

Баранник Л. Б.

РОЗРОБЛЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ І ФІНАНСОВИХ НОРМАТИВІВ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ

Розглядаються проблеми розроблення соціальних стандартів і фінансових нормативів бюджетної забезпеченості низки галузей соціальної сфери української економіки, аналізуються їх причини. Як фактор посилення реалістичності планування бюджетних видатків пропонується переглянути методологічний підхід до визначення прожиткового мінімуму й деяких мінімальних соціальних стандартів і норм, які використовуються у бюджетній практиці.

Ключові слова: соціальні стандарти, соціальний захист, фінансові нормативи, бюджетна забезпеченість, соціальна сфера.

Проблема ефективного використання бюджетних коштів завжди була актуальною, а в сучасних умовах дефіциту державних ресурсів набуває особливого значення і потребує всебічного аналізу. Нова парадигма розвитку суспільства привела до необхідності посилення уваги до людських потреб, створення справедливої системи соціального захисту населення й доступності основних соціальних послуг.

Людська потреба – поняття суб'єктивне. Жодна держава в світі не може задовольнити всіх потреб усіх громадян. Під час формування бюджетів різних рівнів на практиці застосовується система соціальних норм і нормативів за широким колом показників. Значна частина законодавчо встановлених або закріплених іншими правовими актами соціальних норм визначає мінімальні державні гарантії і регулює переважно сферу доходів, заробітної плати, зайнятості, соціального забезпечення.

За допомогою цих норм реалізуються конституційні права громадян. Більшість норм є зобов'язаннями держави перед різними групами населення і повинні забезпечуватися за рахунок її фінансових ресурсів. Однак розміри встановлюваних державою соціальних норм у багатьох випадках визначені без достатнього обґрунтування і переглядаються залежно від темпів інфляції й наявних фінансових ресурсів, а нерідко й політичних міркувань. При цьому складається загальна тенденція до розширення їх кола і відносного зниження рівня регульованих гарантій.

Означена проблема у різних площинах є предметом дослідження багатьох українських учених: Т. Боголіб, І. Гнибіденка, Т. Кір'ян, Е. Лібанової, Л. Лисяк, Д. Полозенка, В. Тропіної, І. Чугунова, А. Чухна, у працях яких висвітлюються ті чи інші питання вдосконалення практики визначення соціальних стандартів і фінансових нормативів бюджетної забезпеченості галузей соціальної сфери. Але проблема залишається нерозв'язаною. Соціальні стандарти і нормативи тривалий час не переглядалися, а багато хто з наших співвітчизників потерпає від бідності.

Отже, наша мета – встановити ступінь реалістичності й наукової обґрунтованості соціальних стандартів і фінансових нормативів, які викорис-

товуються у сучасній практиці формування бюджетів в Україні, й подати відповідні пропозиції щодо усунення виявлених хиб.

Звичайно, у межах статті неможливо висвітлити весь спектр проблем, що накопичилися у цих сферах життєдіяльності, тому лишаємо за собою право розглянути ті, які, на нашу думку, є вагомими з погляду розв'язання загальної проблеми – посилення ефективності використання бюджетних ресурсів. Розроблення нових чи перегляд старих нормативів і методик їх розрахунку необхідні й для встановлення соціальної справедливості у розподілі суспільних благ.

Перелік, правові засади формування й застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією та законами України основних соціальних гарантій, визначає Закон¹. Соціальні стандарти – це законодавчо встановлені основні вимоги до обсягу й якості послуг (освітніх, культурних, медичних, житлово-комунальних і т. ін.), порядку й умов їх надання, виражені у соціальних нормах і нормативах. У свою чергу, соціальні нормативи – це регламентовані значення соціальних показників, які виражають систему типових вимог, що ставляться суб'єктами управління до соціальних об'єктів, процесів їх характеристики з метою стійкого відтворення соціальної системи і розв'язання її проблем. Соціальні нормативи визначають, скільки тих чи інших послуг (благ) має припадати на одну особу або на контингент населення певної чисельності (наприклад, на 1 жителя, на 1000 осіб, на 100 сімей, на 1000 дітей дошкільного віку тощо). Відповідно нормою є науково розроблена і регламентована мінімальна або гранична величина соціального показника в абсолютному чи відносному, грошовому чи натуральному виразі. Класифікація соціальних нормативів в українському законодавстві здійснюється за двома критеріями: характером і рівнем задоволення соціальних потреб². Класифікацію соціальних стандартів, як правило, здійснюють за основними сферами життєдіяльності людини: освітою, охороною здоров'я, культурою та ін. Це означає, що нормативи повинні відбивати забезпеченість населення усім необхідним для організації повсякденного життя. Але є певні причини, що перешкоджають цьому.

