

Сприяння реформі соціальних послуг в Україні Facilitating Reform of Social Services in Ukraine

Міністерство у справах міжнародного розвитку Великобританії

**ПРОЕКТ "СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
В УКРАЇНІ"**

Контракт № CNTR 200708006

РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо децентралізації повноважень у сфері соціальних послуг

(розроблені на основі напрацювань робочих груп у
Харківській та Хмельницькій областях)

30 січня 2008 р.



FISCO

informed decisions in public finance
поінформовані рішення в публічних фінансах

Подяки:

Автори: Денис Ковриженко, Катерина Майнзюк, Юрій Джигир.

Команда проекту СРСПУ також дякує учасникам робочих засідань у Києві, Хмельницькій та Харківській областях, чий цінний внесок в обговорення технічних питань допоміг підготувати цей документ.

Відповідальними за зміст статті є голова проекту та автори.

Аналітична записка

Тема: Щодо децентралізації повноважень у сфері соціальних послуг

З метою створення умов для децентралізації повноважень у сфері регулювання та контролю за наданням соціальних послуг, а також на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. № 178-р „Про схвалення Концепції реформування системи 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) 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; г) стратегічне планування у сфері соціальних послуг в цілому, планування видатків за окремими загальнодержавними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах; д) проведення для цілей стратегічного планування інспектування надання соціальних послуг; е) планування, організація та надання високоспеціалізованих соціальних послуг; є) наукове і методичне забезпечення надання соціальних послуг надавачами цих послуг; ж) визначення порядку взаємодії структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади у сфері соціальних послуг; з) визначення мінімальних вимог до процедури проведення конкурсних відборів надавачів соціальних послуг; и) прогнозування, планування та визначення спільно із Міністерством фінансів загального обсягу коштів, які у складі трансферту вирівнювання спрямовується в місцеві бюджети на фінансування соціальних послуг; і) планування та здійснення капітальних видатків на високоспеціалізовані соціальні послуги.

2. Закріпити за обласними державними адміністраціями такі делеговані повноваження (стаття 23 Закону „Про місцеві державні адміністрації”): а) підвищення кваліфікації кадрів у сфері соціальних послуг; б) ліцензування професійної діяльності у сфері соціальних послуг в) затвердження за поданням органів місцевого самоврядування стандартів інноваційних послуг; г) здійснення контролю за дотриманням стандартів соціальних послуг; д) здійснення спільно з органами контролюльно-ревізійної служби контрольних заходів щодо перевірки законності і ефективності використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на фінансування надання соціальних послуг; е) планування видатків за регіональними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах; ж) інспектування (для цілей планування) та консультування з питань надання соціальних послуг 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 видатків 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 мист 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 статті 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 (у короткостроковій перспективі); 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.

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 Головкинського університету, 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 до положень статей 87-89 Бюджетного кодексу України, які визначають видатки відповідних місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Запропоновані рекомендації дозволяють:

- 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.

Додаток 1.

Тези до засідань Робочих груп „Децентралізація повноважень щодо регулювання у сфері надання соціальних послуг: проблеми та механізми вирішення”

СКЛАДНОСТІ З КОНЦЕПЦІЄЮ ДЕЛЕГОВАНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ

1. Принципи та законодавчі визначення

Принцип делегованих видатків був запроваджений у 2001 після прийняття Бюджетного кодексу і був пов'язаний із намаганням встановити нову парадигму в українській системі міжбюджетних фінансових стосунків. До прийняття кодексу, пост-радянська бюджетна система вважала місцеві бюджети всіх рівнів частиною єдиного, “консолідованого” бюджету країни. Відповідно, кожна найменша стаття видатків 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 видаткові функції були умовно розділені на три групи, що за своєю суттю могли бути визначені як “центральні”, “делеговані”, та “власні” місцеві видатки, залежно від того, який рівень влади повинен був відповідати за їх фінансування та виконання. Ідея «делегованих» видатків 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 видатків» був цілком перенесений на плечі місцевих органів влади.

