

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПРОБЛЕМИ ТА МЕХАНІЗМИ ВИРІШЕННЯ*

Принцип делегованих витратків був запроваджений у 2001 р. після прийняття Бюджетного кодексу, і був пов'язаний із намаганням встановити нову парадигму в українській системі міжбюджетних фінансових стосунків. До прийняття кодексу, пострадянська бюджетна система вважала місцеві бюджети всіх рівнів частиною єдиного, «консолідованого» бюджету країни. Відповідно, кожна найменша стаття витратків повинна була затверджуватись через довгий каскадний процес, на центральному рівні. Бюджетний кодекс мав на меті замінити цей підхід на принципово інший, дозволивши кожному рівню врядування реально формувати і затверджувати свій бюджет, перетворивши «консолідований» бюджет на «зведений», тобто на чисто аналітичний інструмент, що не має жодної юридичної сили.

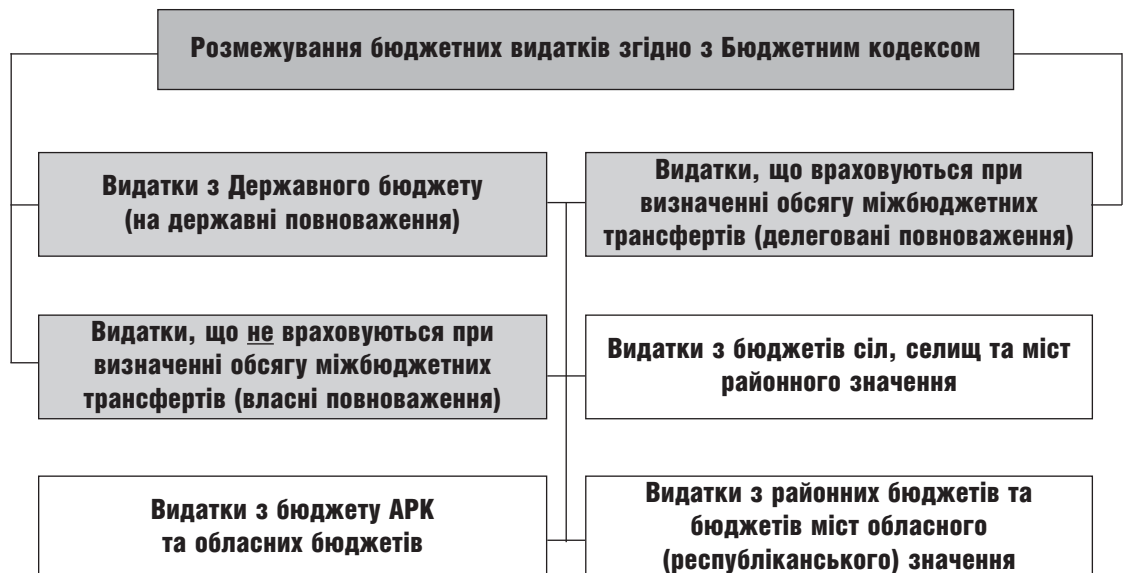
Крім того, всі витраткові функції були умовно поділені на три групи, що за своєю суттю могли бути визначені як «центральні», «делеговані», та «власні» місцеві витратки, залежно від того, який рівень влади повинен був відповідати за їх фінансування та виконання. Ідея «делегованих» витратків полягала в тому, що відповідальність за надання цих категорій публічних послуг залишалась за центральним рівнем влади, але враховуючи більшу ефективність їх надання на місцевому рівні, виконання і фінансування делегувалося відповідним місцевим бюджетам. З іншого боку, рівень якості та фінансування «власних витратків» був цілком перенесений на плечі місцевих органів влади.