Сучасна система фінансування соціальної сфери в Україні ґрунтується здебільшого на кошторисному фінансуванні, в основі якого лежить витратний метод. Він має певні переваги, але для ринкових умов не зовсім доцільний, оскільки не містить механізмів стимулювання якості й кількості надаваних послуг; створює зацікавленість у нарощуванні витрат (від цього залежать розміри фінансування наступного року); потребує від установ і організацій соціальної сфери наявності механізму контролю на всіх етапах процесу створення послуги. І, найголовніше, перешкоджає розвитку ринкових відносин у галузях соціальної сфери, бо орієнтується при виборі виробника послуг переважно на державні організації цієї сфери.

¹ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : закон України від 05.10.2000 № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.

² Там само.

Для усунення означених проблем і створення передумов для подальшого розвитку соціальної сфери у ринкових умовах України необхідний перехід від кошторисного фінансування тих видів діяльності, які пов'язані з наданням соціальних послуг, до більш ринкових механізмів, наприклад, нормативного подушового фінансування та фінансування на основі соціального замовлення.

Введення нормативного подушового фінансування дає змогу оптимізувати ресурси галузей соціальної сфери, підвищити прозорість бюджетного процесу, вирівняти бюджетну забезпеченість територій.

Фінансування на основі соціального замовлення означає залучення установ соціальної сфери до системи конкурсних торгів і державних закупівель.

Щоправда, перехід до нормативного фінансування соціальної сфери ускладнено через відсутність стандартних методик розрахунку фінансових подушових нормативів, для яких необхідна система натуральних соціальних нормативів.

Для розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, може бути використана система державних мінімальних соціальних стандартів, до якої повинні входити: натуральні соціальні нормативи, що описують процес надання послуг, і фінансові нормативи, що відображають сукупні витрати на їх надання.

Розроблення системи державних мінімальних соціальних стандартів набуває великого значення для економіки регіонів у частині розвитку галузей соціальної сфери. На основі цих стандартів також можна визначити мінімальну потребу регіональних і місцевих бюджетів щодо їх забезпечення, перерозподілити за необхідністю й закріпити доходи за рівнями бюджетної системи.

У результаті стає можливим перехід основної частини органів місцевого самоврядування на самофінансування, що зумовить більшу їх зацікавленість у розширенні власної податкової бази і розвитку реального сектору економіки.

У галузях соціально-культурної сфери – освіті, охороні здоров'я, культурі – під час формування бюджетів різних рівнів використовуються соціальні норми і нормативи в натуральному виразі, розроблені міністерствами й відомствами. Вони не зорієнтовані на реальні можливості діяльності галузей і мають рекомендаційний характер. У деяких країнах місцеві органи влади наділені правами коригувати такі соціальні нормативи або встановлювати власні. Ця "самостійність" відбувається у певних межах і під контролем держави. Така практика застосовується у країнах із федеральним устроєм. Наприклад, органи влади суб'єктів Російської Федерації мають право коригувати зазначені норми й нормативи, виходячи з регіональних особливостей і фінансових можливостей.

У наведених галузях законодавчо не закріплені набори загальнодоступних благ і безоплатних послуг, що надаються державними й муніципальними установами освіти, охорони здоров'я, культури. Перелік установ, що надають такого роду послуги, законодавчо встановлений тільки для сфери освіти.