Жодна з цих концепцій не була прописана у кодексі безпосередньо, оскільки визначення повноважень різних рівнів влади було визнано занадто принциповим питанням, що потребувало ширшого консенсусу. Однак хоча терміни «делегованих» та «власних» видатків не вживаються в жодному законодавчому акті, їхня ідея була втілена шляхом запровадження відповідної системи розподілу міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс чітко визначив перелік видатків, що можуть фінансуватись кожним рівнем влади, а також принципи розподілу доходів, які повинні були забезпечувати фінансування цих видатків. Новий розподіл доходів припускав, що трансферти вирівнювання з державного бюджету стали визначатись з урахуванням відносних потреб на фінансування делегованих функцій, в той час як фінансування власних видатків при розрахунку трансфертів не враховувалось. Таким чином, офіційні «назви» трьох перелічених категорій видатків – «видатки, що здійснюються з державного бюджету», «видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» і «видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» по суті стали синонімами «центрального», «делегованого» та «власного» видатків.

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 виконуватись, 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 врахувати 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 другого боку – 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 функцій, 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 можливості 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 місцевий 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 „Про місцеве самоврядування в Україні”. 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, завдання яких в частині регулювання надання соціальних послуг визначає Закон „Про місцеві державні адміністрації” (статті 22, 23 Закону).

Правову основу повноважень уряду та міністерств у розглядуваній сфері складає Закон „Про Кабінет Міністрів України” та положення про міністерства, які визначають права та коло завдань, які стоять перед відповідно 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 „Про

місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації”, так і в положеннях про Міністерства.

Окрім зазначених актів, принципи розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням в 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 - „Про контрольно-ревізійну службу в Україні” та „Про Рахункову палату”. Закон „Про контрольно-ревізійну службу в Україні” покладає на КРУ обов’язок здійснювати контроль за виконанням місцевих бюджетів та використанням комунального 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

1. 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 предмету (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.

2. В Законах „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації” функції органів самоврядування та виконавчої влади в сфері, що має відношення до 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 пілг і компенсацій певним категоріям громадян, вирішення питань опіки і піклування.

3. У більшості випадків в Законах „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, в 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 „Про місцеві державні адміністрації” покладає на місцеві адміністрації обов’язок сприяння громадським організаціям у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам, однак питання про права адміністрацій в процесі „сприяння” закон не визначає.

4. В 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, в той час як питання про можливість регулювання діяльності таких закладів і установ залишається відкритим.

5. Аналогічні вади 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.

6. Результатами відсутності розмежування регуляторної компетенції між ЦОБВ, 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.

7. 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).

8. 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 контрольсько-ревізійною службою (територіальними управліннями КРУ), хоча, знову ж таки, відповідні контрольні функції варто було б покласти на органи, створені безпосередньо районними та обласними радами.

9. 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 ЦОБВ 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

1. Ступінь децентралізованості соціальних послуг є одним з критеріїв, який визначає готовність тієї чи іншої країни до вступу в ЄС.

2. Проблема надмірної централізації соціальних послуг та напрями її вирішення відображені у двох документах, схвалених Кабінетом Міністрів України - Концепції реформування системи соціальних послуг від 13.04.2007 р. та Концепції реформування місцевих бюджетів від 23.05.2007 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. Можливі стратегічні напрями вирішення проблеми

1. У статтях 32 та 34 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, статтях 22 та 23 Закону „Про місцеві державні адміністрації” доцільно провести розмежування функцій між різними рівнями регіонального (район, область) та місцевого (село, селище, місто) самоврядування в частині регулювання сфер освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. При проведенні такого

розмежування слід врахувати положення Бюджетного кодексу в частині переліків видатків на здійснення власних і делегованих повноважень (видатків, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів). Тим самим буде забезпечено узгодження норм законодавства, яке визначає компетенцію місцевого і регіонального самоврядування, з положеннями БК.

