житлові субсидії населенню. При цьому чітко визначено категорії громадян, яким надаються пільги.

До видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, крім обмеженого переліку фінансування державних програм соціального захисту та соціального забезпечення, передбачених редакцією 2001 р., в новому кодексі включено видатки на центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту і транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп.

При цьому, зазначені статті, здебільшого, вже фінансувалися за рахунок цього джерела. Наприклад, виплати на бензин та встановлення телефонів були передані з Державного бюджету на міжбюджетні трансферти ще у 2006 р., однак це не було відображено в Бюджетному кодексі.

Уточнено назву Центрів по нарахуванню пенсій на Центри з нарахування та здійснення соціальних виплат, що краще відображає функції цих установ.

Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, доповнені фінансуванням закладів соціального захисту для бездомних громадян, центрів соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань.

Також з місцевого бюджету мають здійснюватися компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян та компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги.

Крім підтримки з державного бюджету, місцеві бюджети також можуть надавати фінансову підтримку та кредитування ветеранським організаціям.

Перелік встановлених у кодексі видатків місцевих бюджетів не є вичерпним і може бути розширений видатками на інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, які можуть затверджуватися відповідною радою згідно із законом. Відповідно до принципу самостійності бюджетів це означає, що місцеві ради мають право встановлювати своїми рішеннями види таких додаткових місцевих програм і обсяги їх фінансування. Видатки на такі програми мають здійснюватися виключно за рахунок власних надходжень до відповідних місцевих бюджетів, а не за рахунок трансфертів з державного бюджету.

В останній редакції кодексу прописано процедуру перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, конкретизовано субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам за державними програмами соціального захисту.

Так, визначається, що за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надаються пільги, виходячи із розрахунку вартості однієї тонни твердого палива та одного балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право згідно із статтею 48 Гірничого закону України, — із розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля на побутові потреби на домогосподарство на рік. Граничні показники вартості твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу для Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя визначаються Кабінетом Міністрів України.

При цьому місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право:

- встановлювати збільшені норми на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива та скрапленого газу особам, які мають право на пільги та житлові субсидії відповідно до законодавства, за рахунок та в межах коштів відповідних місцевих бюджетів;

- надавати пільги на тверде та рідке пічне побутове паливо і скраплений балонний газ у натуральній формі або готівкою.

Натуральні норми забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленим газом, відповідно до яких надаватимуться пільги і житлові субсидії готівкою для відшкодування витрат на їх придбання, затверджуються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями в межах мінімальних норм та

граничних показників їх вартості, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з обсягу коштів, призначених на зазначену мету.

З метою захисту громадян від несплати їм належної заробітної плати, відтепер за наявності простроченої кредиторської заборгованості із заробітної плати (грошового забезпечення), стипендій, а також за спожиті комунальні послуги та енергоносії, заборонено здійснювати платежі за іншими заходами, пов'язаними з функціонуванням бюджетних установ (крім захищених видатків бюджету), до погашення такої заборгованості.

Також, якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв.

Відтепер Бюджетним кодексом закріплено можливість на поворотній основі залучати кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України. Тобто тимчасові касові розриви Пенсійного фонду України, пов'язані з виплатою пенсій, в обов'язковому порядку покриваються Державним казначейством України у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

Звичайно, реформування фінансового забезпечення соціального захисту населення не припиняється. Так, наступним кроком є прийняття Податкового кодексу України, який має не менший вплив на соціальну політику в країні та містить велику кількість норм, що прямо та опосередковано формують соціальні відносини.

В подальшому передбачається удосконалювати методику розрахунку обсягів субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту та мінімізувати надання таких субвенцій шляхом проведення взаєморозрахунків.

Також необхідно удосконалити систему надання пільг і субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг шляхом впровадження єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, та здійснення дієвого контролю за встановленням економічно обґрунтованих цін і тарифів на житлово-комунальні послуги.

Також пріоритетною метою сучасних реформ є забезпечення належного рівня життя людей похилого віку на засадах соціальної справедливості, гар-