

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Стаття присвячена ефективності використання державних ресурсів, визначенню причин, які негативно впливають на їх використання, підготовці пропозицій щодо поліпшення системи соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в Україні.

The article is devoted to the efficiency of use of public funds, definition of reasons which negatively influence on their using, preparation of the suggestion concerning improvement of the system of social protection of citizens which suffered owing to the Chernobyl catastrophe of Ukraine.

Ключові слова: державні ресурси, ефективність, використання фінансових ресурсів, соціальний захист громадян.

Key words: public resources, efficiency, use of financial resources, social protection of citizens.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Проблеми, які породила Чорнобильська катастрофа, з роками не зникають, вони трансформуються в інші форми, а деякі, насамперед соціальні та економічні, загострюються.

За статистичними даними в станом на 01.01.2009 статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи в Україні мають близько 2 млн 307 тис. осіб.

Чорнобильська катастрофа заподіяла екологічної шкоди 12 областям, 73 адміністративним районам, 8 містам обласного підпорядкування та 2163 населеним пунктам, які віднесені до радіоактивно забруднених територій.

З роками спостерігається часткове зменшення рівня забруднення територій, що підтверджують проведені щорічні дозиметричні паспортизації, проте рівень забруднення окремих територій і до цього часу залишається істотним.

Отже, незважаючи на час, що минув з дня аварії на Чорнобильській АЕС, питання подолання наслідків аварії та соціального захисту населення, що постраждало від неї, залишаються актуальними.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: невідповідність окремих норм законодавства з питань соціального захисту осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ос-

новним принципам бюджетної політики порушує рівність прав громадян, паралізує роботу територіальних органів праці та соціального захисту, призводить до відволікання коштів, передбачених на проведення соціальних виплат. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях як виділення так і використання коштів. Завданням статті є оцінити ефективність витрачання коштів державного бюджету, передбачених на соціальний захист постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Загальновідомо, що Чорнобильська катастрофа підкосила фундаментальні підвалини людства в екологічному, духовному, соціальному, економічному та медичному аспектах.

Учасників ліквідації наслідків аварії — 266801 особа. Потерпілих внаслідок аварії — 2041193 особи, з них: 511700 дітей, віднесених до потерпілих, 24069 осіб, що мають статус дружини/чоловіка померлого громадянина, смерть якого пов'язана з Чорнобильською катастрофою.

За останні 11 років загальна чисельність громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зменшилась на 26 %. При цьому чисельність осіб, віднесених до I категорії, тобто інвалідів, зросла майже на 80 %,

більше половини з яких — безпосередні учасники ліквідації наслідків аварії.

Зростання чисельності інвалідів відбувається як за рахунок учасників ліквідації наслідків аварії, так і за рахунок потерпілих. Якщо у 1991 році таких інвалідів налічувалося близько 2 тис. осіб, то на сьогодні їх вже понад 109 тис. дорослих та 2,6 тис. потерпілих дітей-інвалідів [8].

Обсяг видатків на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, передбачається щороку з урахуванням реальних можливостей видаткової частини державного бюджету України та щороку збільшується.

Так, в державному бюджеті на 2007 рік на соціальний захист постраждалих затверджено понад 1,9 млрд грн., на 2008 рік — майже 2,1 млрд грн.

Поряд з цим, зазначений рівень забезпечив потребу в коштах лише на 13 % у 2007 році та на 10 % у 2008 році. А рівень забезпечення потреби в коштах за окремими програмами становив усього 4—8 %.

Майже за всіма програмами виплати здійснювалися у розмірах, встановлених постановами Кабінету Міністрів України. Водночас це лише 1,2 % — 2,1 % від розмірів, затверджених Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи".

Окремі виплати проводяться в сумах, розмір яких не забезпечує сутності грошової допомоги та відповідно досягнення мети бюджетної програми:

Визначено постановою КМУ від 26.07.1996 № 836	Передбачено Законом
Виплата щомісячної грошової допомоги у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва і особистого підсобного господарства	
II зона – 2,6 грн.	II зона – 315 грн.
III зона – 2,1 грн.	III зона – 252 грн.
IV зона – 1,6 грн.	IV зона – 189 грн.
Доплата громадянам, які працюють на радіоактивно забрудненій території	
II зона – 13,2 грн.	II зона – 1890 грн.
III зона – 10,5 грн.	III зона – 1260 грн.
IV зона – 5,2 грн.	IV зона – 630 грн.

Всього на проведення даних виплат з державного бюджету витрачено 138,9 млн грн., (у 2007 році — 64,6 млн грн., у 2008 році — 74,3 млн грн.). З огляду на викладене витрачання цих коштів не можна визнати ефективним, оскільки мета програм, надання допомоги та компенсацій в таких обсягах не може бути досягнута [4; 6].

