

Даудова Г.В., Іванова О. Є.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСУВАННЯ ПІЛЬГОВОГО ПРОЇЗДУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН

Анотація: Узагальнено тенденції фінансування компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян електричним, залізничним та автомобільним транспортом, проаналізовано ефективність існуючої системи надання пільг населенню. Запропоновано напрями вдосконалення законодавчо-нормативної бази з питань реформування соціального захисту, які спрямовано на заміну пільгового проїзду адресною грошовою допомогою громадянам, підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верст населення, удосконалення порядку ведення обліку наданих пільг, ефективне використання бюджетних коштів.

Ключові слова: система надання пільг, пільговий проїзд, компенсаційні виплати, державний бюджет, адресна грошова допомога, облік громадян пільгових категорій.

Постановка проблеми. Розвиток ринкових перетворень в українському суспільстві потребує реформування існуючої системи соціального забезпечення та оптимального управління фінансовими ресурсами, що спрямовуються на соціальну підтримку населення.

Фінансування державних програм соціального захисту щодо забезпечення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян складає окрему проблему, вирішення якої вимагає розробки концептуальних заходів перегляду системи соціальних пільг та гарантій, заміни їх прямими грошовими виплатами в частині введення адресної грошової допомоги громадянам, які мають право на пільговий проїзд.

У зв'язку з цим, актуалізується подальше теоретичне та практичне дослідження системи надання пільг, зумовлене необхідністю створення юридичних, економічних, фінансових та організаційних умов їх переведення у систему державної соціальної допомоги.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Загальні питання підвищення ефективності і якості системи соціального забезпечення, що певною мірою стосуються даної теми, висвітлено в наукових працях Баранова О., Бірюкова А., Дубілет О., Захарова М., Тучкова Є. Особливості формування системи соціального захисту досліджено Лібановою Е., Палій О., Сергієнко О., Скуратівським В., Якуненко Н. та ін. Вказані науковці та дослідники окреслили певні напрями наукового пошуку різних аспектів соціальної політики, в тому числі надання державних соціальних пільг та додаткових виплат окремим категоріям громадян.

В умовах подальшого розвитку ринкової економіки недостатньо дослідженими залишається питання врегулювання взаємовідносин між господарчими суб'єктами, які надають послуги пільговим категоріям громадян,

та бюджетами в частині визначення оптимального бюджетного фінансування на компенсацію втрат доходів, що підкреслює актуальність теми дослідження.

Мета статті. Метою статті є висвітлення існуючих проблем та особливостей фінансування компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян автомобільним, залізничним та електричним транспортом.

Виклад основного матеріалу. Нині система соціальних пільг в Україні передбачає безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського міського та приміського транспорту осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, а також пільговиків за соціальною та професійною ознаками.

Обсяг бюджетних коштів, які спрямовуються на компенсаційні виплати за пільговий проїзд 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 пільг, 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 існуючої системи пільгового проїзду дозволяють стверджувати, що:

- збільшення обсягу соціальних зобов'язань держави не підкріплюються можливостями бюджетного фінансування;

- відсутність уніфікованих підходів до обліку осіб пільгових категорій унеможливорює визначення обсягу видатків, які необхідно передбачити в державному бюджеті для компенсації втрат доходів підприємствам – надавачам послуг;

- недосконалість методики обчислення фактичної вартості окремих видів пільг та їх обліку не дає можливості економічно обґрунтувати розрахунки норм надання пільг;

- механізм надання пільг не враховує осіб пільгового контингенту, які не користуються правом їх отримання або користуються рідко, що призводить до виникнення суперечностей між розпорядниками бюджетних коштів та підприємствами – постачальниками послуг;

- безсистемність надання пільг сприяє їх надмірному споживанню та завищенню обсягів компенсаційних виплат при визначенні бюджетного фінансування;

- залежність системи відшкодування витрат підприємствам, які надають соціальні послуги, від тарифної політики цих підприємств, створює можливості зловживань при використанні бюджетних коштів;

- встановлення пільг незалежно від рівня доходів знецінює виконання системою пільг функції соціального захисту виключно незахищених верст населення;

- відсутність чіткої системи диференціації отримувачів пільг та єдиної статистичної бази про їх кількість зумовлює низький рівень адресності їх надання;

- неузгодженість та складність чинного законодавства щодо осіб, які мають право на пільги за соціальною та професійною ознаками, є підставою наявності декількох статусів (кількість посвідчень) окремих категорій пільговиків;

- наявність пільг за професійним статусом виконує функцію надання привілеїв окремим категоріям працівників соціально-значущих професій незалежно від рівня їх добробуту та дискредитує систему соціального захисту населення.