Юрій ДЖИГИР,

директор
консалтингової
компанії «Fisco»

**Денис
КОВРИЖЕНКО,**
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

**Катерина
МАЙНЗЮК,**
радник з економічних
питань, DFID



Жодна з цих концепцій не була закріплена у кодексі безпосередньо, оскільки визначення повноважень різних рівнів влади було визнано занадто принциповим питанням, що потребувало ширшого консенсусу. Однак хоча на сьогодні терміни «делегованих» та «власних» витратків не вживаються в жодному законодавчому акті, їхня ідея була втілена шляхом запровадження відповідної системи розподілу міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс чітко визначив перелік витратків, що можуть фінансуватись кожним рівнем влади, а також принципи розподілу доходів, які повинні були забезпечувати фінансування цих витратків. Новий розподіл доходів припускав, що трансфер-

ти вирівнювання з державного бюджету стали визначатись з урахуванням відносних потреб на фінансування делегованих функцій, в той час як фінансування власних витратків при розрахунку трансфертів не враховувалось. Таким чином, офіційні «назви» трьох перелічених категорій витратків – «витратки, що здійснюються з державного бюджету», «витратки, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» і «витратки, що здійснюються з місцевих бюджетів та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» по суті стали синонімами «центральних», «делегованих» та «власних» витратків.

* Публікація здійснена у рамках проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» за підтримки DFID.

Приклади розмежування бюджетних видатків на соціальне забезпечення

Державний бюджет України	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Пенсії, доплати, надбавки <input type="checkbox"/> Державні програми соціальної допомоги (інваліди, біженці, компенсації на медикаменти тощо) <input type="checkbox"/> Підтримка всеукраїнських та молодіжних ГО <input type="checkbox"/> Дитячі, молодіжні, сімейні державні програми
Районні бюджети, бюджети міст обласного значення	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Приtulки для неповнолітніх, територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому <input type="checkbox"/> Пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, покриття витрат з оплати ЖКП, пільговий проїзд <input type="checkbox"/> Районні і міські соціальні програми
Обласні бюджети	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Допомога по догляді за інвалідами 1 і 2 груп внаслідок психічного розладу, адресна допомога малозабезпеченим сім'ям, дитячі будинки-інтернати, навчання і працевлаштування інвалідів, будинки для престарілих, інвалідів, дітей-інвалідів, приtulки для неповнолітніх <input type="checkbox"/> Обласні програми та інші соціальні програми

1. Практичні ускладнення

Визначення делегованих повноважень лише у «бюджетній системі координат», без повноцінного юридичного запровадження цієї концепції, було вимушеним і дуже важливим кроком. Навіть попри його відносну обмеженість, він дозволив значно прояснити стосунки між рівнями влади в країні, а також відкрити системну і термінологічно витриману дискусію в відповідних професійних колах щодо подальшої роботи над розподілом повноважень. Однак з цієї та інших причин на сьогоднішній день залишається фактом, що реального запровадження концепції делегованих повноважень в Україні досі не відбулося. Цей факт проявляється передусім у таких симптоматичних проблемах:

По-перше, повноцінне юридичне визначення повноважень різних рівнів влади з надання публічних послуг досі залишається гострим дискусійним питанням. Розподіл видатків між бюджетами не став адекватним замінником такого визначення, а навпаки – підкреслив відсутність політичного консенсусу з цього приводу і крайню потребу в ньому.

По-друге, з часу прийняття кодексу, місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. Як уже зазначалось, концепція «делегування» припускає передання на місцевий рівень тих центральних функцій, що могли би ефективніше викону-

ватись, якби при їх виконанні враховувався місцевий контекст. Однак делегування функцій без делегування управлінської гнучкості нівелює цю ідею, оскільки не залишає місцевим органам влади простору для рішень, за допомогою яких вони могли би враховувати цей контекст і реалізувати задуману ефективність.