Звичайно, виникає питання: яка ж оцінка якості соціального захисту громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи? На основі цього було проведено анкетування постраждалих громадян та працівників територіальних управлінь праці та соціального захисту.

Цікаво, що на тлі того, що рівнем соціального захисту не вдоволені 95 % опитаних громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, результати анкетування засвідчили також, що рівень соціального захисту осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, визнали недосконалим ще 42,4 % опитаних працівників управлінь праці та соціального захисту,

57,1 % вважають, що він потребує суттєвих змін.

Крім того, спостерігається зростання кількості звернень постраждалих громадян з позовами до суду, що також свідчить про наявність проблем у соціальному захисті осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

У 2007 році територіальними управліннями праці та соціального захисту отримано для виконання понад 11 тис. рішень суду, а у 2008 році їх кількість перевищила 16 тисяч.

Основним нормативно-правовим актом, який спрямований на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28.02.1991 № 796-XII (далі — Закон). Протягом часу дії Закону до нього внесено понад 40 змін. Проте окремі його норми є нерегульованими та суперечать основним принципам бюджетної політики України [4].

Так, статтею 7 Бюджетного кодексу України одним з основних принципів бюджетної системи визначено збалансованість. Частиною другою статті 4 передбачено, що при здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного кодексу України та законів про Державний бюджет України [1].

Окремими статтями Законів України "Про державний бюджет України" (ст. 101 у 2007 році та ст.73 у 2008 році) Кабінету Міністрів України надано право встановлювати розміри соціальних виплат, які відповідно до законодавства визначаються залежно від розміру мінімальної заробітної плати, в абсолютних сумах у межах асигнувань, передбачених за відповідними бюджетними програмами. А тому при визначенні розміру компенсаційних виплат, доплат та допомоги Кабінетом Міністрів України, виходячи з реальних можливостей видаткової частини державного бюджету на відповідний рік, встановлювалися фіксовані розміри виплат, які становили лише 1,2 % — 2,1 % від розмірів, визначених Законом [2; 3].

Зокрема, Законом передбачена одноразова компенсація учасникам ліквідації наслідків аварії, які стали інвалідами I групи в розмірі 37800 грн. (60 мінімальних заробітних плат), а постановою КМУ від 26.07.1996 № 836 ця виплата передбачена в розмірі 379,3 грн., що становить лише 1 %, від суми, визначеної Законом.

Доплата за роботу в 4-й зоні посиленого радіоактивного контролю передбачено Законом в розмірі 630 грн. в місяць, а постановою КМУ від 26.07.1996 № 836 встановлено 5,20 грн., в 3 зоні відповідно 1260 грн. та 10,50 грн., в 2-й зоні гарантованого добровільного відселення — 1890 грн. та 13,20 грн.

Щорічна допомога на оздоровлення інвалідам I—II групи визначена Законом в розмірі 3150 грн. (5 мінімальних заробітних плат), а постановою КМУ від 12.07.2005 № 562 — в розмірі 120 гривень:

Встановлено Законом України	Встановлено постановою КМУ від 26.07.1996 № 836
Щомісячна грошова допомога у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва і особистого підсобного господарства	
II зона – (30 % від мінімальної заробітної плати) 315 грн.	II зона – 2,6 грн.
III зона – (40 % від мінімальної заробітної плати) 252 грн.	III зона – 2,1 грн.
IV зона – (50 %) – 189 грн.	IV зона – 1,6 грн.
Одноразова компенсація учасникам ліквідації наслідків аварії, які стали інвалідами, втратили годувальника із числа осіб, віднесених до учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС	
I група – 37800 грн.	I група – 379,3 грн.
II група – 28350 грн.	II група – 284,4 грн.
III група – 18900 грн.	III група – 189,6 грн.
дітям-інвалідам – 6300 грн.	дітям-інвалідам – 1264 грн.
сім'ям, які втратили годувальника – 37800 грн.	сім'ям, які втратили годувальника – 7586 грн.
батькам померлого – 18900 грн.	батькам померлого – 3792 грн.

Аналогічні розбіжності в розмірах виплат існують по усіх видах виплат [2; 3; 6].

Тому, враховуючи значну різницю в розмірах фактичних виплат і розмірах виплат визначених Законом та користуючись неврегульованістю нормативно-правової бази, громадяни масово звертаються з позовами до суду з вимогою отримання виплат з розрахунку мінімальної заробітної плати, як це визначено Законом.

Судові органи приймають рішення щодо проведення компенсаційних виплат у розрахунку мінімальної заробітної плати, як визначено Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" [4].