2. Визначені в цих статтях функції виконавчих органів самоврядування та місцевих адміністрацій мають бути сформульовані більш чітко. В основу визначення функцій слід покласти предметний критерій (предмет регулювання). Зокрема, функція соціального забезпечення членів громади має поділятися на декілька „підфункцій” – поліпшення умов проживання соціально незахищених членів громади, поліпшення умов праці і охорона праці, вирішення проблеми зайнятості.

3. У цих же статтях має бути проведено чітке відмежування функцій від повноважень, через які здійснюються відповідні функції – для кожної функції в Законі має бути визначено перелік повноважень, через які така функція здійснюється. Наприклад, функція поліпшення матеріально-побутових умов соціально незахищених членів громади може передбачати право створювати стаціонарні заклади або інші альтернативні послуги для таких осіб, визначення порядку їх діяльності, вибір надавачів соціальних послуг для цих осіб, право встановлювати вищі, порівняно з мінімальними державними стандартами, стандарти якості послуг тощо. Слід передбачити відносну автономність кожного рівня організації самоврядування у здійсненні покладених на них завдань. Відповідно, кожен рівень організації самоврядування має бути наділений стандартним обсягом повноважень щодо планування, організації, регулювання (у тому числі якості), моніторингу та контролю. Окремі повноваження органів самоврядування мають бути розмежовані по вертикалі (наприклад, ключову роль у визначенні стандартів якості соціальних послуг, виборі надавачів тощо можна відвести громадам або районам, в той час як обсяг повноважень обласних рад і ОДА у цій сфері може бути обмежений).

4. Оскільки Закони „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації” не містять положень в частині компетенції самоврядування і МДА саме у сфері надання соціальних послуг, ці Закони мають бути приведені у відповідність до потреб ринку соціальних послуг. Це передбачає зокрема, надання виконавчим органам самоврядування і місцевим адміністраціям прав щодо: а) визначення порядку організації роботи по наданню соціальних послуг в стаціонарних закладах чи в будь який інший спосіб; б) самостійного вибору надавачів соціальних послуг, визначення процедур відбору з урахуванням вимог та обмежень, встановлених на центральному рівні; в) визначення на основі мінімальних державних стандартів якості послуг місцевих стандартів якості соціальних послуг; г) визначення порядку здійснення контролю за дотриманням відповідних стандартів якості.

5. З метою запобігання вільному розширенню компетенції ЦОВВ у регулюванні соціальних послуг в положеннях про міністерства (МПСПУ, МСМС, МОЗ) слід чітко вичерпно окреслити коло повноважень, які можуть використовуватись для виконання кожного з покладених на міністерство завдань. При цьому принцип децентралізації передбачає звуження кола таких повноважень. В частині регулювання ринку соціальних послуг за міністерствами слід залишити три основні права: право формувати державну політику у відповідній сфері (розробляти проекти програм, проекти законів), право визначати мінімальні стандарти якості соціальних послуг, інші мінімальні вимоги і обмеження, та право контролювати дотримання саме цих мінімальних вимог. Всі інші повноваження щодо власне надання послуг (регулювання діяльності закладів і установ, контроль за дотриманням місцевих стандартів якості соціальних послуг, визначення порядку використання трансферту вирівнювання тощо) слід формально передати місцевому самоврядуванню.

6. Органам місцевого і регіонального самоврядування має бути надане право контролювати використання коштів, за рахунок яких фінансується реалізація власних і делегованих повноважень, у тому числі – у сфері соціальних послуг. На місцевому рівні мають бути створені місцеві рахункові палати, які здійснюватимуть контроль законності та ефективності використання відповідних коштів. У Законі „Про місцеве самоврядування в Україні” має визначатись статус таких палат, їх функції, права в процесі здійснення контрольних заходів тощо.