Перехід установ соціальної сфери до механізму фінансування на основі соціального замовлення може спричинити такі наслідки: зміну психології отримувачів бюджетних коштів за умов скасування гарантій бюджетного

фінансування; розуміння можливості появи альтернативних учасників у системі державних закупівель у майбутньому; підвищення відповідальності за якість послуг та обслуговування через необхідність відповідності умовам контракту й поліпшення власного іміджу.

Сформована система соціальних норм і нормативів недостатньо структурована. У ній не виокремлюються пріоритетні показники рівня життя, пов'язані з вирішенням нагальних, життєво важливих проблем. Встановлювані соціальні норми і нормативи не містять якісних характеристик, а їх кількісна величина, як правило, недостатньо обґрунтована, позаяк в основу норм і нормативів не покладено вимогу підтримки певного стандарту споживання матеріальних благ і послуг. У результаті не забезпечується стабільність рівня державних гарантій, бо збільшення вартісного значення норми або нормативу не завжди зберігає відповідний набір товарів чи послуг.

У контексті цієї теми особливого звучання набуває питання про вдосконалення державних соціальних стандартів.

Раціональність витрачання коштів у галузях соціальної сфери, хай то буде освіта, чи охорона здоров'я, чи соціальний захист населення, на нашу думку, передбачає пошук нових соціальних стандартів і методик їх розрахунку, насамперед, це стосується прожиткового мінімуму (ПМ), який є базовим державним соціальним стандартом³.

У світовій практиці застосовується декілька методів визначення ПМ: статистичний метод (передбачає встановлення ПМ на рівні доходів, які мають 10–20 % найнезаможніших громадян певної держави, застосовується в країнах із досить високим рівнем доходів громадян); суб'єктивний, або соціологічний, метод (базується на проведенні опитувань населення про необхідний мінімальний дохід, скоріше є консультативним; результати опитування не можуть бути підкріплені реальними економічними можливостями держави, проте він виражає справжні потреби людей); ресурсний метод (виходить із можливостей економіки забезпечувати ПМ, застосовується у високорозвинутих країнах); комбінований метод (поєднує декілька методів, зокрема вартість харчування визначається за нормами, житлово-комунальні послуги – за фактом, а непродовольчі товари – за їх відсотковою часткою у загальних витратах⁴).

В Україні ПМ визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу та для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до шести років; дітей віком від шести до 18 років; працездатних осіб і непрацездатних осіб⁵. В основі розрахунку ПМ лежить споживчий

³ Про прожитковий мінімум : закон України від 15.07.1999 № 966-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.

⁴ Лутчин Н. Прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата в Україні: статистична оцінка та напрями вдосконалення методології / Н. Лутчин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/faculty/econom/Visnyk_Econom/2009_41/366-374.pdf.

⁵ Про прожитковий мінімум : закон України від 15.07.1999 № 966-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.

кошик — “набір продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних і демографічних груп населення”⁶.

Кожна держава має свої особливості формування мінімального споживчого кошика. Споживчий кошик українців, на наш погляд, є відірваним від реальності. Він складається з 297 найменувань (у США і Великобританії кошик складається з 350 товарів і послуг, у Німеччині — з 475, у Франції — з 507)⁷. Відповідно до ст. 3 Закону України “Про прожитковий мінімум” цей перелік мають затверджувати кожні п’ять років. Але ця норма закону не виконується. Востаннє уряд України змінював структуру споживчого кошика у 2000 р., і відтоді він суттєво не переглядався. Отже, методика розрахунку ПМ є застарілою й нелегітимною. Окрім того, існують і хиби у методології його розрахунку. “На відміну від розвинутих країн, у яких розраховується соціальний прожитковий мінімум (до якого входять навчання і культурні потреби, певний набір духовних цінностей мінімально прийнятого рівня життя), в Україні передбачений фізіологічний мінімум (вартісний вираз матеріальних цінностей, необхідних для фізичного виживання)”⁸.