При класичному делегуванні, ця гнучкість забезпечується шляхом двох паралельних процесів: з одного боку – процесу надання більшої управлінської свободи місцевим владам, а з іншого – створення адекватних механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через який центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досягнуто очікуваних показників успішності і дотримано національних стандартів якості. Це вимагає, зокрема, переходу на контроль якості надання послуг за показниками ефективності та створення повноважних і компетентних органів зовнішнього контролю в регіонах (скажімо, регіональних рахункових палат, як це відбувалось у Польщі). З іншого боку, місцеві виконавці делегованих функцій в Україні досі залишаються заручниками центральної регуляторної політики, що часто спрямована не стільки на дотримання стандартів, скільки на нав'язування єдиного і універсального способу надання послуг.

По-третє, розподіл видатків між рівнями влади в Бюджетному кодексі здійснювався через *специфікацію категорій бюджетних*

послуг та установ (наприклад, певні види лікарень і шкіл), а не через визначення *функцій* (наприклад, «первинної медичної допомоги» або «початкової освіти»). Таким чином місцевим органам влади нав'язувався конкретний вибір типів установ, через які вони мусили здійснювати виконання функції, і руйнувалась мотивація до пошуку альтернативних, можливо ефективніших, підходів.

Четвертою проблемою став хронічний дефіцит місцевих джерел доходів і надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання. Теоретично, така ситуація могла би бути прийнятною (якщо трансферти розраховуються за методикою, з приводу якої існує згода, а також надходять вчасно і в повному обсязі). Однак проблема з надмірною трансфертною залежністю повстала не стільки в зв'язку з недостатнім обсягом ресурсу, скільки у зв'язку з тим, що ця залежність витіснила фінансову гнучкість місцевих органів влади у прийнятті рішень. Місцеві джерела доходів, тобто податки та збори, для яких місцеві органи влади можуть впливати не лише на базу оподаткування, але і на ставку, представляють актив подвійної важливості. Крім додаткового фінансування, це також певний запас маневреності, що відкриває можливість для запровадження більш активної місцевої політики в наданні тих чи інших функцій.

Перелічені ознаки міжбюджетних стосунків в Україні свідчать, що основні **бюджетні повноваження на сьогоднішній день не є «делегованими», і в кращому випадку можуть бути названі «деконцентрованими»**. Це термінологічне розрізнення є досить важливим і походить з класичної літератури в галузі міжбюджетних фінансів, де ступінь децентралізації поділяється на три рівні: найпотужніший – «деволюція» (коли рішення повністю передаються місцевій владі), помірний – «делегування» (коли місцевий рівень отримує право приймати рішення, що в певний спосіб контролюються центром), та найслабший – «деконцентрація» (коли місце-

вий рівень лише виконує певні завдання центральної влади).

2. Короткий огляд засад розмежування компетенції між державою та місцевим самоврядуванням щодо регулювання соціальних послуг

Власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад в частині, що стосується соціальних послуг, визначено статтями 32 і 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У наведеній нижче схемі розкрито зміст відповідних положень Закону.

Оскільки конституційна модель самоврядування в Україні не передбачає існування власних виконавчих органів районних та обласних рад, здійснення повноважень таких виконавчих органів покладається на районні та обласні державні адміністрації. У свою чергу повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері соціального захисту, охорони здоров'я, материнства, дитинства, сім'ї і молоді визначаються статтями 22 та 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Правову основу повноважень уряду та міністерств у сфері соціальної політики (у тому числі і соціальних послуг) складає Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та положення про міністерства, які визначають права та коло завдань, які стоять перед Міністерством праці та соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту.

