

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню основних напрямків розвитку соціальної інфраструктури України. На основі проведеного аналізу літературних та статистичних джерел автором запропоновано ряд заходів, що сприятимуть покращенню фінансування об'єктів соціальної інфраструктури.

Статья посвящена определению основных направлений развития социальной инфраструктуры Украины. На основании проведенного анализа литературных и статистических источников автором предложен ряд мер, которые будут способствовать улучшению финансирования объектов социальной инфраструктуры.

Article is devoted to defining the main directions of the development of social infrastructure of Ukraine. The analysis in the field of literature and statistical resources the author proposed a series of measures that would improve the financing of objects of social infrastructure.

Постановка проблеми. Сучасна українська дійсність, що характеризується соціально-економічним оновленням суспільства, дезінтеграційним процесами і складним переплетінням протидіючих сил і тенденцій актуалізує питання пошуку ефективних механізмів, які дадуть можливість розв'язати ряд соціальних проблем.

У сьогоденних умовах соціально-державне управління спрямоване на забезпечення ефективного надання якісних соціальних товарів/послуг відповідній групі населення. Воно виступає в ролі соціальної технології прогнозування розвитку соціально значущих проблем, регулювання соціального та державного ринку, функціонування на ньому різноманітних соціальних продуктів, його ефективність залежить від наявності необхідних комунікацій.

Соціально-державне управління може бути реалізоване через стійку сукупність матеріально-речових елементів, що створюють умови для задоволення всього комплексу потреб людини і суспільства.

У зв'язку з цим, слід ефективно розвивати соціальну інфраструктуру. Проблема соціальної інфраструктури дуже важлива і унікальна. Ніяка суспільна свідомість, ніяка діяльність людини, соціальних груп, спільностей, класів не може розвиватися й існувати без умов, що забезпечують їх функціонування. Відтак, актуальними були і залишаються пріоритетні напрямки реалізації соціальних функцій в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність досліджуваної проблеми зумовлена тим, що розробки в галузі державного управління соціальними процесами в глобалізаційних Україні недостатні, більшість питань цієї проблематики ще не стали предметом системного, поглибленого аналізу, синтезу вже накопичених знань. Зокрема йдеться

про визначення пріоритетних напрямків здійснення соціальної функції та її визначального впливу на економічні і гуманітарні процеси.

Різноманітні підходи до формування ефективних механізмів регулювання соціальних процесів перебувають в колі наукових інтересів багатьох українських вчених, які активно розвивають науку «державне управління», а саме: В.Д. Бакуменка, В.М. Геєця, М.М. Клименюка, М.Х. Корецького, С.А. Крилової, Е.М. Лібанової, С.О. Москаленко, В.М. Новікова, О.Ю. Оболенського, І.В. Прокопи, І.В. Розпутенка, В.П. Трощинського, В.А. Скуратівського, В.П. Удовиченка та інших.

При всіх обсягах та важливості проведених наукових досліджень у сфері державного управління загалом, окремі аспекти щодо визначення пріоритетності залишаються вивченими недостатньо. Важливість коректної й чіткої постановки цілей соціального управління, їх ресурсного забезпечення, оцінювання і контролю, ефективності і результативності потребують подальших наукових досліджень.

Критичний аналіз опублікованих результатів вітчизняних дослідників сприйняття стану і результатів державного управління соціальними процесами та їх порівняння із зарубіжним рівнем соціального розвитку вказує на недостатність розробленості соціальної інфраструктури в Україні.

Постановка завдання. Вимагають перегляду й подальшого уточнення основні, пріоритетні напрямки формування і реалізації соціальної політики шляхом забезпечення гармонійного розвитку об'єктів соціальної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій думці щодо визначення поняття «соціальна інфраструктура» існує декілька підходів, відповідно яким під соціальною інфраструктурою розуміють комплекс об'єктів, які створюють загальні умови функціонування суспільного виробництва і життєдіяльності населення, формування фізичного та інтелектуального розвитку суспільно-активного індивіда[5, с.4], а з іншого[1], соціальна інфраструктура являє собою сукупність об'єктів, що забезпечують загальні умови для ефективної економічної діяльності людини у всіх сферах суспільного життя.

