



АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ТА ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ

*В. В. Латік,
директор департаменту стратегії
соціального розвитку Міністерства
праці та соціальної політики України*

Процес переходу до ринку в Україні призвів до різкого зниження рівня життя населення, зменшення його платоспроможності, розшарування за рівнем доходів, зростання безробіття, виникнення бідності та зростання витрат на соціальні потреби. Обмеженість бюджетних коштів істотно зменшила суспільні соціальні фонди споживання, значна частина послуг стали платними та майже недоступними в умовах низької купівельної спроможності населення. Як наслідок – незадовільне економічне забезпечення життєдіяльності та розвитку населення, криза системи соціального захисту.

Актуальним стало питання впорядкування принципів, обґрунтувань кількісних показників та видів соціальних послуг як мінімальних гарантій державного захисту населення та вироблення адекватної соціальної політики, спрямованої на формування та застосування ефективної системи забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсах для їх реалізації.

При цьому основні принципи і цілі державної участі зводяться до визначення пріоритетів у соціальній сфері, поєднання загальнодержавних механізмів з розвитком ініціативи місцевих органів влади і створення єдиного соціального простору, відповідальності за встановлення мінімальних соціальних стандартів та гарантій, забезпечення реалізації прав громадян у соціальній сфері, передбачених Конституцією України та законодавчими актами.

Над розробкою актуальних проблем підвищення рівня життя та поліпшення соціального захисту населення, зокрема формування та впровадження державних соціальних стандартів в країні, працюють провідні наукові установи України: НДЕІ Міністерства економіки та з питань економічної інтеграції України, НДІ праці і зайнятості населення Міністерства праці та соціальної політики України і НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України.

Над дослідженням зазначених проблем працюють багато українських вчених, зокрема І.Бондар, Е.Лібанова, В.Новіков, А.Колот, В.Мандибура та інші.

Водночас динамічний розвиток ринкового процесу, зміни в рівні та якості життя населення потребують подальшого дослідження проблем соціального захисту, створення та застосування системи соціальної стандартизації, моделювання складних систем державного регулювання соціального розвитку.

Впровадження механізму нормативного регулювання соціальних потреб ускладнюється комплексним характером процесів соціального розвитку, відсутністю єдиних правових та методичних основ обґрунтування соціальних норм та нормативів, а також механізмів управління системою державної стандартизації. Необхідна певна підготовча робота щодо аналізу сучасного стану рівня споживання та одержання різними групами населення соціальних послуг, а також розбіжностей у рівні доходів та витрат. Для більш об'єктивного відображення реального прожиткового мінімуму є необхідність уточнення наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів, послуг та удосконалення методології визначення їх вартісної величини.

Метою даної статті є розглянути сучасний стан створення системи державних соціальних стандартів, нормативів та гарантій в Україні, виявити існуючі проблеми та знайти рішення щодо поліпшення діючого механізму визначення та застосування державних соціальних стандартів, нормативів та гарантій у контексті задоволення основних життєвих потреб усіх соціальних груп населення.

Чинні в Україні державні соціальні стандарти в сфері оплати праці, пенсійного забезпечення, допомог, інших соціальних виплат, освіти, культури, охорони здоров'я та житлово-комунального обслуговування встановлені Конституцією України, а також законодавчими та нормативними актами відомчого характеру.

Однак ця система не є цілісною, деякі стандарти поки що не зорієнтовані на конституційні норми, і, як наслідок, не забезпечують їх головне призначення – стати основою для розрахунку розмірів мінімально необхідних видатків при формуванні бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробці загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку.

До того ж, враховуючи значну розбіжність економічних, кліматичних, екологічних та інших умов проживання населення по регіонах України, потрібна система диференційованих державних соціальних стандартів та гарантій.

Правові засади для формування та застосування соціальних стандартів та нормативів закладає Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 року. Цей закон покликаний забезпечити реалізацію закріплених Конституцією України найважливіших гарантій населенню на рівні, не нижчому за мінімальний та передбачає механізм фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій, розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення цих питань.

