УДК 351.773

А. А. Халецька,
к. н. держ. упр., доцент, докторант, НАДУ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ БАЗИ УСТАНОВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Досліджуються напрями державної політики регулювання розвитку економічної бази установ соціального захисту населення.

It has been studied the tasks of public policy of regulation of the development of institutions of social protection of population.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ЗВ'ЯЗОК З НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Наслідки світової фінансової кризи, перші ознаки якої стали помітними на іпотечному ринку США ще в 2006 році, вже призвели до значних змін в світовій економіці та до глобального економічного падіння. Кризові явища торкнулися не тільки фінансового сектору економіки багатьох країн, а й реального сектору економіки. За таких умов перед Україною постає складне завдання щодо виконання взятих державою зобов'язань в сфері соціального захисту населення, що припускає вироблення чіткої стратегії підвищення дієвості та економічної ефективності установ соціального захисту населення.

Економічна ефективність установ соціального захисту населення визначається їх економічною базою, яка включає: соціально-економічні відносини між виробниками і споживачами соціальних послуг; використання наявних чинників виробництва соціальних послуг; їх розподіл, обмін і споживання з метою максимального задоволення потреб населення в отриманні соціальних послуг. Разом з тим попит населення фактично є необмеженим, а пропозиція економічних ресурсів, необхідних для виробництва соціальних послуг в умовах кризи, навпаки, обмежується. Таким чином, пропозиції ресурсів стають рідкісними по відношенню до потреб населення, які вони покликані задовольняти. Існування рідкості означає, що існує необхідність вибору пріоритетів на даний момент часу для суспільства у сфері надання соціальних послуг.

СТУПІНЬ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ

Різним аспектам вироблення чіткої стратегії підвищення дієвості та економічної ефективності установ соціального захисту населення, її реалізації в процесі соціально-економічної діяльності присвячено багато вітчизняних і зарубіжних досліджень. Але ж деякі проблеми залишаються ще недостатньо розглянутими і вирішеними. Науково обгрунтованих досліджень потребують напрями державної політики розвитку економічної бази установ соціального захисту населення, такі як: доповнення економічної бази установ соціального захисту населення іншими ресурсами; поступовий перехід від бюджетних джерел фінансування до багаторівневих і багатоканальних по відношенню до установ соціального захисту населення; виявлення джерел багаторівневого і багатоканального формування фінансових ресурсів установ соціального захисту населення.

ЗАГАЛЬНА МЕТА

Система установ соціального захисту населення являє собою економічну систему та припускає дослідження її розвитку й функціонування. Тому необхідним вважається з'ясування соціально-економічних відносин, які виникають і реалізуються в процесі державного регулювання розвитку економічної бази установ соціального захисту населення в Україні.

Метою дослідження є визначення особливостей дії установ соціального захисту населення на економічну систему в необхідному для реалізації соціальної політики держави напрямі.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ОБГРУНТУВАННЯ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Структурі економічної бази системи установ соціального захисту населення притаманні загальні для будь-яких систем елементи: вхід, процес, вихід, мета, зворотній зв'язок; функціонування, зростання, розвиток, взаємодія тощо. При цьому кожний елемент системи розглядається як система взаємопов'язаних, взаємодіючих і взаємозалежних елементів, потребуючих узгодження з місією та цілями економічної системи установ соціального захисту населення та врахування особливостей соціально-економічної ситуації в країні.

Місією економічної системи установ соціального захисту населення є підвищення дієвості та економічної ефективності соціального обслуговування незахищених верств населення й осіб з обмеженням життєдіяльності за рахунок посилення центральних і регіональних соціальних служб в Україні, надання їм всебічної підтримки. Визначення місії економічної системи установ соціального захисту населення конкретно вказує на: споживачів соціальних послуг; мету функціонування, зростання і розвитку установ; очікувану соціально-економічну результативність їх діяльності.

Ціллю системи установ соціального захисту населення в умовах макроекономічної нестабільності стає розробка та апробація інноваційних моделей надання соціальних послуг.

Вхідними елементами структури економічної бази установ соціального захисту населення є її економічні ресурси, в яких ключову позицію займають фінансові ресурси. Еко-

номічні ресурси це:

— фінансові ресурси;

— демографічні ресурси (визначають кількісний показник чисельності населення, що потребує соціальних послуг з боку установ соціального захисту);

— кадрові ресурси (визначають кількісний показник працівників установ соціального захисту населення, їх кваліфікацію);

— ресурси капіталу (визначають кількісний показник капітальних витрат — довгострокові внески, тобто капітальні вкладення до основних фондів (будівлі, споруди, устаткування), що належать установам соціального захисту населення, а також створення державних запасів і резервів та придбання землі);

— матеріальні ресурси (визначають кількісний показник поточних витрат відповідно до статтей бюджетної класифікації України);

— інформаційні ресурси (визначають попит і пропозицію на ринку соціальних послуг);

— ресурси управління (сприяють ухваленню соціально-результативних управлінських рішень щодо надання соціальної, медичної та професійної реабілітації, коректуванню діяльності установ соціального захисту населення, підвищенню якості індивідуальних послуг).

У системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної соціальної політики головним органом є Міністерство праці та соціальної політики (далі — Мінпраці), яке було створено 2 листопада 2006 року. Основними завданнями Мінпраці є забезпечення: реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції; соціального захисту населення; соціального страхування; соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю; нормування та стимулювання праці; умов праці, пенсійного забезпечення тощо. До структури органів та установ в складі Мінпраці відносять: Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю "Держнаглядпраці", Державна служба зайнятості, Структурний Підрозділ з питань Дитячої праці (СППДП) та сфера його повноважень, Державний комплекс ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів, Центр дитячої ортопедії та реабілітації, Промислове об'єднання "Укрпротез", Фонд соціального захисту інвалідів, Пенсійний Фонд України, Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів та регіональні управління праці та соціальної політики [1].

За останні роки в системі соціального обслуговування населення України відбулися суттєві позитивні зміни як на законодавчому, так і на практичному рівнях. Прийнято Закон "Про соціальні послуги", розширюється коло недержавних організацій, що надають якісні соціальні послуги. Донедавна в Україні виділення фінансових ресурсів на соціально-економічні проблеми проводилося за залишковим принципом, оскільки дані проблеми вважалися другорядними в порівнянні з матеріальним виробництвом, при цьому соціальні послуги надавалися населенню безкоштовно за рахунок фондів суспільного споживання, джерелом яких був державний бюджет.

Із розвитком ринкових відносин фінансові ресурси перетворюються в багатоканальні і багаторівневі джерела фінансування установ соціального захисту населення, наслідком чого стає ускладнення економічної бази установ соціального захисту населення. Все це потребує посилення ролі державного регулювання розвитку економічної бази установ соціального захисту населення.

Багаторівневими джерелами фінансування установ соціального захисту населення виступають грошові кошти бюджетів трьох рівнів: державного, регіонального та місцевого самоврядування. Правові засади бюджетної системи закріплює Конституція України, виданий на її основі Бюджетний Кодекс України та інші законодавчі акти. Бюджетна система України становить врегульовану нормами права сукупність державного та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою. Організація Бюджетної системи України грунтується на принципах єдності, збалансованості, незалежності і самостійності місцевих бюджетів, повноти, обгрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, відповідальності, публічності та прозорості.

Єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, використанням єдиної бюджетної класифікації і єдиних форм бюджетної документації. Принцип повноти допускає, що в кожній ланці бюджетної системи має місце віддзеркалення доходів і витрат в їх повному обсязі. З принципами повноти і збалансованості пов'язаний принцип обгрунтованості бюджетної системи, за яким бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного та соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету. Публічність і прозорість означає необхідність публікації затверджених бюджетів і звітів про їх виконання для широкої громадськості. Принцип самостійності бюджетної системи грунтується на нормах Конституції України — самостійність різних рівнів бюджетної системи припускає наявність власних джерел доходів у кожного з рівнів системи і право самостійно визначати напрям та обсяги витрат відповідно до закріплених повноважень. Суть принципу збалансованості бюджетної системи полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягові надходжень до бюджету на відповідний період (плановані на майбутній бюджетний період видатки бюджету мають бути підтверджені реальними доходами).

Відповідно до принципу ефективності усі учасники бюджетного процесу при складанні та виконанні бюджету мають досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. За принципом субсидіарності розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен грунтуватися на максимально можливому наданні суспільних послуг їх безпосередньому споживачеві. Принцип цільового використання полягає в тому, що всі бюджетні кошти повинні використовуватися тільки на цілі, що визначені бюджетним призначенням. Нецільове використання бюджетних коштів є бюджетним правопорушенням.

Принцип справедливості й неупередженості, який закріплено в статті 95 Конституції України [2], означає, що Бюджетна система України грунтується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Додержання цього принципу дозволяє забезпечувати рівний доступ громадян до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій, реалізується через норми Бюджетного Кодексу України в частині визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання [3].

Із вищесказаного виходить, що разом з багаторівневим фінансуванням установ соціального захисту населення з бюджетів різного рівня можуть бути реалізовані заходи багатоканального фінансування прямої і непрямої дії.

Багатоканальними джерелами прямого фінансування установ соціального захисту населення особливо в умовах скорочення фінансуван-

ня соціальних програм у зв'язку з фінансово-економічною кризою можуть стати додаткові позабюджетні джерела фінансового забезпечення таких установ, такі як: кошти, що поступають від цільових соціальних фондів (соціальне забезпечення); кредити банків і кошти інших кредиторів; доходи від підприємницької діяльності установ соціального захисту населення; доходи від цінних паперів; кошти, що поступають як плата за соціальні послуги; добродійні внески і пожертвування; інші джерела не заборонені законом.