Єдиного нормативного акта, який би визначав порядок здійснення контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень у сфері регулювання соціальних послуг, в Україні не існує – принципи державного контролю у сфері соціальних послуг закріплено як в законах України «Про місцеве самоврядування в

Повноваження, делеговані державою місцевому самоврядуванню у сферах охорони здоров'я, освіти та соцзабезпечення

<p>Повноваження у сфері охорони здоров'я, освіти (ст. 32 ЗУ «Про МС»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Забезпечення доступності медичного обслуговування <input type="checkbox"/> Забезпечення розвитку і удосконалення мережі лікувальних закладів, медичного обслуговування <input type="checkbox"/> Вирішення питання про повне державне утримання сиріт та дітей, позбавлених піклування, в інтернатах, дитячих будинках, ПТУ...
<p>Повноваження у сфері соціального захисту (ст. 34 ЗУ «Про МС»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Місцеві цільові програми <input type="checkbox"/> Поліпшення матеріально-побутових умов соціально вразливих верств (інваліди, ветерани, громадяни похилого віку) <input type="checkbox"/> Вирішення питань про надання пільг і компенсацій

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сферах охорони здоров'я, молодіжної, сімейної політики та соціального забезпечення

Повноваження у сфері охорони здоров'я, сімейної та молодіжної політики (ст. 22 Закону про МДА)

- ❑ Виконання програм щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснення загального керівництва закладами науки, освіти, охорони здоров'я, що належать до сфери управління МДА, їх матеріально-фінансове забезпечення;
- ❑ Вжиття заходів до збереження мережі відповідних профільних закладів, розробка прогнозів її розвитку;
- ❑ Організація роботи медичних закладів по поданню допомоги населенню, надання у межах повноважень встановлених пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей;
- ❑ Сприяння роботі громадських організацій

Повноваження у сфері соціального захисту (ст. 23 Закону про МДА)

- ❑ Створення мережі, забезпечення зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту, підвищення якості обслуговування в них;
- ❑ Розробка і виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян;
- ❑ Сприяння матеріально-побутовому обслуговуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- ❑ Сприяння громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам;
- ❑ Вирішення питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для осіб похилого віку та інших визначених Законом категорій громадян

Україні», «Про місцеві державні адміністрації», так і в положеннях про Міністерства.

Окрім зазначених актів, принципи розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у частині соціальних послуг закріплює Бюджетний кодекс, статтями 87–89 якого визначено перелік видатків Державного бюджету у сфері соціального забезпечення, перелік видатків, які враховуються при визначенні обсягу трансфертів (видатки на делеговані органам самоврядування та МДА повноваження) та перелік видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (видатки на власні повноваження органів місцевого самоврядування).

Механізми контролю за використанням бюджетних коштів, за рахунок яких фінансуються делеговані самоврядуванню повноваження у сфері соціальних послуг, регламентують два закони України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» та «Про Рахункову палату». Закон України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» покладає на КРУ обов'язок здійснювати контроль за виконанням місцевих бюджетів та використанням ко-

мунального майна. На відміну від КРУ, Рахункова палата не має права контролювати виконання місцевих бюджетів, оскільки її конституційна компетенція обмежується виключно використанням коштів Державного бюджету України.

3. Опис проблеми

На відміну від більшості країн Східної Європи, закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не передбачають розмежування повноважень між різними рівнями організації самоврядування (обласним, районним, рівнем територіальних громад). В основному це зумовлено специфікою побудови адміністративно-територіального устрою України. В обох законах в основу визначення самоврядних та делегованих повноважень покладено критерій предмета (сфери) регулювання. Так, Закон виділяє повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, у сфері бюджету, фінансів і цін, у сфері управління комунальною власністю, будівництва, у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури

і спорту, соціального захисту населення тощо. Такий підхід не дозволяє чітко окреслити межі компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих адміністрацій і, відповідно, визначити, які саме органи, якого рівня і за що відповідають.

У законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» функції органів самоврядування та виконавчої влади в сфері, що стосується ринку соціальних послуг, чітко не визначено. В ряді випадків при визначенні функцій використовуються абстрактні конструкції – «сприяє», «бере участь», «вживає передбачених законом заходів» тощо. Такий спосіб формулювання завдань унеможливує визначення суб'єкта (коло суб'єктів) відповідальності за їх виконання. З іншого боку, окремі завдання формулюються достатньо чітко, зокрема – в частині права призначення пільг і компенсацій певним категоріям громадян, вирішення питань опіки і піклування.