З метою запровадження державної соціальної стандартизації та відповідно до зазначеного Закону розроблено і затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів. Цей документ містить перелік державних соціальних стандартів і нормативів в усіх сферах їх застосування. Класифікатор передбачає забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного громадянина, законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів, диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів, наукового обґрунтування норм споживання, гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні.

Об'єктами класифікації є державні соціальні стандарти і нормативи у сферах:

- доходів населення;
- соціального обслуговування;
- житлово-комунального обслуговування;
- транспортного обслуговування та зв'язку;
- охорони здоров'я;
- забезпечення навчальними закладами;
- обслуговування закладами фізичної культури та спорту;
- побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування;
- соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

До основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Основні державні соціальні гарантії, що є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму.

Базовим державним соціальним стандартом визначено прожитковий мінімум, який встановлюється законом і на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, освіти і охорони здоров'я тощо.

Відповідно до Закону України “Про прожитковий мінімум” від 15.01.99р. щорічно Верховна Рада України затверджує до початку розгляду Державного бюджету України і періодично переглядає відповідно до зростання індексу споживчих цін прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, кого відносять до основних соціальних і демографічних груп населення. Закон також дає право органам місцевого самоврядування затверджувати регіональний прожитковий мінімум, яке майже не використовується на рівні регіонів.

Установлений прожитковий мінімум застосовується для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм, встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також інших соціальних виплат, визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування і забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших, формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Прожитковий мінімум — це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини і збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів, послуг, необхідних для задоволення основних соціальних та культурних потреб особистості. Для розрахунку вартісних величин цих наборів використовуються середні споживчі ціни (тарифи) в країні (регіоні).

Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років, від 6 до 18 років, працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність.

Вперше розмір прожиткового мінімуму було затверджено у 2000 році Законом України “Про затвердження прожиткового мінімуму на 2000 рік” від 05.10.2000 року.

Таблиця

Розміри прожиткового мінімуму (грн.)

Соціальні і демографічні групи населення	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.
Прожитковий мінімум в розрахунку на місце:					
на одну особу	270,1	311,3	342	342	362,23
для дітей віком до 6 років	240,71	276,48	307	307	324,49
для дітей віком від 6 до 18 років	297,29	345,66	384	384	404,79
для працездатних осіб	287,63	331,05	365	365	386,73
для осіб, які втратили працездатність	216,56	248,77	268	268	284,69

Основні тенденції формування вартісної величини прожиткового мінімуму показує характеристика його структури. Для прикладу розглянуто структуру прожиткового мінімуму, законодавчо затвердженого на 2003 рік.

Основну частку у вартісній величині прожиткового мінімуму для всіх основних соціальних і демографічних груп населення складають продукти харчування. Так, у прожитковому мінімумі для працездатних питома вага продуктів харчування становить 52,0%, непродовольчих товарів – 24,5%, набору послуг – 20,6%, загальнообов'язкового державного соціального страхування – 2,9%.

Прожитковий мінімум є основним нормативним та аналітичним інструментом оцінки, прогнозування та регулювання розмірів, структури та динаміки показників рівня життя населення.

На основі прожиткового мінімуму визначаються основні державні соціальні гарантії, що постійно збільшуються, проте ще не досягають його розміру.

Мінімальний розмір заробітної плати у співвідношенні до прожиткового мінімуму для працездатних осіб зріс з 26 % у 2000 році до 56 % у 2004 році.

Мінімальна пенсія за цей період збільшилась з 21,2 % до 34,5 % прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб.

Мінімальний розмір допомоги по безробіттю підвищився з 20,3 % прожиткового мінімуму для працездатних осіб у 2003 році до 23,3 %, а для безробітних, які отримують виплати залежно від страхового стажу, – до 25,9% в даний час.

Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку збільшена в 2004 році більш ніж вдвічі і становить 85 гривень на кожну дитину, або 21,9% прожиткового мінімуму для працездатних осіб (найближчим часом передбачається підвищення розміру допомоги до 91 грн.).

Водночас розмір допомоги при народженні дитини вдвічі перевищує розмір прожиткового мінімуму на одну особу на місяць. Допомога на поховання вже досягла розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Практично важливим питанням в даний час є запровадження соціальних норм і нормативів у галузях соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального, транспортного обслуговування, зв'язку тощо. В більшості ці норми і нормативи є зобов'язанням держави перед різними категоріями і групами населення і спрямовані на забезпечення його гарантованими та якісними послугами, тому і мають бути забезпечені за рахунок фінансових ресурсів держави.

Однак серед соціальних норм і нормативів, передбачених Державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів, тільки частина їх є вже чинними, деякі – перебувають в стадії розробки та опрацювання, а решта взагалі ще не розроблені. І як наслідок, зазначені нормативи не забезпечують головного призначення – стати основою для розрахунку розмірів необхідних видатків при формуванні бюджетів усіх регіонів.

Протягом останніх років (зокрема і на 2004 рік) для призначення та визначення розмірів соціальних допомог замість базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму, на основі якого визначаються розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат, застосовується додаткова, не передбачена системою соціальних стандартів та нормативів категорія – “рівень забезпечення прожиткового мінімуму” (гарантований мінімум) для призначення допомоги.

Розміри гарантованого мінімуму встановлюються не як частка від прожиткового мінімуму, а в абсолютних величинах, виходячи з фінансових можливостей бюджету. Тобто формування цих соціальних видатків не пов'язано із застосуванням прожиткового мінімуму, а з використанням ресурсного методу. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму диференційовано та встановлено для працездатних осіб в сумі 80 грн., для непрацездатних осіб (діти, пенсіонери) – 110 грн., для інвалідів – 115 грн.

З економічним зростанням держава поступово забезпечуватиме досягнення мінімальних соціальних гарантій рівня прожиткового мінімуму. При цьому темпи збільшення мінімальної заробітної плати мають бути вище зростання соціальних виплат. За прогнозними оцінками, мінімальна заробітна плата має досягти розміру прожиткового мінімуму в 2008 році.

Соціальні умови життя населення в різних регіонах України досить розрізняються. Спостерігається значна диференціація в доходах, рівнях цін та розмірах споживання тощо. Тому більш об'єктивну оцінку динаміки цін, реальних доходів населення, зокрема заробітної плати та її купівельної спроможності, економічного становища окремих соціальних груп населення дає використання фактичної величини прожиткового мінімуму.

Фактична величина прожиткового мінімуму в середньому на одну особу у грудні 2003 року становила 334,35 грн., для працездатних осіб – 355,93 грн., а для осіб, які втратили працездатність – 263,47 грн., що більше, ніж у січні 2003 року відповідно на 3,3%, 3,4%, 3,9%.

Середні дані по Україні щодо фактичного прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення не відображають різниці розмірів між прожитковими мінімумами в окремих конкретних регіонах. Отже, розмір і динаміку прожиткового мінімуму по Україні необхідно доповнити аналізом цього показника в розрізі регіонів.

Традиційно вищий рівень фактичної величини прожиткового мінімуму для працездатної особи серед областей за останні два роки спостерігався у Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій областях та у місті Києві, а найнижчі рівні – у Волинській, Житомирській, Рівненській, Чернігівській, Миколаївській областях. Так, у грудні 2003 року найвищий розмір фактичного прожиткового мінімуму для працездатної особи був у Донецькій області (383,51 грн.), а самий низький – у Миколаївській області (321,23 грн.), у місті Києві (404,72 грн.).

Більш поглиблену характеристику зміни прожиткового мінімуму в розрізі регіонів дає, крім абсолютного значення цього показника, розгляд його по відношенню до України в цілому.