Узагальнюючи наведені вище підходи, під соціальною інфраструктурою слід розуміти сукупність об'єктів, існування та ефективне функціонування яких спрямоване на задоволення фінансово-матеріальних та культурно-духовних потреб індивіда та сприяння економічному, соціальному та гуманітарному розвитку суспільства.

Соціальна інфраструктура, яка існувала до отримання Україною своєї незалежності мала певну універсальність і характеризувалася високим ступенем доступності, незалежності від доходів громадян з дотриманням принципів справедливості. Але негативною стороною такого господарювання було те, що практично всі галузі соціальної інфраструктури були дотаційними, а сама державна модель була витратною і носила здебільшого екстенсивний вектор спрямованості.

Посилення соціальної орієнтації за умов консервації традиційної моделі функціонування і розвитку соціальної інфраструктури за рахунок бюджетних коштів мало з одного боку, позитивний вплив на задоволення потреб населення у життєво важливих послугах, з другого – призводило до стримування якісного удосконалення потреб і диверсифікації джерел фінансування, наслідком чого можна вважати зростаючий дефіцит коштів на розвиток і функціонування соціальної інфраструктури[6, с. 85].

На сьогоднішній день провідні вчені дійшли висновку, що традиційна модель економічного зростання вичерпала себе тому, що вона породжує значні соціально-економічні загрози для сучасних та прийдешніх поколінь, а також тому, що з її контексту випав власне людський чинник[2; 4].

Сучасна модель соціально-економічного розвитку має базуватися саме на знаннях, інтелекті, творчих здібностях людини, які є практично невичерпними. Адже саме вони формують людський розвиток, який і є головною продуктивною силою сучасної економіки [2, с. 41; 9; 11; 14].

Слід зауважити, що з часу набуття Україною незалежності та взяття курсу формування соціально-орієнтованої ринкової економіки, держава значною мірою самоусунулася від ролі організатора та координатора багатьох соціально-економічних процесів, а особливо у питаннях розвитку соціальної інфраструктури, оскільки це потребує певного фінансування[6, с. 3; 10, с.49-72].

В умовах сьогодення соціальна інфраструктура виступає важливим фактором виробництва, який створює необхідні умови підвищення продуктивності праці, а як наслідок – сприяє економічному розвитку держави.

Соціальна інфраструктура є одним з найважливіших чинників суспільного виробництва: відставання у рівні розвитку соціальної інфраструктури має негативні наслідки, суттєво знижується активність населення, незадовільно проявляється на відновленні робочої сили території. Для того, щоб побудувати соціально-орієнтовану ринкову економіку, необхідно зважати, що однією з найсуттєвіших сфер соціальної інфраструктури є освіта, адже саме вона створює передумови для формування та розвитку висококваліфікованого фахівця адаптованого до змін у ринковому середовищі. Такий працівник зможе реалізувати себе в повній мірі, маючи достатній культурний потенціал, певний рівень моральності та духовності.

Таким чином, взявши курс на розбудову соціально-орієнтованої ринкової економіки, зусилля органів державної влади різних рівнів мають бути спрямовані на підвищення ефективності соціальної інфраструктури завдяки оптимізації розміщення її об'єктів та збільшення фінансування з врахуванням системного підходу до управління.

Формування доходної частини бюджетів регіонів за джерелами 2002-2009 рр. свідчать про зростання неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом, в той же час знижується частка податкових

надходжень в структурі доходів (з 68,11 % до 40,76 %) та цільових фондів (з 10,14% до 1,94 %), збільшується обсяг трансфертів у формуванні доходів бюджетів (з 18,27 % до 45,00 %)[12]. Співставлення цих тенденцій свідчать про порушення об'єктивних пропорцій формування бюджетів.