У більшості випадків у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» визначено лише функції (завдання) без конкретизації порядку їх здійснення, повноважень, через які реалізуються відповідні функції. Так, у тих випадках, коли на органи місцевого самоврядування або місцеві державні адміністрації покладається обов'язок управління певними закладами (наприклад, тими, що перебувають у комунальній власності або переданими в управління органам місцевого самоврядування чи адміністраціям), зміст повноважень щодо реалізації відповідних управлінських функцій не розкривається. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» покладає на місцеві адміністрації обов'язок сприяння громадським організаціям у наданні допомоги соціально незахищеним громадянам, однак питання про права адміністрацій у процесі «сприяння» закон не визначає.

У частині повноважень щодо регулювання власне соціальних послуг законодавство про місцеві адміністрації та місцеве самоврядування містить ряд прогалин. Саме поняття «соціальних послуг» у відповідних законах не закріплено, незрозумілою є і роль місцевого самоврядування у визначенні стандартів соціальних послуг, виборі надавачів цих послуг тощо. У ряді випадків повноваження щодо регулювання діяльності стаціонарних закладів та установ (інтернати, соціальні будинки тощо) обмежуються лише вирішенням питання про їх створення і ліквідацію, тоді як питання про можливість регулювання діяльності таких закладів і установ залишається відкритим.

Аналогічні недоліки містить і законодавство, яке визначає функції, права і обов'язки центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування та впровадження політики у сфері соціальних послуг. Так, у положеннях про міністерства функції МОЗ, МПСПУ і МСМС сформульовано приблизно так само абстрактно, як і функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування («сприяння», «участь у заходах», «вжиття заходів щодо» тощо), повноваження, через які реалізується кожна з покладених на відповідні міністерства функцій, не розкриваються.

Результатами відсутності розмежування регуляторної компетенції між ЦОВВ, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування є, по-перше, складність у визначенні суб'єктів відповідальності за здійснення політики, по-друге, – обмеженість можливості органів самоврядування і державних адміністрацій підвищувати якість послуг, які надаються в процесі реалізації делегованих повноважень; по-третє, – створення умов для активного (і необмеженого) втручання держави у здійснення делегованих повноважень.

Контрольні повноваження держави і органів самоврядування в частині забезпечення якості соціальних послуг також чітко не визначені і не розмежовані. Так, відповідні міністерства наділено функцією контролю за реалізацією політики у підвідомчих їм сферах, однак, знову ж таки, повноваження, через які реалізується контрольна функція, на законодавчому рівні чітко не врегульовані. У сфері контролю за якістю соціальних послуг також має місце надмірна централізація, наприклад, функції ліцензування діяльності у сфері надання соціальних послуг закріплено за МПСПУ та обласними державними адміністраціями, хоча відповідні повноваження могли б бути передані і на нижчий рівень (адже ряд організацій діє виключно в межах окремих населених пунктів, і не охоплюють послугами мешканців області).