Фактичний прожитковий мінімум для працездатних, зокрема в грудні 2003 року, перевищив середній по Україні в Донецькій (107,8%), Дніпропетровській (103,8%), Запорізькій (101,1%), Львівській (101,5%) областях та у м. Києві (113,7%). В основному

таке перевищення постійно спостерігається в зазначених регіонах. Це свідчить про вищу, ніж в інших регіонах, вартість життя, що при встановленні однакових розмірів основних соціальних гарантій по всій країні ставить ці регіони в нерівні умови.

У грудні 2003 року найвищий розмір прожиткового мінімуму в середньому на одну особу серед областей спостерігався у Донецькій області (359,1 грн.), у м. Києві (380,8 грн.), а найнижчий – у Миколаївській області (301,7 грн.).

Вартість набору харчування в середньому на одну особу загалом по країні збільшилася на 2,4% з січня по грудень 2003 року і становила 181,96 грн. Найбільш подорожчав набір продуктів харчування у Львівській (107,9%), Закарпатській (107,4%), Тернопільській (105,7%), Київській (106,1%) областях. За таких умов найбільше страждають бідні верстви населення та потребують додаткової матеріальної допомоги. Водночас у Харківській, Херсонській областях та у місті Севастополі набір продуктів харчування подешевшав і становив відповідно 99,4%, 98,8%, 96,7%.

Враховуючи значні відмінності рівнів оплати праці та розмірів фактичного прожиткового мінімуму, для оцінки та аналізу рівня життя в регіонах застосовується співвідношення між цими показниками. Співвідношення заробітної плати до фактичної величини прожиткового мінімуму в цілому по Україні у грудні 2003 року для працездатних осіб підвищилось і становило 154,8 % проти 131,0 % у грудні 2002 року. Заробітна плата перевищувала фактичну величину прожиткового мінімуму в усіх регіонах України. Порівняно з відповідним періодом 2002 року таке перевищення спостерігалось у 21 області. Найвищий показник мав місце у Дніпропетровській, Запорізькій, Миколаївській областях (170%) та у містах Києві (у 2,3 раза) і Севастополі (170%), а найнижчий показник – у Тернопільській області (109,5 %).

Аналіз застосування державних соціальних стандартів і гарантій в Україні дає змогу дійти таких **висновків**:

актуальним завданням залишається використання державних соціальних стандартів та нормативів в усіх сферах для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного та соціального розвитку.

Для досягнення цих цілей, насамперед, необхідно розробити механізм поступового наближення основних державних соціальних гарантій до розміру прожиткового мінімуму. Це обумовлено тим, що нині соціальні гарантії є нижчими від базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму. При цьому основні державні соціальні гарантії мають створювати рівні можливості для мінімального споживання в регіонах, тобто ці гарантії мають відповідати регіональному прожитковому мінімуму.

Отже, механізм поступового наближення основних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму необхідно пов'язати з переходом від однакових по всій країні гарантій до диференційованих по регіонах. Варто ставити питання на державному рівні щодо затвердження регіонального прожиткового мінімуму. Цей соціальний стандарт на рівні регіонів дасть можливість вирішити проблему наближення основних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму, підвищення доходів населення та їх купівельної спроможності. До того ж, забезпечить єдиний підхід до формування місцевих бюджетів, що дасть змогу пом'якшити різницю у рівні доходів і підтримати необхідні стимули до їх підвищення за рахунок власних можливостей бюджету.

Щорічно Верховна Рада України до початку розгляду Державного бюджету має затверджувати, разом з розмірами прожиткового мінімуму в середньому на одну особу на місяць та для основних соціальних груп населення, рівень його забезпечення для визна-

Соціальна сфера, програми та політика

чення розмірів державних соціальних гарантій, зокрема мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, інших видів соціальних виплат. Після чого в бюджеті на наступний рік для формування соціальних видатків використовувати рівень забезпечення прожиткового мінімуму для визначення розмірів державних соціальних гарантій. А також, враховуючи розмір прожиткового мінімуму та регіонального прожиткового мінімуму, визначати регіональні соціальні гарантії.