Якщо проаналізувати ранжування областей за видатками на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист(таблиця 1), ми побачимо, що Волинська й Житомирська області недостатньо фінансують охорону здоров'я (9, 10, 13 і 17, 14, 16 відповідно ранги за ці роки). Закарпатська область має низькі видатки на соціальний захист (10, 2, 12 ранги) та охорону здоров'я (3, 7, 4 ранги). Тернопільська область недостатньо фінансує освіту (2, 11, 14 ранги) та охорону здоров'я (2, 3, 5 ранги). Чернівецька область, яка отримує значний обсяг трансфертів, недостатньо виділяє коштів на усі вищезазначені галузі. У той же час по кількості лікарняних ліжок на 10 тис. населення Волинська, Житомирська, Закарпатська, Чернівецька області займають останні місця, а по кількості лікарів на 10тис. населення Волинська, Житомирська, Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька області мають показник, нижчий середнього по Україні. Чернігівська область фінансує соціальні потреби пропорційно виділеним трансфертам. Таким чином, не існує прямого зв'язку між дотаціями бюджетам областей і фінансуванням соціальної інфраструктури, а навпаки – чим більше виділено коштів на соціальні потреби, тим менше вони фінансуються.

Слід відмітити, що незважаючи на значні обсяги трансфертів, ці області за загальною сумою доходів бюджетів (свої доходи + трансферти) займають середню позицію, а Чернівецька область – низьку.

Значна частина трансфертів у доходах місцевих бюджетів означає, що практично втрачено взаємозв'язок між обсягом податків, які збираються на території адміністративно-територіальної одиниці, і видатками відповідного місцевого бюджету.

Таблиця 1

Ранжування областей за видатками на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист[12]

Області	Освіта			Охорона здоров'я			Соціальний захист		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
АР Крим	25	23	20	25	25	26	17	1	6
Вінницька	7	6	11	15	23	19	19	22	16
Волинська	17	21	25	10	9	13	21	25	26
Дніпропетровська	9	8	4	14	20	21	8	10	5
Донецька	13	2	2	23	17	18	9	4	2
Житомирська	24	18	24	17	14	16	23	14	23
Закарпатська	21	25	26	3	7	1	10	2	12
Запорізька	20	9	9	24	24	24	4	7	4
Івано-Франківська	6	7	13	5	2	8	1	20	20
Київська	19	20	18	18	22	23	7	17	25
Кіровоградська	14	14	15	11	8	11	12	12	17
Луганська	1	1	1	13	11	9	5	6	1
Львівська	8	5	5	9	4	3	25	19	9
Миколаївська	18	24	17	8	5	6	14	11	14
Одеська	11	4	6	7	1	2	6	8	7
Полтавська	16	13	8	16	18	22	20	18	18
Рівненська	3	22	23	4	15	15	11	24	27
Сумська	15	10	7	22	13	14	26	21	11
Тернопільська	2	11	14	2	3	5	15	26	21
Харківська	4	3	3	20	21	7	18	13	8
Херсонська	10	17	21	12	10	10	3	3	10
Хмельницька	12	19	22	6	12	12	13	15	13
Черкаська	23	16	19	19	19	20	22	16	22
Чернівецька	5	15	12	1	6	4	2	9	15
Чернігівська	22	12	10	21	16	17	16	23	19
м. Київ	27	26	27	27	27	27	27	27	24
м. Севастополь	26	27	16	26	26	25	24	5	3

Збільшується кількість областей України, у яких видатки місцевих бюджетів перевищують обсяги податків, зібраних на своїх територіях. Це означає, що видатки місцевого бюджету (і відповідно обсяги надання місцевих бюджетних благ і послуг) можуть бути збільшені і без зростання регіональних податкових надходжень, що суперечить принципу фіскальної справедливості.

Відсутність такого взаємозв'язку означає, що у місцевих органів влади немає стимулів для розширення власної податкової бази і відповідно для створення сприятливих умов для розвитку економіки регіону. В першу чергу це стосується економічно слабших регіонів, оскільки зростання податкових надходжень завдяки вдалій економічній політиці місцевих органів влади призведе до зменшення трансфертів із державного бюджету.

Планування розподілу ресурсів для досягнення розвитку соціальної інфраструктури пов'язано, насамперед, із оцінкою майбутніх надходжень. При плануванні має бути всебічно оцінений фінансовий стан регіону, знайдені можливості збільшення фінансових ресурсів, визначені напрями ефективнішого їх використання. Проте розраховувати, що найближчим часом буде достатньо коштів для розв'язання накопичених роками фінансових і матеріально-технічних проблем у соціальній інфраструктурі не доводиться. За цих умов слід розвивати додаткове фінансування установ і організацій, які утримуються за рахунок бюджету, шляхом розширення додаткових платних освітніх послуг, інноваційної та наукової діяльності. Це потребує розробки правових і нормативних документів, які б стимулювали залучення позабюджетних коштів у сферу названих послуг.