У світовій практиці фізіологічний мінімум становить 85–87 % загально-го ПМ, а решта припадає на соціальну частину. Наприклад, у Великобританії до споживчого кошика закладено витрати на соціально-культурний розвиток, обслуговування автомобіля, організацію відпочинку і т. ін. У цій країні працює постійний моніторинг, який здійснює Фонд Джозефа Раунтрі. За даними його дослідження, проведеного у 2011 р., для досягнення мінімально прийнятого рівня життя англійським сім’ям треба заробляти на 20 % більше, ніж у 2010 р. Фонд передбачає, що подружжя з двома дітьми повинне заробляти в середньому 18 400 ф. ст. кожний, якщо вони працюють обоє, а якщо тільки один із подружжя, то він має заробляти 31 600 ф. ст.; самотнім людям треба заробляти 15 000 ф. ст.; одинокій матері з однією дитиною — 18 200 ф. ст.⁹

Звичайно, скільки саме потрібно — питання дискусійне у всьому світі, бо різні люди мають різні думки відносно того, що таке “мінімальний” рівень життя. Наприклад, у Німеччині на самотню дорослу людину ПМ визначений у 646 євро (2011 р.)¹⁰. Його цільове призначення — на повсякденні потреби і харчування. Споживчий кошик у цій країні — поняття, що відрізняється

⁶ Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 № 656 // Офіційний вісник України. — 2000. — №16. — С. 97. — Ст. 675.

⁷ Куліш О. А. Особливості формування рівня життя населення України в сучасних умовах: роль держави та корпорацій / О. А. Куліш, А. М. Хімченко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvfbi/2010_4/13st.pdf.

⁸ Там само.

⁹ Earnings and the Minimum Standard of Living [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ezinearticles.com/?Earnings-and-the-Minimum-Standard-of-Living&id=6403972>.

¹⁰ Прожиточный минимум в Германии [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://german-guide.ru/prozhitochnyj-minimum-v-germanii>.

від нашого. Федеральне статистичне відомство Німеччини періодично набирає по всій країні 60 тис. волонтерів, які записують в “амбарні” книги всі сімейні витрати, що потім зводяться у статистику загальнодержавного значення. Отже, не держава визначає, що треба вносити до ПМ громадянина, а сам громадянин. Інколи проводяться і далеко масовіші опитування.

Прожитковий мінімум у Франції (табл. 1), відомий як RMI (Revenu minimum d’Insertion), з 1 червня 2009 р. замінений на RSA (le Revenu de Solidarité Active) – активний солідарний дохід. Таким має бути дохід тих, хто працює неповний робочий день чи тиждень, і тих, хто не має заробітку, чи допомоги з безробіття (наприклад, закінчився строк такої допомоги), чи бездомних. Якщо дохід людей нижчий від RSA, вони набувають права на соціальну допомогу, розмір якої визначається залежно від складу сім’ї й розміру допомоги на житло. Таку допомогу може отримувати кожна людина, котра живе у Франції, а з 1 січня 2011 р. її поширено і на жителів “заморських” французьких територій. Тобто це – мінімум, яким французька держава забезпечує своїх громадян чи тих, хто має карту на проживання. На основі загального споживчого кошика розраховується RSA і розмір мінімальної заробітної плати¹¹. Зазначимо, що у розвинутих країнах світу спочатку досліджуються цінові реалії країни, на їх основі планується мінімальна заробітна плата, а за нею – всі інші виплати. І тільки після цього визначають, кого можна вважати бідним. Звичайно, порівнювати мінімальні рівні життя європейців і українців не завжди коректно через різні методики, економічні можливості країн, традиції у споживанні тих чи інших продуктів харчування тощо. Але постає запитання: чому все-таки ці країни можуть собі дозволити такий високий (порівняно з нами) рівень ПМ, при цьому їхні економіки не руйнуються, і рівень інфляції у них не вищий за український? Напевне, тому, що в цих країнах орієнтуються на підвищення внутрішнього платоспроможного попиту і вважають, що краще платити населенню вищу зарплату, яку воно витратить на купівлю товарів і послуг, ніж доводити людей до злиденного стану, а потім не знати, кому продати все виготовлене вітчизняними виробниками.

Таблиця 1

Динаміка місячного прожиткового мінімуму у Франції, євро

Кількість дітей	Для самотніх людей без допомоги на житло			Для подружжя без допомоги на житло		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
0	454,63	460,09	466,99	681,95	690,13	700,49
1	681,95	690,13	700,49	818,34	828,16	840,59
2	818,34	828,16	840,59	954,73	966,19	980,69
Для інших осіб	181,85	184,03	187	181,85	184,03	187

Складено за даними: Montant du Revenu minimum d’insertion 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rmi-fr.com/montant-rmi-2011.html>.