При цьому, перехід економіки до ринкових відносин залишив неврегульованими питання взаємовідносин між господарськими суб'єктами, які надають послуги особам пільгових категорій та бюджетами. Незабезпечення державою завищеного обсягу фінансування соціальних зобов'язань призводить до погіршення фінансово-господарської діяльності підприємств та якості послуг, які вони надають.

Динаміка відшкодування втрат доходів за пільговий проїзд окремих категорій громадян у міському електричному транспорті м.Харкова за 2006–2011 роки доводить, що, починаючи з 2006 року, сума компенсації з державного бюджету комунальному підприємству «Міськелектротранс» постійно зменшується. Так, у 2006 році із потреби 69,8 млн.грн. відшкодовано 18,5 млн.грн. (26,5%); у 2007 році із 86,3 млн.грн. – 19,0 млн.грн. (22,0%); у 2008 році із 114,7 млн.грн. – 22,9 млн.грн. (20,0%); у 2009 році із 157,8 млн.грн. – 27,0 млн.грн. (17,1%); у 2010 році із 211,4 млн.грн. – 26,4 млн.грн. (12,5%). У 2011 році при потребі у сумі 287,6 млн.грн. передбачено 30,0 млн.грн.(10,4%).

Зазначене свідчить, що держава не тільки передає на рівень Харківської міської ради не забезпечені фінансовим ресурсом повноваження із перевезення пільгового контингенту громадян, але із року в рік зменшує питому вагу обсягу субвенції, яка надається на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян. При цьому, і Верховна Рада України, й Уряд України продовжують приймати законодавчі акти, котрими встановлюються нові пільги та категорії громадян, яким надається право на їх отримання.

Невирішеність на державному рівні питання компенсації в повному обсязі втрат доходів від перевезень пільгових категорій громадян є однією з основних причин скрутного фінансового стану, в якому на теперішній час опинилося Харківське комунальне підприємство «Міськелектротранс». Внаслідок такого становища підприємство має постійну заборгованість із виплати заробітної плати, по обов'язковим відрахуванням в бюджети всіх рівнів, платежам за енергоресурси тощо.

Для забезпечення стабільної роботи міського наземного електротранспорту, безпечних пасажироперевезень та зменшення соціальної напруги на підприємстві Харківська міська рада вимушена брати на себе додаткові зобов'язання та виділяти кошти на фінансову підтримку Харківського комунального підприємства «Міськелектротранс». Але, щорічна

фінансова підтримка з міського бюджету та кредитні ресурси, що постійно залучаються, не вирішують в повному обсязі фінансові проблеми підприємства.

Аналогічна ситуація спостерігається по комунальному підприємству «Харківський метрополітен». Неповне фінансування державою зобов'язань за пільговий проїзд у метрополітені (30,7% від потреби) призводить до значних збитків підприємства, які за 2010 рік склали 324,8 млн.грн., за 1 півріччя 2011 року – 68,5 млн.грн. Збитковий фінансовий результат діяльності метрополітену стримує підвищення рівня його матеріально-технічного оснащення, унеможливорює придбання вагонного парку та оновлення устаткування підстанцій, систем автоматики тощо, що необхідне для нормального функціонування та безпеки руху поїздів в умовах зростання пасажиропотоків.

Відсутність компенсації з бюджету в повному обсязі за пільговий проїзд окремих категорій громадян у автомобільному транспорті спричиняє конфліктні ситуації між пасажирами, які мають право пільгового проїзду, та перевізниками (переважно приватними підприємцями), які працюють на міських та приміських маршрутах загального користування.

Рішення цієї проблеми полягає у перегляді системи соціальних пільг та гарантій, заміні їх прямими грошовими виплатами в частині введення адресної дотації громадянам, які мають право на пільговий проїзд згідно з чинним законодавством.