Коли коштів на бюджетне фінансування соціальної інфраструктури не вистачає, доцільно, перш за все, скласти перелік соціальних гарантій із чітким визначенням категорій громадян, які можуть користуватися безоплатно або на частково платній основі цими послугами. Необхідно вдосконалити структуру і порядок формування бюджетних видатків на соціальний захист населення на основі використання системи державних мінімальних соціальних гарантій. Зараз практикується фінансування соціальних послуг на основі фактичної наявності мережі, штатів, контингентів закладів соціально-культурної сфери та інших бюджетних установ. З метою підвищення ефективності та якості послуг, що надаються державою та органами місцевого самоврядування, важливо перейти до фінансування державних соціальних гарантій, розрахованих на споживача відповідної соціальної послуги.

Для покращання фінансування соціальних гарантій населення в Україні доцільно запровадити соціальний бюджет як складову бюджетів різних рівнів. Це дасть змогу мати чітку інформацію про напрями використання коштів на соціальні потреби населення, про розміри, структуру і динаміку видатків на соціальні цілі, надасть допомогу у розподілі соціальних виплат різним категоріям населення.

Але основним стратегічним шляхом вирішення проблеми фінансування соціальних гарантій, на нашу думку, має стати розв'язання цієї

проблеми не через видатки бюджету, а шляхом трансформації політики доходів громадян. Від політики соціального захисту (мінімальних гарантій) громадян необхідно поступово переходити до політики, спрямованої на зростання індивідуальних доходів.

Необхідно підкреслити, що регіональні бюджети розбалансовані через відсутність єдиного наукового підходу до нормування витрат бюджетних коштів. Як показує практика, дохідна частина бюджетів нормується за допомогою чинного податкового законодавства, яким визначено норми відрахувань кожного виду доходів до бюджету. Видаткова частина бюджету нормується тільки у загальному обсязі, а її складові, особливо у натуральному вираженні (норми на харчування, медикаменти, обладнання, енергоносії тощо), визначаються з порушенням норм витрат.

Дисбаланси у частині видатків і доходів виникають ще й тому, що не враховується реальна структура видатків, яка склалася протягом багатьох років відповідно до структури населення, мережі бюджетних установ, екології, природних умов. Наприклад, в одних регіонах переважають діти шкільного віку, що зумовлює додаткову потребу у працівниках освіти, в інших районах може бути більшою кількістю пенсіонерів, що викликає додаткові видатки на соціальні потреби. У кожному регіоні в залежності від кліматичних та екологічних умов, інфраструктури розвитку національної економіки може бути більш високою вартість утримання бюджетних установ щодо надання соціальних послуг.

Все це викликає потребу у розробці законодавчих актів з питань фінансового вирівнювання регіонів і запровадження його механізмів у практику шляхом ефективних заходів по забезпеченню єдиних стандартів державних послуг на всій території держави. У той же час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів по доходах і видатках здійснюється за різними принципами, що призводить до безпідставного збільшення вилучень доходів із державного бюджету у тих регіонах, де вони зростають найбільшими темпами. Отже, у регіонах, які мають достатню податкову базу та наповнюють державний бюджет, потрапляють у невігідне становище. Крім того, виконання соціальних програм проходить через різні управлінські інституції (Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України та інші спеціальні фонди) за рахунок різних джерел фінансування (державний та місцеві бюджети, цільові фонди, підприємства, установи) на різних територіальних рівнях (місто, район, селище).

З метою забезпечення виконання державної регіональної політики, для максимального врахування усіх майбутніх чинників впливу на економічний і соціальний рівні кожної адміністративної одиниці доцільно було б координувати фінансове забезпечення загальнодержавної і регіональної соціальної політики через єдиний державний орган – Міністерство фінансів України, у тому числі через його розвинуту регіональну мережу.

Висновки. Важливим чинником забезпечення ефективного функціонування та подальшого розвитку соціальної інфраструктури має

стати здійснення нових кроків на шляху до реформування міжбюджетних відносин. Це важливий інструмент у руках центральної влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку всіх територій України, розвитку соціальної інфраструктури.