¹¹ Montant du Revenu minimum d’insertion 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rmi-fr.com/montant-rmi-2011.html>.

Незалежно від того, що ПМ в Україні щороку зростає, він розраховується за стандартами 2000 р. і не має нічого спільного з реальною сумою місячного проживання наших співвітчизників. Зіставлення розрахунків ПМ автора у 2011 р. і Міністерства праці та соціальної політики України показують розбіжність між фактичним і законодавчо встановленим (офіційним) ПМ (табл. 2). Розрахунки свідчать, що офіційний розмір ПМ, встановлений із 1 квітня 2011 р. ст. 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” за основними соціальними групами в середньому на одну особу, занижений порівняно з розміром ПМ, розрахованим нами і Міністерством праці і соціальної політики України. Наприклад, за групою працевдатних осіб розмір ПМ занижений на 22,6 та 51 % відповідно. Різниця у розрахунках пояснюється тим, що міністерство оперувало усередненими по країні показниками, а нами взяті показники по конкретній області. Як відомо, ціни на продукти харчування, тарифи на послуги ЖКГ, транспортні перевезення відрізняються по областях і, звичайно, відрізняються від середніх показників по країні. Якщо ж використати об’єктивніші параметри мінімального споживчого бюджету, то виявиться, що нині ще більше українців можна назвати бідними.

Кількісна і якісна структура українського споживчого кошика не враховує багатьох реалій, що позначається на розмірі ПМ, який є важливою складовою для визначення на основі методики і рекомендацій ООН агрегатного показника – індексу розвитку людини.

Виходить, що ПМ не виконує основних функцій у подоланні бідності. Тому методику визначення ПМ найближчим часом варто вдосконалити, крім того, треба переглянути і методику визначення права особи (сім’ї) на соціальну допомогу. Це необхідно також із тих міркувань, що в країні залишається досить багато бідних людей і тому потрібні достатньо реальні дані, скільки їх є насправді.

В умовах посилення значення муніципальних фінансів у розвитку місцевих громад суспільства виникає потреба у створенні оптимальної моделі розподілу функціональних, а також бюджетних повноважень між державними і місцевими органами влади.

Зарубіжні дослідники стверджують, що на сьогодні серед країн колишнього СРСР складно знайти таку, в якій діяла б система абсолютної виборності й необмеженості представництва в органах місцевого самоврядування, ефективно використовувалися б вагомі податкові повноваження й існував чіткий розподіл видатків¹². Україна не є винятком. В українській фінансово-правовій науці фундаментальне наукове дослідження бюджетних повноважень здійснила Л. К. Воронова, яка обґрунтовано стверджує, що наука фінансового права повинна приділяти увагу вивченню повноважень різних гілок державної влади у галузі фінансів, оскільки в нових умовах господарювання розширилися межі бюджетних відносин¹³.

¹² Державні фінанси в країнах, що розвиваються, та перехідних країнах / пер. з англ. – К. : К.І.С., 2006. – С. 10.

¹³ Воронова Л. К. Наука фінансового права та її сучасні завдання / Л. К. Воронова // Фінансове право. – 2007. – № 1. – С. 5–9. – С. 8.