Як наслідок, протягом 2007 року територіальними органами праці та соціальної політики отримано до виконання 11690 рішень на суму 22,7 млн грн., а у 2008 році їх кількість становила 16248 рішень на суму понад 81 млн грн.

Найбільшу кількість судових рішень на користь громадян винесено по Київській області — за 2007 рік 11277 рішень на суму 17,5 млн грн., у 2008 році — 12612 рішень на 43,2 млн грн.

Має місце тенденція до зростання кількості задоволених судових рішень, оскільки лише у Житомирській області станом 01.01.2009 року на розгляді в судах різних інстанцій знаходилось близько 67 тисяч справ на суму понад 700 млн

грн, а по Київській області на розгляді в судах — 12,9 тис. справ з позовами на загальну суму близько 75 млн грн.

Виконання управліннями праці та соціального захисту судових рішень призводить до розбалансування бюджетних призначень на проведення соціальних виплат [5].

Характерним є те, що громадяни, які не зверталися з позовом до суду, не можуть отримати виплати у розмірах, встановлених КМУ, що порушує рівність прав громадян та стимулює зростання кількості судових позовів.

Найбільш важливим фактором, що перешкоджає виконанню заходів соціального захисту, 63 % респондентів з 1635 працівників територіальних органів праці та соціального захисту, опитаних в ході дослідження, вважають саме недосконалість законодавства, що його регламентує. Також 36,9 % опитаних визнали, що покращення стану можливе саме через внесення змін до Закону України, 25,1 % опитаних вбачають покращення шляхом збільшення обсягів фінансування.

Одним із важливих напрямів соціального захисту осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є їх оздоровлення.

Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" передбачено право постраждалих громадян на щорічне безкоштовне санаторно-курортне лікування шляхом отримання безкоштовної санаторно-курортної путівки або одержання компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування [4].

Фінансування видатків за даним напрямом здійснюється за рахунок коштів державного бюджету по державній програмі "Оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" шляхом проведення централізованої закупівлі путівок Міністерством праці та соціальної політики України з подальшим розподілом їх на регіони.

Потреба в коштах на 2007 рік становила понад 2,5 млрд грн., профінансовано — в сумі понад 0,2 млрд грн. У 2008 році при потребі 3,4 млрд грн. фактичне фінансування складало лише 0,28 млрд грн., або 8 %.

Законним правом на безкоштовне санаторно-курортне оздоровлення у 2007 році скористалося близько 115 тис. осіб, з них понад 86 тис. дітей, та у 2008 році близько 288 тис. осіб, з них майже 100 тис. дітей.

При обмеженості фінансування та великому попиті на путівки, протягом 2007—2008 років регіонами, у яких проводилось дослідження, повернуто до Міністерства близько 5 тисяч путівок на суму понад 7 млн грн.

Зазначене пояснюється тим, що централізована система закупівлі путівок Міністерством праці та соціальної політики України не враховує загальну потребу регіонів за наближенням до місць проживання потерпілих оздоровчих закладів і рядом інших факторів, що в свою чергу знижує якість оздоровлення постраждалих.

Основними причинами відмов громадян та повернення путівок, отриманих в централізованому порядку, є:

— по-перше, закупівля путівок на оздоровлення в санаторії, які розташовані в зоні радіоактивно забруднених територій. У 2007—2008 роках до санаторіїв, які розташовані на радіоактивно забрудненій території, Міністерством здійснено закупівлю майже 25,5 тис. путівок на загальну суму 46,3 млн грн., або близько 10 % від загального обсягу коштів, спрямованих на закупівлю санаторно-курортних путівок. При цьому найбільшу кількість закуплених путівок передбачено для санаторно-курортного оздоровлення дітей, а саме — 6444 путівки — у 2007 році та 7164 путівки — у 2008 році;

— по-друге, закупівля та розподіл путівок в санаторії, які знаходяться на значній відстані від місць проживання, за наявності санаторіїв аналогічного профілю, розташованих значно ближче;

— по-третє, закупівля путівок для дітей під час навчального періоду в санаторії, в яких відсутня організація навчального процесу;

— по-четверте, розподіл путівок в санаторії, умови оздоровлення в яких не влаштовують громадян.

Отже, централізована система закупівлі путівок Міністерством праці та соціальної політики України без врахування потреб регіонів, а також незадовільна організація із забезпечення санаторно-курортного лікування призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів та знижує якість оздоровлення постраждалих [7].

Для якісного планування обсягу видатків на виконання заходів соціального захисту громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, необхідно, перш за все, мати достовірні дані щодо кількості постраждалих та кількості отримувачів виплат.

Статтею 16 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" визначено, що з метою організації обліку постраждалих та найбільш ефективного вирішення завдань їх соціального забезпечення створюється Державний реєстр України (єдина інформаційна система), до складу якого входять соціологічні, дозиметричні і медичні підреєстри [4].