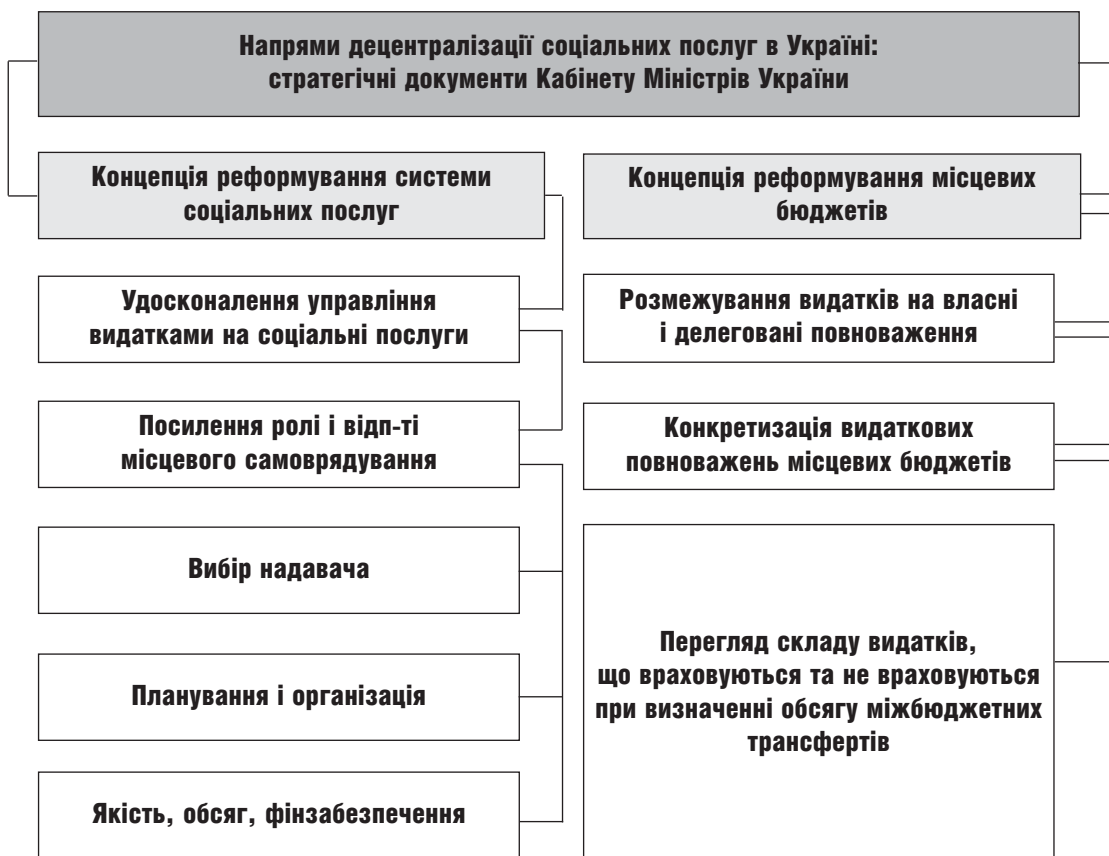
Система контролю за фінансуванням соціальних послуг також потребує удосконалення. На місцевому рівні (села, селища, міста) представницькі органи самоврядування не мають інших, крім постійних комісій рад, органів контролю за фінансовою діяльністю виконавчих органів самоврядування, зокрема в частині фінансування власних видатків на соціальні послуги. На рівні районів та областей фінансовий контроль здійснюється контрольно-ревізійною службою (територіальними управліннями КРУ), хоча знову ж таки відповідні контрольні функції варто було б покласти на органи, створені безпосередньо районними та обласними радами.

На практиці роль держави у регламентації порядку надання соціальних послуг є досить значною, що не відповідає змісту концепції делегування повноважень. Так, Кабінет Міністрів і відповідні ЦОВВ здійснюють регулювання порядку надання окремих видів соціальних послуг (наприклад, реабілітаційних, соціально-медичних для бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі), визначають засади взаємодії закладів на місцях (наприклад, ЦСССДМ і закладів охорони здоров'я), регламентують порядок організації діяльності стаціонарних закладів і установ (центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, дитячих будинків-інтернатів, установ постійного або тимчасового перебування інвалідів з розумовою відсталістю тощо).