Останнім часом політика держави свідчить про зрушення концептуальних уявлень з питань переведення пільг у систему державної соціальної допомоги.

Реформування порядку надання пільг, розпочате у 2002 році шляхом прийняття Стратегії заміни системи пільг на адресну допомогу населенню, передбачало поетапний перехід до надання пільг окремим категоріям громадян у грошовій формі, введення мораторію на запровадження нових пільг або розширення категорій їх отримувачів, проведення тарифної політики для запобігання перекладанню підприємствами оплати своїх збитків на користувачів послуг шляхом підвищення вартості послуг, перегляд норм споживання послуг за пільговими тарифами тощо. Проте, у 2004 році з об'єктивних та суб'єктивних причин зазначена постанова та ряд розпорядчих документів із питань реалізації цієї Стратегії було скасовано.

На сьогодні центральними та місцевими органами виконавчої влади здійснюються заходи з реалізації Програми економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна влада» (далі – Програма економічних реформ), Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження зазначеної Програми, Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року (далі – Стратегія). Метою цих документів є визначення напрямів реформування системи надання пільг та підвищення її ефективності, заміни пільгового проїзду адресною грошовою допомогою, а також підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верст населення, що надає можливість удосконалити порядок ведення обліку наданих пільг, визначити

фактичні розміри відповідних бюджетних витрат та раціонально використовувати бюджетні кошти.

Перший етап реалізації Стратегії (2009–2010 роки) передбачає підготовку пропозицій із питань надання пільг найменш захищеним верстам населення та особам, які мають особливі заслуги перед батьківщиною, виходячи з єдиних принципів і критеріїв за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання, на другому етапі (2011–2012 роки) планується проведення моніторингу відповідності фактично спожитих послуг і наданих особам пільг, а також удосконалення механізму їх надання [1].

Етапи реформування системи соціальної підтримки населення, визначеної Програмою економічних реформ, ґрунтуються на перегляді нормування споживання послуг, розробці методики соціального моніторингу й аудиту програм соціальної підтримки, оцінки доходів претендентів на соціальну допомогу з використанням прямих і непрямих методів визначення доходів з урахування майнового стану, запровадженні картки соціальної допомоги та забезпеченні повного обліку в системі транспортування, встановлені необхідного технологічного обладнання для обліку споживання послуг громадського транспорту. [2].

Виконуючи положення зазначених документів, Міністерством соціальної політики України:

- підготовлено ряд законопроектів щодо надання гарантій особам пільгових категорій, які знаходяться на опрацюванні у Кабінеті Міністрів;
- проведено інвентаризацію пільг та складено їх перелік;
- проаналізовано вартість пільг з оплати житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку та проїзду у громадському транспорті в розрізі фактичного обсягу їх споживання;
- обраховано регіональні еквіваленти мінімальної вартості пільг за видами пільгових послуг – житлово-комунальних та транспортних і послуг зв'язку;
- проведено соціальний та економічний моніторинг видів пільг, які фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів;
- запроваджено пілотний проект механізму адресної грошової дотації пільговим категоріям громадян, які користуються послугами пасажирського транспорту загального користування в Автономній Республіці Крим [2].

Проте, тенденції, які останнім часом відбуваються в системі надання соціальних пільг, дають підстави стверджувати про необхідність активізації та взаємоузгодженості дій інститутів законодавчих та виконавчих органів влади з питань розв'язання протиріч між господарчими суб'єктами, які надають послуги пільговим категоріям громадян, та бюджетами в частині визначення оптимального бюджетного фінансування на компенсацію втрат доходів.

Успішність вирішення цієї проблеми вимагає внесення змін до чинних законодавчих актів, якими встановлено пільги окремим категоріям громадян за соціальною та професійною ознаками.

При розробці концептуальних заходів необхідно чітко розмежувати соціальні пільги, професійні преференції, компенсації, доплати тощо.

Концепція щодо реформування законодавчо визначених пільг на проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту та транспорту приміського сполучення повинна здійснюються в формі адресної грошової дотації за даними Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, та включати відмову від відомчого характеру їх надання. Проте, для створення ефективної адресної підтримки осіб, які мають право на пільговий проїзд, необхідно відпрацювати питання технічного, методичного, матеріального, кадрового, інформаційного та організаційного забезпечення органів праці та соціального захисту населення.