З метою забезпечення обґрунтованості процесу планування видатків Реєстр повинен включати вичерпну інформацію про постраждалих осіб, календарні строки їх роботи, період проживання на радіоактивно забруднених територіях та дози опромінення.

Законом визначено, що база даних Державного реєстру забезпечує ефективне розв'язання завдань медико-соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Фактично Міністерство охорони здоров'я України формує інформацію про кількість осіб, що перебувають під постійним наглядом закладів охорони здоров'я. МНС — про кількість осіб, які пройшли диспансеризацію, та кількість інвалідів серед постраждалих, а Мінпраці — про кількість отримувачів соціальних виплат [9].

На регіональному рівні ведуться лише локальні бази даних постраждалих кожним територіальним управлінням праці та соціального захисту населення, але існуюча база даних має формальний статистичний характер, її інформація не використовується у процесі планування, а системного обліку не створено.

Проведеним аналізом статистичної інформації Мінпраці про чисельність громадян, які мають статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлено значні розбіжності з інформацією Центру медичної статистики МОЗ України.

У зв'язку з відсутністю функціонуючого Державного реєстру громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, планування видатків здійснюється на підставі даних щодо кількості громадян, що мають право на такі виплати, які надаються обласними державними адміністраціями, а також на підставі статистичних даних.

У результаті цього потреба в коштах не відповідає дійсності, фактичне використання коштів істотно коливається від розрахованої потреби як в більший, так і в менший бік.

Тому відсутність єдиної достовірної інформаційної бази про кількість та статус отримувачів ускладнює процес планування видатків та зумовлює здійснювати постійне коригування розподілу затверджених обсягів фінансування в розрізі програм та областей.

Так, протягом бюджетного року до помісячних розписів асигнувань за усіма бюджетними програмами вно-

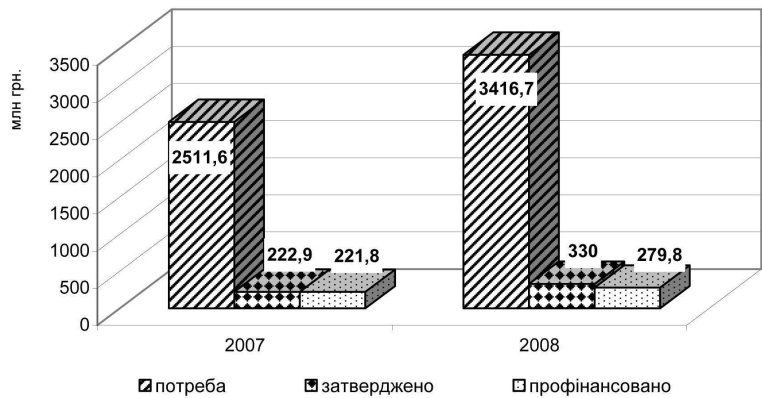


Рис. 3. Інформація про стан фінансування заходів з оздоровлення постраждалих громадян за 2007, 2008 роки.

ситься безліч змін та коригувань.

Отже, відсутність єдиної об'єктивної бази про кількість отримувачів виплат ускладнює планування заходів та ставить під сумнів достовірність розрахунку потреби в коштах.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогодні існує ряд проблемних питань:

— по-перше, нерегульованість нормативно-правової бази з питань соціального захисту постраждалих сприяє неефективному використанню бюджетних коштів та відволіканню їх від визначеної мети;

— по-друге, централізована система закупівлі путівок без врахування потреб регіонів, а також незадовільна організація санаторно-курортного лікування призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів та знижує якість оздоровлення постраждалих;

— по-третє, відсутність єдиної бази про кількість отримувачів виплат ускладнює об'єктивність планування заходів, ставить під сумнів достовірність розрахунку потреби в коштах та є фактором необхідності коригування розподілу затверджених обсягів фінансування в розрізі програм та областей.

Крім того, з метою урегульованості проблем необхідно вносити зміни і доповнення до законодавчих актів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III.
 2. Закон України від 19.12.2006 № 489-IV "Про Державний бюджет України на 2007 рік".
 3. Закон України від 28.12.2007 № 107-VI "Про Державний бюджет України на 2008 рік".
 4. Закон України від 28.02.1991 № 796 — XII "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи".
 5. Закон України від 21.01.1999 № 606-XIV "Про виконавче провадження".
 6. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.1996 № 836 "Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи".
 7. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2008 № 885 "Про розмір та порядок виплати компенсації вартості санаторно-курортного лікування особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за 2005—2007 роки".
 8. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті регіональних КРУ.
 9. Публікації в засобах масової інформації.
- Стаття надійшла до редакції 11.03.2010 р.