4. Актуальність проблеми і стратегічні орієнтири

Актуальність проблеми зумовлена двома основними чинниками. По-перше, тим, що ступінь децентралізованості соціальних послуг є одним із критеріїв, який визначає готовність тієї чи іншої країни до вступу в ЄС. У свою чергу Україна, як відомо, неодноразово декларувала своє прагнення набути членства в Євросоюзі. По-друге, проблема надмірної

централізації соціальних послуг визнана і на офіційному рівні, у двох документах, схвалених Кабінетом Міністрів України – Концепції реформування системи соціальних послуг від 13 квітня 2007 р. та Концепції реформування місцевих бюджетів від 23 травня 2007 р. Згідно з першим з них, завданнями реформи системи соціальних послуг, є, зокрема, удосконалення управління державними видатками на соціальні послуги у напрямі підвищення раціональності їхнього використання, а також посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за якість, обсяг, фінансове забезпечення, планування, організацію надання соціальних послуг, вибір надавачів цих послуг. Згідно з Концепцією реформування місцевих бюджетів, підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає, зокрема, розмежування видатків на виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування, конкретизацію видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (видатки на функціонування закладів охорони здоров'я, соціального захисту, здійснення заходів у цих сферах), перегляд складу видатків, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.



5. Механізми вирішення проблеми

З метою створення умов для децентралізації повноважень у сфері регулювання та контролю за наданням соціальних послуг Проектом DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» (СРСПУ) було проведено консультації з місцевими фахівцями Харківської та Хмельницької областей. Результатом цих консультацій стали рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а також положень про окремі центральні органи виконавчої влади (МПСПУ, МОЗ, МУСМС). Пропонується, зокрема:

1. Закріпити за профільними центральними органами виконавчої влади такі повноваження: а) затвердження мінімальних стандартів соціальних послуг, затвердження засад надання окремих видів соціальних послуг окремим категоріям одержувачів; б) створення та загальне адміністрування Державного реєстру надавачів і одержувачів соціальних послуг, забезпечення відкритого доступу до даних реєстру; в) ліцензування професійної діяльності у сфері соціальних послуг; г) визначення спільно з іншими центральними органами виконавчої влади потреби у кадрах, які безпосередньо залучатимуться до надання соціальних послуг, стандартів їх підготовки з урахуванням потреб одержувачів соціальних послуг; д) стратегічне планування у сфері соціальних послуг в цілому, планування витратів за окремими загальнодержавними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах, планування, організація та надання високоспеціалізованих послуг; е) наукове і методичне забезпечення надання соціальних послуг надавачами цих послуг; є) визначення порядку взаємодії структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади у сфері соціальних послуг; ж) визначення мінімальних вимог до процедури проведення конкурсних відборів надавачів соціальних послуг; з) прогнозування, планування та визначення спільно із Міністерством фінансів загального обсягу фінансового ресурсу, який у складі трансферту вирівнювання спрямовується в місцеві бюджети на фінансування соціальних послуг; и) планування та здійснення капітальних витратків на соціальні послуги з урахуванням потреб одержувачів

2. Закріпити за обласними державними адміністраціями такі делеговані повноваження (ст. 23 Закону «Про місцеві державні адміністрації»): а) підвищення кваліфікації кадрів у сфері соціальних послуг; б) ліцензування

професійної діяльності у сфері соціальних послуг у випадку, якщо відповідна діяльність здійснюється виключно в межах відповідного регіону; в) затвердження за поданням органів місцевого самоврядування стандартів інноваційних послуг; г) здійснення контролю за дотриманням стандартів соціальних послуг; д) здійснення спільно з органами контролюючої служби контрольних заходів щодо перевірки законності і ефективності використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на фінансування надання соціальних послуг; е) планування витратків за регіональними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах; ж) консультування з питань надання соціальних послуг (інспектування) районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, постачальників соціальних послуг; є) участь в адмініструванні Державного реєстру надавачів та одержувачів соціальних послуг на проміжному рівні ведення реєстру; внесення до Реєстру даних про суб'єктів господарської діяльності, що отримали ліцензії на здійснення професійної діяльності у сфері соціальних послуг; ж) поточне операційне управління закладами і установами, що фінансуються з обласних бюджетів; з) управління страховим фондом для оперативного вирішення кризових ситуацій у сфері соціальних послуг на рівні області та нижчих рівнях адміністративно-територіального поділу.