Потребують удосконалення механізми розподілу зобов'язань по видатках між різними видами бюджетів. Такий розподіл повинен якнайкраще відповідати розподілу функціональних повноважень. Як видатки, так і повноваження щодо прийняття відповідних рішень мають належати одному й тому ж рівню влади. Це дозволить встановити чітку відповідальність органів влади за надання соціальних послуг і використання коштів, а також здійснювати належний контроль за цими процесами.

Відсутність взаємозв'язку між обсягом податків, що збираються на певній території та доходами відповідних місцевих бюджетів, є антистимулом для місцевих органів влади. Виходячи з цього необхідно визначити і розподілити повноваження щодо податкових ставок і спрямування конкретних видів податків до відповідного бюджету.

Потребує удосконалення порядок планування міжбюджетних трансфертів. Трансферти із державного бюджету призначені для вирівнювання бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць і не вимагають виконання якихось спеціальних умов ні до, ні після їх одержання. Для розподілу трансфертів територіальними органами Державного казначейства відкриваються рахунки Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, обласним фінансовим органам, фінансовим органам міст Києва і Севастополя. Із цих же рахунків здійснюється розподіл трансфертів міським і районним бюджетам. Контроль подальшого їх цільового й ефективного використання не представляється можливим, оскільки вони зараховуються на поточні рахунки (де акумулюються усі джерела надходжень вищезгаданих бюджетів) і використовуються на розсуд регіональної влади. Існуючий в Україні механізм практично унеможливує здійснення контролю цільового й ефективного використання трансфертів. Контроль можливий тільки на стадії розподілу трансфертів органами Державного казначейства України щодо питань повноти перерахування регіональним бюджетам, а такі елементи міжбюджетних відносин, як бюджетні позички різних видів, списання (відстрочки) боргів і взаємні розрахунки з державним бюджетом, є непрозорими взагалі. Виходячи із цього, нагальною є потреба контролю за цільовим і ефективним використанням державних коштів.

Використані джерела інформації:

1. Алымов А.Н, Богаченко В.А. Социальная инфраструктура: вопросы теории и практики. – К.: Наукова думка, 1982. – 336 с.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: Моногр. У 6 т. Т. 1. Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць, В.В. Близнюк, В.М. Бородюк; Н.-д. фін. ін-т при М-ві фінансів України. — К., 2004. — 638 с.

3. Ганслі Т. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. – К.: Основи, 1996. – 237 с.
4. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку: монографія / В.М. Геєць; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. — К., 2009. — 863 с.
5. Данилишин Б.М., Куценко В.І. Культурно-освітня сфера як соціальна база підтримки ринкової трансформації в Україні. – К.: РВПС України НАН України, 1999. – 122 с.
6. Методологічні рекомендації «Економічний аналіз бюджетних програм в соціально-гуманітарній сфері» /авт. кол. Розпутенко І.В., Малиш Н.А., Кілієвич О.І. та ін. – К.: НАДУ, 2009. – 120с.
7. Новіков В.М. Політика розвитку соціальної інфраструктури: підсумки та проблеми. // Демографія та соціальна економіка. – Київ. – 2005.
8. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку. – К.: Ін-т економіки НАН України, 1996. – 171 с.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З.С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498с.
10. Розпутенко І.В. Фінансові аспекти соціально-гуманітарного розвитку. - Методологічні рекомендації «Економічний аналіз бюджетних програм в соціально-гуманітарній сфері» /авт. кол. Розпутенко І.В., Малиш Н.А., Кілієвич О.І. та ін. – К.: НАДУ, 2009, с.49-72.
11. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е. Соціальна політика. – К.: УАДУ, 1997. – 360 с.
12. Статистичний щорічник України за 2010 р. – К.: Консультант, 2011.
13. Удовиченко В. П. Новітні моделі соціально-економічного розвитку міст в умовах формування ринкових відносин та громадянського суспільства / В. П. Удовиченко. – К. : Заповіт, 2003. – 340 с.
14. Шевчук П.І. Соціальна політика. – Львів: Світ, 2003. – 400 с.

Рецензент: Розпутенко І.В., д. держ. упр.