Разом з тим існує необхідність та можливість розширити перелік додаткових джерел фінансового забезпечення установ соціального захисту населення у напрямі: регіонального пільгового оподаткування на прибуток організацій, що є спонсорами установ соціального захисту населення; стратегічних засобів цільових програм різних рівнів; акумуляції додаткових фінансових ресурсів в регіональних відділеннях банків.

Багатоканальними джерелами непрямого фінансування установ соціального захисту населення є надання законодавчо встановлених пільг (податкових, комунальних, транспортних тощо) у напрямі:

— надання податкових пільг інвесторам, що вкладають кошти в розвиток установ соціального захисту населення; власникам, що здають своє майно в оренду установам соціального захисту населення; підприємствам, що реалізовують продукцію установ соціального захисту населення;

— надання фінансових пільг окремим категоріям населення: інвалідам — тарифні пільги на житло, культурні послуги, на проживання в гуртожитку, надання пільг по оплаті послуг житлово-комунального господарства, медичних послуг для малозабезпечених категорій населення, пільги на проїзд в транспорті тощо;

— надання непрямої підтримки (приміщення і устаткування);

— сприяння розвитку установ соціального захисту населення, що знаходяться у приватній власності.

Традиційними стратегічними ресурсами економічної бази системи установ соціального захисту населення є трудові, капітальні і матеріальні ресурси. В умовах ринку все більшого значення набувають інформаційні та демографічні ресурси.

Інформаційні ресурси — це організаційно впорядкована сукупність нормативно-правових документів і інформаційних технологій, баз даних, які визначають попит і пропозицію видів соціальних послуг, що надаються. Інформаційні ресурси є різноманітними та містять статистичну, виробничо-економічну, комерційну, ділову, кон'юнктурну (попит-пропозиція), банківську, біржову, довідкову (про податки, ціни і тарифи), науково-економічну, нормативну (регулюючу правові відносини в економічній сфері) інформацію.

Необхідно також приділяти більше уваги демографічним ресурсам як складовій економічної бази установ соціального захисту населення. При підвищенні соціально-економічного рівня розвитку країни зменшується контингент осіб, які потребують послуг установ соціального захисту населення, що приводить до скорочення мережі таких установ, перегляду їх функцій, а у результаті сприяє економії фінансових ресурсів, які направляються на їх розвиток. При низькому рівні соціально-економічного розвитку спостерігається збільшення чисельності населення з низьким доходом, що потребує послуг установ соціального захисту населення, що призводить до збільшення фінансових витрат на їх розвиток.

Як випливає з аналізу приведених вище ресурсів економічної бази установ соціального захисту населення, простежується прямий взаємозв'язок, взаємодія і взаємозалежність фінансових ресурсів з іншими ресурсами економічної бази установ соціального захисту населення при державному регулюванні розвитку економічної бази установ соціального захисту населення.

Ефективний взаємозв'язок між ресурсами забезпечується за допомогою державного регулювання.

Із розвитком недержавних установ соціального захисту населення збільшується частка приватного капіталу в їх економічній базі, тим самим створюється конкурентне середовище, що сприяє соціально-економічній результативності діяльності таких установ. Багатоканальні додаткові джерела фінансування тільки набирають силу і найближчим часом не можуть зробити істотного впливу на розвиток економічної бази установ соціального захисту населення.

Оскільки основними джерелами фінансових ресурсів залишаються бюджети всіх рівнів, то процес розвитку і функціонування економічної бази установ соціального захисту населення, як системи регламентується нормами діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і учасників бюджетного процесу по складанню і розгляду проектів бюджетів державних позабюджетних фондів. Подальшими стадіями бюджетного процесу розвитку і функціонування економічної бази установ соціального захисту населення як системи стають стадії затвердження й виконання бюджетів всіх рівнів, а також бюджетів державних позабюджетних фондів, завершуючись стадією щодо здійснення контролю за їх виконанням.

ВИСНОВКИ

Визначено необхідність та можливість поступового переходу від одного постійного бюджетного джерела фінансування до багаторівневих і багатоканальних джерел фінансування установ соціального захисту населення в умовах формування ринку соціальних послуг, ускладнених макроекономічною нестабільністю. Обгрунтовано необхідність доповнення економічної бази установ соціального захисту населення інформаційними ресурсами, демографічними ресурсами тощо. Виявлено джерела багаторівневого і багатоканального формування фінансових ресурсів установ соціального захисту населення як складової їх економічної бази, що сприятиме приросту ресурсів для надання соціальних послуг населенню країни.

Література:

1. Грузінова Л.П. Законодавство України про працю: Навч. посіб. — К.: Прецедент, 2008. — 152 с.
2. Конституція України // Закони України. — Т.10. — К.: 1998. — С. 5—41.
3. Бюджетне, податкове та митне законодавство України / О.А. Костюченко, В.П. Жиромський, Т.М. Моторіна. — К.: Прецедент, 2007. — 93 с.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2009 р.