Розрахунок прожиткового мінімуму у цінах квітня 2011 р., грн

Показник	Для дітей віком до шести років	Для дітей віком від шести до 18 років	Для працездатних осіб	Для осіб, які втратили працездатність
1. Вартість продуктів харчування	650,38	867,46	668,99	517,4
2. Вартість непродовольчих товарів	174,33	183,09	194,82	161,07
3. Вартість набору послуг	177,49	213,86	272,55	205,82
Житлово-комунальні послуги, зокрема:				
— оплата житла	29,82	29,82	29,82	29,82
— тепlopостачання	40,05	40,05	40,05	40,05
— водопостачання	12,74	12,74	12,74	12,74
— водовідведення	9,01	9,01	9,01	9,01
— електроенергія	11,95	11,95	11,95	11,95
— газопостачання	55,86	55,86	55,86	55,86
Транспортні послуги		17,71	64,48	
Побутові послуги	1,2	19,86	31,78	29,56
Послуги зв'язку	8,65	8,65	8,65	8,65
Послуги культури	8,21	8,21	8,21	8,21
4. Сума страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування	—	—	40,91	—
5. Розмір прожиткового мінімуму за розрахунком Міністерства соціальної політики України	1002,20	1264,41	1177,27	884,29
6. Розмір прожиткового мінімуму за розрахунком автора*	1179,69	1478,27	1449,82	1090,14
7. Офіційний прожитковий мінімум (01.04.2010 — 30.06.2010)	832	997	960	764

Закінчення табл. 2

Показник	Для дітей віком до шести років	Для дітей віком від шести до 18 років	Для працездатних осіб	Для осіб, які втратили працездатність
8. Різниця між фактичним і офіційним ПМ	347,69	481,27	489,82	326,14
9. Різниця між фактичним і офіційним ПМ	170,2	267,41	217,27	120,29
10. Фактичний ПМ на одну особу в розрахунку на місяць (Міністерство соціальної політики України)	1105,07			
11. Офіційний ПМ на одну особу	911			
12. Різниця між фактичним і офіційним ПМ на одну особу	194,07			

* Розрахунок зроблено на підставі цін і тарифів, що діяли у Дніпропетровській обл. у квітні 2011 р.

Складено за : Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 29.12.2011 № 2857-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>; Прожитковий мінімум у цінах квітня 2011 р. // Офіційний веб-портал Федерації профспілок України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua>.

Отже, оптимальне розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів є важливою передумовою ефективності витрачання фінансових ресурсів місцевого самоврядування. В Україні держава лишає за собою право встановлювати принципи розподілу доходів і видатків бюджетів різного рівня¹⁴.

Для ефективного використання фінансових ресурсів також дуже важливе розмежування між рівнями влади таких функцій, пов'язаних із діяльністю фінансової системи, як законодавче визначення стандартів надання бюджетних послуг; закріплення фінансування цих стандартів за конкретним рівнем бюджетної системи; визначення рівня влади, що безпосередньо надає ці бюджетні послуги населенню.

Основними методами оцінки ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів є: порівняння обсягів коштів, що виділяються на конкретні цілі в розрахунку на одну особу, за групою муніципальних утворень; забезпечення у конкретних муніципальних утвореннях загальнодержавних соціальних стандартів.

Останній метод припускає, що на державному рівні розроблено і впроваджено мінімальні стандарти забезпеченості населення послугами шкіл, дитячих садків, лікарень, поліклінік, клубів, бібліотек.

Використання соціальних стандартів дає змогу, по-перше, забезпечувати певну якість життя населення; по-друге, здійснювати обґрунтовані витрати й, відповідно, уникати нераціональних витрат бюджетних коштів. Зазвичай соціальні стандарти виражаються у натуральних показниках, наприклад, кількості ліжок-місць у лікарні; відвідуваннях у зміну в поліклініках і т. ін. Перерахунок цих показників на основі чинних цін дає уявлення про вартість забезпечення соціальних стандартів у грошовій формі. Причому в такому разі йдеться про науково обґрунтовані раціональні стандарти, хоча не завжди це можливо через певні обставини чи прорахунки.

Так, в умовах економічної кризи підтримувати такі стандарти виявилось неможливо через брак ресурсів. Тому було здійснено перехід до використання фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які розраховуються на основі наявних у певний момент фінансових ресурсів. Ті муніципальні заклади освіти, які мають низький рівень бюджетної забезпеченості, отримують додаткові ресурси з регіонального бюджету. Мета такого перерозподілу – досягнення однакового рівня бюджетної забезпеченості муніципальних утворень з урахуванням можливостей регіональних органів влади у наданні фінансових ресурсів.