3. До повноважень районних державних адміністрацій (стаття 23 Закону «Про місцеві державні адміністрації») віднести: а) визначення конкретних цілей, на які спрямовуються кошти трансферту вирівнювання на фінансування соціальних послуг; б) планування витратків за районними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах; в) прийняття рішень з питань, віднесених до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських міст районного значення рад у випадку, якщо відповідні виконавчі органи не здійснюють надані їм повноваження у сфері соціальних послуг (за згодою відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування).

4. Закріпити за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад такі делеговані повноваження (відобразивши при цьому пропонувані зміни в ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»): а) вивчення потреб територіальних громад у соціальних послугах, здійснення загального моніторингу надання соціальних послуг; б) внесення до Державного реєстру надавачів та

одержувачів соціальних послуг даних про одержувачів соціальних послуг, а також надавачів соціальних послуг, діяльність яких не підлягає ліцензуванню; в) затвердження стандартів соціальних послуг, які встановлюють вищі, порівняно з мінімальними державними стандартами, вимоги до надання соціальних послуг; г) здійснення за власною ініціативою часткового фінансування стаціонарних закладів і установ, що надають соціальні послуги і фінансуються з районних (обласних – для міст обласного значення) бюджетів; д) визначення переліку платних соціальних послуг, встановлення розміру плати за надання таких послуг, визначення стандартів якості платних соціальних послуг; е) визначення конкретних цілей, на які спрямовуються кошти трансферту вирівнювання на фінансування соціальних послуг (виключно для виконавчих органів рад міст обласного значення); є) здійснення контролю за ефективністю використання коштів місцевих бюджетів, за рахунок яких здійснюється фінансування соціальних послуг; ж) затвердження на підставі рішень профільних центральних органів виконавчої влади порядку конкурсного відбору надавачів соціальних послуг, проведення конкурсного відбору надавачів та визначення переможців конкурсів, визначення порядку надання і порядку фінансування соціальних послуг; з) визначення власного балансу послуг.

5. Доповнити Закон України «Про соціальні послуги» окремим розділом, який передбачатиме: а) створення виконавчим органом місцевої ради незалежного міжвідомчого дорадчого органу у сфері соціальних послуг, який складатиметься з представників територіальних управлінь Головкин, посадових осіб місцевого самоврядування та представників організацій-надавачів соціальних послуг, і забезпечуватиме ефективність використання коштів місцевих бюджетів на фінансування соціальних послуг, моніторинг надання

соціальних послуг, розробку стандартів інноваційних послуг, конкурсний відбір надавачів соціальних послуг; б) повноваження відповідних міжвідомчих органів, засади їх взаємодії з місцевими радами та місцевими державними адміністраціями; в) механізми реалізації рішень таких органів.

6. Привести Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 32, 34) та «Про місцеві державні адміністрації» (статті 22, 23) у відповідність з положеннями статей 87–89 Бюджетного кодексу України, які визначають видатки відповідних місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

6. Висновки

Реалізація наведених вище рекомендацій дозволяє досягти таких позитивних наслідків:

□ зменшити функціональне навантаження на Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики та праці, інші центральні органи виконавчої влади у сфері регулювання соціальних послуг та контролю за їх наданням;

□ посилити зацікавленість органів місцевого самоврядування у підвищенні якості соціальних послуг на рівні громад, ефективності використання коштів місцевих бюджетів, що виділяються на фінансування соціальних послуг;

□ підвищити ефективність використання коштів міжбюджетних трансфертів, за рахунок яких здійснюються делеговані місцевому самоврядуванню повноваження у сфері соціальних послуг;

□ зменшити ризик дублювання функцій і повноважень органів публічної влади у сфері соціальних послуг по вертикалі, зокрема у сферах регулювання та контролю.