6. Завдання для робочої групи:

В ході засідання робочої групи необхідно знайти відповідь на такі важливі питання:

1. Які повноваження у сфері соціальних послуг мають бути закріплені за центральними органами виконавчої влади, які – за місцевими державними адміністраціями, а які – за базовим рівнем організації самоврядування (міста районного значення, селища, села)?
2. На скільки органи самоврядування мають бути самостійними (від держави та місцевих адміністрацій) у визначенні порядку використання трансферту вирівнювання з Державного бюджету, регулюванні діяльності стаціонарних закладів і установ, виборі надавачів соціальних послуг, визначення стандартів якості соціальних послуг, контролі за дотриманням цих стандартів тощо?
3. В якій мірі і чи взагалі повинні бути децентралізовані повноваження зі здійснення контролю за якістю соціальних послуг та контролю за використанням бюджетних коштів на фінансування надання соціальних послуг? Чи повинні органи самоврядування мати власні органи контролю за використанням бюджетних коштів (наприклад, місцеві рахункові палати), чи відповідні повноваження має здійснювати, як і нині, контрольсько-ревізійна служба?

Додаток 2.

Список учасників засідання Робочої групи в Хмельницькій області

ПІБ	Посада
1. Дмитришин Ярослава Ярославівна	Начальник бюджетного управління Головного фінансового управління Хмельницької облдержадміністрації
2. Голуб Микола Петрович	Представник Хмельницької обласної ради
3. Підскоцька Надія Костянтинівна	Начальник управління праці та соціального захисту населення м. Кам'янця-Подільського
4. Мартинюк Наталія Миколаївна	Заступник начальника управління праці та соціального захисту населення м. Кам'янця-Подільського
5. Побережна Юлія Вілоріївна	Директор Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, член правління «Асоціації ділових жінок Поділля»
6. Маланчак Леся Іванівна	Голова громадської організації «Молодь за майбутнє», директор Державного професійно-технічного навчального закладу «Красилівський професійний ліцей»

Список учасників засідання Робочої групи в Харківській області

ПІБ	Посада
1. Хватинець Олена Олексіївна	Заступник Чугуївського міського голови із соціальних питань
2. Бабенко Тетяна Борисівна	Начальник відділу стаціонарних установ та організацій соціального обслуговування Харківської облдержадміністрації
3. Кучір Сергій Іванович	Заступник Начальника обласного центру по нарахуванню і виплати допомоги Харківської облдержадміністрації
4. Безвесільна Марія Олександрівна	Заступник Начальника головного управління праці та соціального захисту населення Харківської облдержадміністрації, Начальник планово-фінансового відділу
5. Левкіна Ганна Станіславівна	Головний спеціаліст відділу стаціонарних установ та організацій соціального обслуговування Харківської облдержадміністрації
6. Харчикова Світлана Володимирівна	Заступник Начальника управління праці та соціального захисту населення, Директор ТЦ
7. Будко Олена Олексіївна	Провідний спеціаліст відділу виховної роботи, інтернатних установ та соціального захисту Головного управління освіти і науки Харківської облдержадміністрації
8. Феденко Тамара Іванівна	Завідувачка сектору планування та аналізу фінансового управління Дергачівської РДА
9. Несторенко Володимир Миколайович	Директор терцентру Лозівського району Харківської області
10. Колосюк Галина Володимирівна	Керівник секретаріату комітету ВР з питань соціальної політики і праці
11. Руденко Ігор Олександрович	Головний спеціаліст секретаріату комітету ВР з питань соціальної політики і праці

Команда проекту СРСПУ

1. Юрій Джигир	Директор Проекту СРСПУ
2. Олександр Синьокий	Заступник директору Проекту СРСПУ
3. Денис Ковриженко	Консультант Проекту СРСПУ з юридичних питань
4. Роман Шейко	Консультант Проекту СРСПУ
5. Ірина Чернишова	Координатор Проекту СРСПУ в Харківській області
6. Інна Буряковська	Координатор проекту СРСПУ у Хмельницькій області
7. Олена Павленко	Адміністратор Проекту СРСПУ у Хмельницькій області