Українським законодавством закріплено, що поки не забезпечено фінансування мінімальних державних соціальних стандартів на рівні мінімальної бюджетної забезпеченості, до проекту бюджету не можуть вноси-

¹⁴ Згідно із п. 34 ст. 4 Положення про Міністерство фінансів України воно забезпечує регулювання міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами (Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>).

тися витрати, не пов'язані з фінансуванням цих стандартів. На нашу думку, закон про мінімальні державні соціальні стандарти має бути переглянутий (доповнений) у частині надання місцевим органам влади більшої самостійності. Особливо це необхідно для промислових регіонів з екологічно неблагополучним середовищем, що викликає посилення захворюваності населення і потребує додаткових витрат на лікування.

Мінімальні соціальні стандарти, як натуральні, так і фінансові, є не лише необхідними орієнтирами соціально-економічного розвитку, а й нормативами забезпечення населення певним набором соціальних благ. Їхнє основне призначення – раціоналізація витрат.

При плановому господарстві використовувалися дві групи соціальних нормативів. Перша являє собою систему соціальних стандартів, які використовуються під час розроблення генеральних схем розвитку міст і селищ. До цієї системи стандартів входили норми необхідної забезпеченості населення дитячими дошкільними закладами, школами, амбулаторно-поліклінічними закладами, лікарнями, клубами тощо.

Другу групу нормативів становили орієнтири соціального розвитку на довгострокову перспективу. Такі показники розроблялися на основі раціональних, збалансованих норм споживання соціальних послуг. Однак вони не могли бути використані на практиці через брак необхідних фінансових ресурсів.

У реальному житті під час планування насамперед ставилося завдання вирівнювання соціальної забезпеченості конкретних регіонів до середньо-союзного нормативу. На місцевому рівні метою планування у соціальній сфері було вирівнювання соціального розвитку конкретних районів і областей.

За ринкових умов господарювання ціла низка традиційних соціальних нормативів (стандартів) виявляється малоефективною. Наприклад, у Росії перехід до страхової медицини і, відповідно, забезпечення залежності заробітку лікаря від числа його пацієнтів послабив значення показника числа лікарів на 10 тис. населення. Зростання ефективності надання медичної допомоги зламало тривалу тенденцію збільшення числа лікарів щодо чисельності населення.

Аналогічні тенденції спостерігаються й при лікуванні в умовах стаціонарів. Зменшення термінів лікування за рахунок скорочення часу на проведення аналізів, передопераційну підготовку і т. ін. здатне значно знизити потребу в ліжко-місцях.

Проте і в ринковому господарстві зберігається значення соціальних нормативів, які характеризують мінімальні стандарти забезпеченості населення соціальними послугами. Це стосується забезпеченості населення амбулаторно-поліклінічними закладами, загальноосвітніми школами, бібліотеками тощо. Ці соціальні послуги не є платними для населення. Попит на них не залежить безпосередньо від динаміки особистих доходів. Нормативи забезпечення населення такими послугами повинні визначатися в натуральних показниках і перераховуватися у вартісні показники для цілей фінансового планування.

Аналіз сучасної практики показує, що в питаннях фінансування діяльності соціальної сфери (особливо з боку вищих органів управління), як і раніше, діє принцип “від досягнутого”. Така практика призводить до недостатньої обґрунтованості програм соціального розвитку, бо, по-перше, не повною мірою враховуються конкретні цілі й результати, по-друге, в умовах обмеженості фінансових ресурсів не виокремлюються пріоритетні напрями соціального розвитку.

Нормативна база соціальних програм має охоплювати всі напрями соціального розвитку і всі рівні управління, при цьому ступінь їх диференціації розширюється у міру переходу на найнижчі рівні управління. Так, наприклад, якщо на рівні великого промислового міста можна говорити про забезпеченість лікарями за їх кількістю на 10 тис. жителів, то на рівні малого містечка чи села цього недостатньо. На цьому рівні необхідні нормативи забезпеченості лікарями різних спеціальностей: хірургів, терапевтів та інших категорій, причому як для дорослого населення, так і для дітей.

У сучасних умовах з'явилися об'єкти у сфері освіти, охорони здоров'я, які організують свою діяльність на комерційній основі. У цих умовах не весь контингент населення, що проживає на певній території, потребує соціальних послуг на колишніх принципах. Це знижує потреби у фінансуванні деяких напрямів роботи соціальної сфери. Однак при цьому залишається проблема визначення натуральних нормативів (наприклад, нормативи витрат на будівництво об'єктів соціальної сфери, нормативи забезпеченості дошкільними закладами й загальноосвітніми школами на соціальній основі тощо). Такі види нормативів можуть бути використані й нині. Найзабезпеченіша частина населення користується платними медичними послугами. З одного боку, це знижує потребу в наданні медичних послуг на соціальній основі, а з другого – відсутність спеціальних комерційних лікарень призводить до того, що в нинішніх лікувальних установах виділяються спеціальні “комерційні” палати, а це скорочує загальну кількість місць для інших пацієнтів. Цілком допустимо, на нашу думку, використання і такого роду нормативів, як кількість лікарів різних спеціальностей на 1000 чи 10 000 осіб і т. ін.

Мають бути істотно переглянуті нормативи щодо розвитку деяких культурних установ (клубів, кіноконцертних залів тощо). Навряд чи доцільне будівництво величезних палаців культури і кінотеатрів. На жаль, нині багато таких об'єктів, які були збудовані раніше, використовуються не за призначенням. Крім того, дедалі ширше використання відеотехніки знижує потреби у відвідуванні кінотеатрів. Істотно має бути збільшено будівництво спортивних споруд для масового використання, яке сьогодні практично не здійснюється.

Що стосується бібліотек, то для міст у дореформений період існував норматив – 4400 осіб на одну масову бібліотеку з фондом 4,5 тис. книг на 1000 осіб. У сучасних умовах ці нормативи потребують уточнення з огляду на формування домашніх бібліотек і накопичення великої кількості книг у населення, а також на розширення книговидавництва, забезпеченість навчальних установ комп'ютерами й Інтернетом.

Нормативи організації системи шкільної освіти і дошкільного виховання досить складні, бо мають не лише аналізувати ситуацію, що склалася в певному регіоні, а й враховувати демографічні прогнози. При цьому повинні використовуватися два види нормативів: нормативи забезпеченості місцями у відповідних установах соціальної сфери та нормативи забезпеченості кадрами відповідної спеціальності й кваліфікації.

Особливістю використання державних фінансів у соціальній сфері є соціальний ефект, а принцип економного витрачання коштів не завжди означає раціональне або оптимальне їх використання. Так, укрупнення загальноосвітніх шкіл в Україні упродовж усього періоду трансформаційних перетворень привело певною мірою до економії витрат на ці заклади соціальної сфери. Водночас це створило проблеми для дітей шкільного віку у сільській місцевості, які втратили можливість відвідувати загальноосвітню школу. З 1995 р. кількість навчальних закладів у сільській місцевості зменшилася більш як на дві тисячі¹⁵.

Соціально-економічні збитки від цієї “економії” важко вирахувати. Поява такої кількості осіб із низьким освітнім рівнем на ринку праці вже найближчим часом значно ускладнить їх працевлаштування, і на це підуть чималі кошти, розмір яких може перевищити зекономлені від укрупнення мережі загальноосвітніх шкіл. Крім того, цей захід “економії” породив ще одну досить серйозну проблему – працевлаштування вивільнених учителів. Така сама ситуація із закриттям у сільській місцевості фельдшерсько-акушерських пунктів.

Отже, одна з найважливіших особливостей соціальних стандартів полягає в тому, що всі види соціальних потреб мають певною мірою задовольнятися, незважаючи на фінансові обмеження. Незамінність одних видів задоволення соціальних потреб іншими ускладнює завдання вибору пріоритетів. Не може бути конкуренції між окремими напрямками соціального розвитку в черговості досягнення одних видів соціального розвитку за рахунок повного ігнорування інших. Саме наявність нормативів і аналіз ступеня їх досягнення на регіональному рівні дасть змогу найефективніше розподіляти фінансові ресурси під час проведення соціальної політики.

¹⁵ З виступу віце-спікера Верховної Ради України М. Томенка на парламентських слуханнях “Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання” 14 березня 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/school/news/28288>.