Стратегічні зміни пільг за професійною ознакою потребують здійснення певних кроків, спрямованих на поступову диференціацію розмірів заробітної плати та пенсій.

Надання права на безкоштовний проїзд особам під час виконання службових обов'язків повинно бути визначено Порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, який передбачав би забезпечення цих осіб талонами на проїзд або абонентними місячними проїзними документами, придбаними за рахунок коштів, передбачених у кошторисах доходів та видатків відповідних міністерств та відомств.

Важливим інструментом державного управління щодо досягнення оптимального бюджетного фінансування є проведення послідовної політики, яка ґрунтується на впровадженні методів непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги та врахування доходів під час надання пільг.

Ефективному реформуванню системи надання пільг сприятиме розробка інноваційної автоматизованої технології обліку надання соціальних послуг та впровадження автоматизованих систем оплати проїзду пасажирів, що перевозяться метрополітеном, електричним та автомобільним транспортом.

Висновки. Беручи до уваги викладене, доходимо висновку, що регулювання взаємовідносин між громадянами, які безкоштовно користуються автомобільним, залізничним та електричним транспортом, господарчими суб'єктами, що надають послуги з пільгового проїзду, та бюджетами різних рівнів, можливо, із наявністю чіткого визначення правової стратегії та створення правового поля щодо заміни системи пільг на адресну грошову допомогу. Це забезпечить кардинальні зміни при формуванні ефективного фінансового механізму стосовно компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян та структурну перебудову видатків бюджету, що спрямовуються на соціальний захист населення.

Виходячи з вищезазначеного, подальшого дослідження потребує вивчення питання щодо визначення чітких критеріїв надання адресної грошової допомоги громадянам, її розміру та гарантій, а також запровадження контролю за цільовим її використанням.

Список використаних джерел:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів від 03.06.2009 р. №594-р «Про схвалення Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям

громадян до 2012 року». – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

2. Програма економічних реформ України на 2010-2014 р. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cga.in.ua/print.php>

Подано до редакції 19 грудня 2011 року

Даудова Г. В., Иванова Е.Е.

Проблемы и перспективы финансирования льготного проезда отдельных категорий граждан

Аннотация: *Обобщены тенденции финансирования компенсационных выплат за льготный проезд отдельных категорий граждан электрическим, железнодорожным и автомобильным транспортом, проанализирована эффективность существующей системы предоставления льгот населению. Предложены направления усовершенствования законодательно-правовой базы по вопросам реформирования социальной защиты, направленные на замену льготного проезда адресной денежной выплатой гражданам, повышение охвата социальной поддержкой малообеспеченных слоев населения, усовершенствование порядка ведения учета предоставленных льгот, эффективное использование бюджетных средств.*

Ключевые слова: *система предоставления льгот, льготный проезд, компенсационные выплаты, государственный бюджет, адресная денежная помощь, учет граждан льготных категорий*

Daudova G. V., Ivanova O. E.

Problems and prospects of financing of preferential journey of separate categories of citizens

Annotation: *Are generalized the tendencies of financing of compensative payments of privilege passenger fare of individual categories of citizens by an electric, railway and motor transport, is analyzed the efficiency of the existent system of exemption to the population. Are offered the directions of perfection of legislative and normative bases on reformation of social defence, which are directed to the substitute of privilege passenger fare on the address monetary support to the citizens, increase of social support area of not sufficiently provided groups of population, improvement of order of account conduct of the given privileges, effective use of budgetary facilities.*

Keywords: *system of privileges exemption, privilege passenger fare, compensative payments, the state budget, address monetary support, account of citizens of privilege categories*

Даудова Галина Володимирівна – кандидат наук з державного управління, начальник Управління фінансування житлово-комунальної сфери Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради.

Іванова Олена Євгенівна – слухач магістратури державної служби Харківського Національного економічного університету, начальник відділу розрахунків по пільгам та субсидіям і обліку енергоносіїв Управління фінансування житлово-комунальної сфери Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради.