

Грановська І.В.

кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри фінансів, банківської справи та страхування
ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет
імені Григорія Сковороди»

Макарчук І.М.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет
імені Григорія Сковороди»

Hranovskaya Inna

Pereiaslav-Khmelnytskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University

Makarchuk Inna

Pereiaslav-Khmelnytskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE FINANCIAL PROVISION OF SOCIAL STANDARDS

У статті досліджено нормативно-правову базу. Визначення, установлення та фінансування соціальних стандартів авторами впорядковано відповідно до розробленої моделі класифікації призначень. Визначена класифікація дає змогу чітко регламентувати правові документи як регулятори норм прямої дії за призначенням на документи загальнообов'язкового страхування, соціальної допомоги та надання соціальних послуг. Розроблено механізм фінансового забезпечення програм соціального розвитку в розрізі джерел фінансування, який показує пряму залежність соціального стандарту як основи визначення розміру соціальних гарантій, допомог та послуг до бюджетних витрат за цими напрямками відповідно до джерел фінансування програм соціального розвитку суспільства та взятих державою зобов'язань.

Ключові слова: фінансове забезпечення, соціальний стандарт, інститут, інституційний підхід, соціальні нормативи, соціальні гарантії, нормативно-правове забезпечення.

В статье исследована нормативно-правовая база. Определение, установление и финансирование социальных стандартов упорядочены в соответствии с разработанной моделью классификации назначений. Определенная классификация позволяет четко регламентировать правовые документы как регуляторы норм прямого действия по назначению на документы общеобязательного страхования, социальной помощи и предоставления социальных услуг. Разработан механизм финансового обеспечения программ социального развития в разрезе источников финансирования, который показывает прямую зависимость социального стандарта как основы определения размера социальных гарантий, пособий и услуг к бюджетным расходам по этим направлениям согласно источникам финансирования программ социального развития общества и взятым государством обязательствам.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, социальный стандарт, институт, институциональный подход, социальные нормативы, социальные гарантии, нормативно-правовое обеспечение.

The article determines that in conditions of systemic transformation of the economy, an important factor in the management and institutionalization of the social sphere of the state is the legal regulation, represented by a variety of legal acts of direct and indirect action, which are based on the guarantee of execution of the main function of the state – provision of conditions for maintaining the level of human activity, guaranteeing the right to qualitative education, medical services, decent wages depending on professional qualification. The effectiveness of the execution of the main functions of the state depends on the existing and the search for new institutional mechanisms responsible for the formation of economic and social well-being not lower than the established legal standards. The authors considered that

today, these are state standards and norms that are used as the basis for the formation of incomes and social benefits of the population. The classification and quality of standards and norms as the institutional fundamentals for social security of the population depend on the stage of economic development of the state and democratic forces of society, which guarantee the level of income and expenditure. Given that the system of financing of state standards and norms plays a special role in ensuring the balance of satisfaction of the initial needs of individuals in the system of social relations and that the effectiveness of further socio-economic transformations, on the one hand, and the welfare and social stability of society closely related to the mechanism of their establishment, on the other hand, depend on its effectiveness, the authors propose to consider the sequence of the enforcement of sources of law of social standards in accordance with the model of regulatory support for the formation of social standards, guarantees, norms, and services. An important feature of the state social policy is the regulation of its provisions by unified legislation, which involves the use of common approaches and standards. On the basis of the study of the legal framework in terms of definitions, the authors systematized establishing and financing social standards according to the developed model of classification of functional purposes. The defined classification allows clearly regulating legal documents as regulators of norms of direct effect for the purpose of: compulsory insurance, social assistance, and provision of social services. Also, the authors developed a mechanism for financial support of social development programs in view of sources of financing, which shows the direct dependence of the social standard as the basis for determining the size of social guarantees, reliefs, and services to budget expenditures in these areas according to sources of financing of social development programs of society, in accordance with the state commitments.

Key words: financial support, social standard, institution, institutional approach, social norms, social guarantees, regulatory support.

Постановка проблеми. Для ефективного фінансового забезпечення соціальних стандартів необхідно визначити напрями розвитку соціальних інституцій. Саме вони повинні впливати на структуру суспільства з найменшими втратами та підтримувати соціальну безпеку держави. Нова інституційна економічна теорія передбачає поєднання соціальних, політичних та економічних інституцій для регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві [1, с. 98–105]. Комплекси діючих норм як інституції [2, с. 65] соціальних стандартів повинні містити підходи до формування джерел фінансового забезпечення та регулювання процесів соціальних витрат. Інституції як правила гри [3] повинні передбачати взаємодію між організаціями (інститутами) та різними верствами населення. Відповідні державні інститути мають поетапно й виважено вдосконалювати інституційну складову фінансового забезпечення соціальних стандартів, зокрема щодо доходів населення, освіти, охорони здоров'я, науки, інших галузей соціальної сфери. Результативність фінансових заходів стимулювання розвитку суспільства значною мірою залежить від ступеня розвиненості інститутів, які слід розглядати як сукупність формальних та неформальних правил, а також механізмів, що забезпечують їх дотримання.

Інституційний підхід передбачає розгляд фінансового забезпечення соціальних стандартів як динамічної системи, яка постійно вдосконалюється та трансформується під впливом ендогенних та екзогенних факторів. Важливим елементом розвитку цих інституційних засад є

пошук балансу між сукупністю інституційних обмежень, зокрема, у вигляді законодавчих імперативів, які лімітують діяльність економічних агентів у вигляді державних інститутів, юридичних та фізичних осіб, а також визначення відповідальності, що встановлюється державою в разі порушення цих правил; та стимулів для діяльності економічних агентів щодо зміцнення людського капіталу, підвищення рівня соціальних стандартів, посилення координації між державним та недержавним секторами економіки щодо досягнення цих цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розроблення нормативно-правового регулювання, яке представлене різновидом нормативно-правових актів прямої та непрямої дії, в основу яких покладено гарантування виконання чільної функції держави, що полягає у забезпеченні умов для підтримки рівня життєдіяльності людини, зробили провідні вітчизняні науковці, такі як І.С. Андрієнко, Т.В. Капаєва, А.А. Мазаракі, А.В. Павленко, І.Я. Чугунов.

Однак поза увагою вчених залишаються вивчення та систематизація інституційних механізмів соціального спрямування, що підтверджує багатофункціональність застосування прожиткового мінімуму як визначального фактору, що лежить в основі не тільки значної кількості законів та інших нормотворчих документів, але й управлінських рішень.

Метою статті є поглиблення теоретико-методологічних підходів до формування моделі нормативно-правового забезпечення створення соціальних стандартів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження правових забезпечень соціальних стандартів дає підстави стверджувати, що визнання Україною більшості універсальних договорів із прав людини, юрисдикції Комітету ООН та Європейського суду зумовило правомірність приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та визначило курс на забезпечення відповідності рівня соціальних стандартів рівню країн Європейського Союзу. Статті 22–25 Загальної декларації прав людини передбачають право на соціальне забезпечення кожної особи як члена суспільства та здійснення для підтримки її гідності й вільного розвитку особистості прав в економічній, соціальній та культурній сферах до структури, ресурсів кожної держави, право на достатній життєвий рівень, що

охоплює їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування для підтримки здоров'я та добробуту самої особи, її сім'ї, право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості чи іншого випадку втрати засобів до існування від не залежних від неї обставин [4, с. 13–30].

Здійснений аналіз нормативного забезпечення за період незалежності України у стратегічному вимірі показав, що ратифікація норм міжнародного права та застосування положень уже ратифікованих міжнародно-правових документів як норм прямої дії у національному законодавстві мають фрагментарний характер, часткова ратифікація у 2006 році Європейської соціальної хартії, не взяття Україною зобов'язань щодо низки важливих соціальних

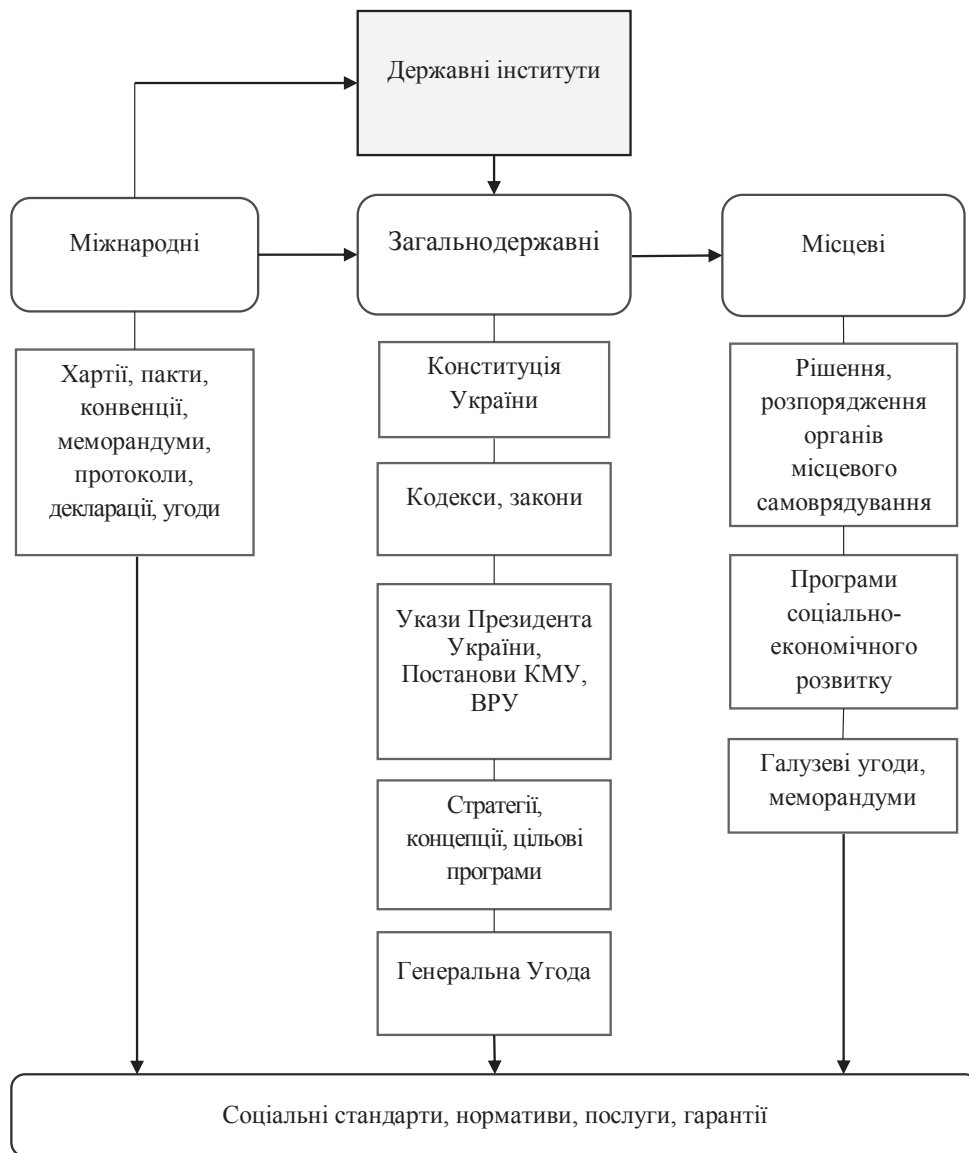


Рис. 1. Модель нормативно-правового забезпечення формування соціальних стандартів

норм, таких як соціальне забезпечення, соціальна та медична допомога, права працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства роботодавця, встановлення доступних для мало-забезпечених осіб цін на житло, ставлять під сумнів результативність майбутніх соціальних ефектів [5, с. 78–81].

Водночас, незважаючи на несприятливу економічну кон'юнктуру, держава продовжує імплементацію міжнародних норм, які визначають базові характеристики певних соціальних стандартів, означених Конвенціями Міжнародної організації праці (МОП) № 117 та № 102, які регламентують підвищення мінімальних розмірів окремих страхових виплат, а саме пенсій за віком, по інвалідності, у разі втрати годувальника, на випадок безробіття та встановлення гарантії їх виконання [6]. У перспективі першочергових завдань, які ставить перед собою держава у соціально-трудої сфері, слід назвати запровадження європейських стандартів шляхом формування сучасного трудового законодавства та підвищення вартості праці, про що свідчить видане Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії на 2015–2019 роки» від 14 травня 2015 року № 450-р.

Шляхи розвитку системи соціального законодавства в Україні у сфері нормативного поля започатковано з моменту зміни інституційно-правових основ, визначених Законом України «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року № 142-XII, яким регламентовано механізм господарювання, регулювання економіки та соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи, а також гарантовано громадянам прожитковий мінімум. Важливими документами врегулювання механізму соціального захисту населення та встановлення соціальних нормативів були Постанова Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про ціни і ціноутворення», Закони України «Про мінімальний споживчий бюджет», «Про внесення змін і доповнень до Законів Української РСР «Про мінімальний споживчий бюджет», «Про індексацію грошових доходів населення», Законів України «Про прожитковий мінімум», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», відповідно до яких соціальні стандарти постають як встановлені законами імперативи мінімального забезпечення доходів населення та переліку надаваних державою публічних послуг. Одними зі значимих, на нашу думку, в системі законодавчого становлення державних соціальних стандартів і нормативів, дифе-

ренційованих за соціально-демографічними ознаками, щодо наукового обґрунтування норм споживання, гласності та громадського контролю під час їх визначення стали розроблення та затвердження у 2002 році Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів. Незважаючи на певні недоліки та недоопрацювання, означена система державних соціальних стандартів і гарантій в Україні стала основою формування основних джерел доходів населення та забезпечення соціальної підтримки, а щодо методологічного аспекту була частково впроваджена у сферах охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства, надання послуг закладами культури, побутового обслуговування, роботи з молоддю та різними категоріями сімей відповідно до прийнятих Законів України «Про соціальні послуги», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» тощо.

Наведені дослідження засвідчують, що соціальні стандарти встановлюються та гарантуються державою, вмотивування зобов'язань яких визначено статтею 48 Конституції України: «кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» [7].

Загалом на загальну оцінку рівня життя в Україні впливає визначений відповідно до статті 46 Основного Закону держави загальнонаціональний показник соціального характеру, а саме прожитковий мінімум [7]. Він є чинною 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, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат; визначення державних соціальних гарантій та стандартів обслуговування й забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування тощо; встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян; індексації доходів громадян, формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів [7].

Вивчення інституційних механізмів соціального спрямування підтвердило багатofункціональність застосування прожиткового мінімуму як визначального фактору, що лежить в основі не тільки значної кількості законів, інших нормотворчих документів, але й управлінських рішень.

На основі дослідження нормативно-правової бази щодо визначення, встановлення та фінансування соціальних стандартів вони були впорядковані відповідно до розробленої

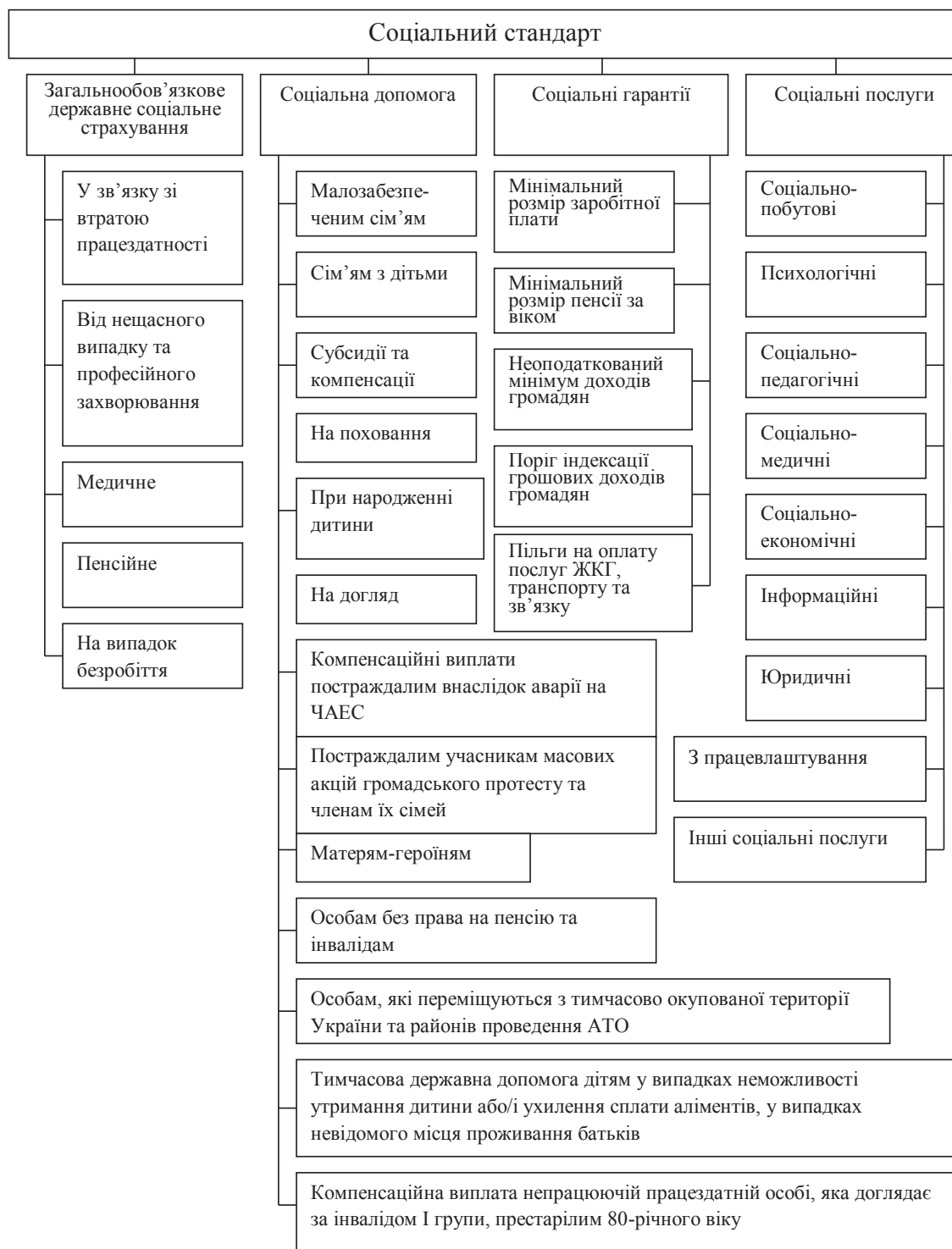


Рис. 2. Класифікація функціонального призначення соціального стандарту

моделі класифікації призначень, яка відображена на рис. 1.

Визначена класифікація дає змогу чітко регламентувати правові документи як регулятори норм прямої дії за призначенням на документи загальнообов'язкового страхування, соціальної допомоги та надання соціальних послуг.

Важливими факторами взаємодії встановленого державою мінімуму з іншими інститу-

тами є джерела права непрямої дії, що регулюють такі суспільні відносини, як фінансові, трудові, адміністративні. До них належать Закони України про Державний бюджет України на відповідний рік, «Про зайнятість», «Про статус суддів», «Про прокуратуру», «Про державну службу», «Про інформацію», «Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення», «Про звернення

громадян», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадські об'єднання» тощо.

На нашу думку, модель класифікації функціонального призначення соціального стандарту як основи визначення розміру соціальних гарантій, допомог та послуг відображає багатовекторність функцій державного гарантованого мінімуму та пряму залежність бюджетних витрат за цими напрямками відповідно до джерел фінансування програм соціального розвитку суспільства та взятих державою зобов'язань, що відображено на рис. 3.

Розподіл витрат соціального спрямування відбувається відповідно до механізму фінансування соціальної сфери в Україні, підґрунтям якого є низка джерел, таких як бюджетні асигнування, кошти юридичних та фізичних осіб, ресурси страхових фондів, сформовані за рахунок страхових відрахувань застрахованих осіб та роботодавців, донорські кошти благодійних організацій та фондів, кредитування, гранти [8, с. 195–200]. Аналітичний аспект управлінських рішень щодо оцінювання ефективності моніторингу законодавчих, регуляторних актів і державних соціальних програм дає змогу говорити про звуженість поняття «прожитковий мінімум»; надмірний

обсяг документів, невідповідність їх вимогам часу; неузгодженість та непослідовність принципів джерел фінансування; відсутність системних розрахунків та об'єктивних фінансових обґрунтувань реалізації програм соціального спрямування на місцевому рівні; невизначеність відповідальності конкретної особи за реалізацію стратегій та програм, що приводить до недостатнього рівня забезпечення населення соціальними благами та послугами й досить високої соціальної напруженості.

Ситуацію ускладнює розбалансованість соціального законодавства через неузгодженість різних векторів законодавчої активності (Євроінтеграція, децентралізація, міжнародні угоди та рекомендації). Непридатність визначенню соціального стандарту значна кількість функцій відповідно до класифікації призначень потребує визначення інших критеріїв та закономірностей у формуванні поняття «прожитковий мінімум» та змістовності наповнення споживчого кошику відповідно до вимог часу.

Висновки з проведеного дослідження. Незважаючи на зміни, законодавчі засади моделі державного регулювання фінансового забезпечення соціального спрямування не сприяють залученню фінансових ресурсів до державного, місцевого бюджетів, оскільки наявна нормативно-правова база у зазначеній

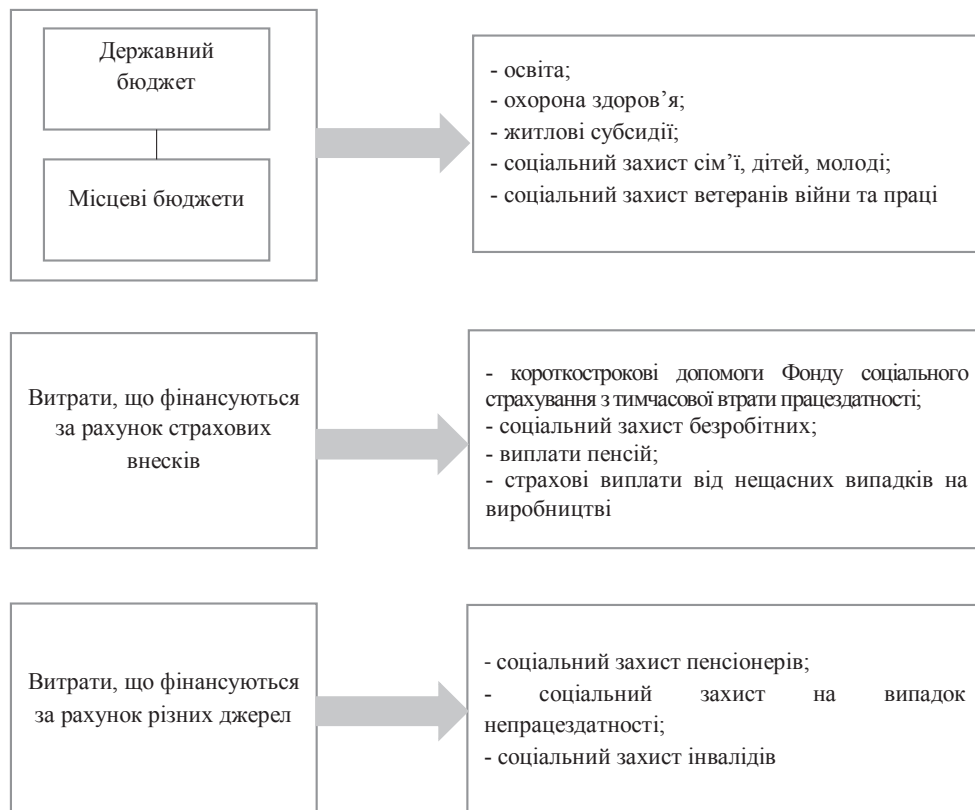


Рис. 3. Механізм фінансового забезпечення програм соціального розвитку в розрізі джерел фінансування

сфері є недосконалою. Чинне законодавство фінансування соціальних стандартів потребує подальшого розвитку та приведення діючих нормативних актів у відповідність до базових законів, що регулюють питання фінансування.

Основною причиною низької ефективності моделі державного регулювання фінансового забезпечення державних гарантій є відсутність єдиного системного державного підходу до означеної проблеми.

Список використаних джерел:

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко ; предисл. и научн. ред. Б.З. Мильнера. Москва, 1997. 180 с.
2. Ярош Н.П. Державне регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 ; Національна академія держ. управління при Президенті України, Київ, 2009. 226 с.
3. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. Москва, 2010. 256 с.
4. Поляк Н.В. Удосконалення системи соціального забезпечення населення в Україні. *Україна: аспекти праці*. 2011. № 3. С. 23–30.
5. Андриєнко І.С. Європейська соціальна хартія як джерело європейських міжнародних соціальних стандартів у сфері подолання бідності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С. 78–81.
6. Про основні цілі та норми соціальної політики : Конвенція МОП від 22 червня 1962 року № 117. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_016.
7. Конституція України : станом на 28 січня 2016 року, відповідає офіційному тексту. Харків : Право, 2016. 64 с.
8. Чугунов І.Я., Павелко А.В., Канєва Т.В. та ін. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / за заг. ред. А.А. Мазаракі. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2015. 376 с.

References:

1. Nort D. (1997). *Institutyi, institutsionalnyie izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, institutional changes and the functioning of the economy] / per. s angl. A.N. Nesterenko; predisl. i nach. red. B.Z. Milnera. Moskva. (in Russian)
2. Iarosh N.P. (2009). *Derzhavne rehuliuвання rozvytku sotsialnykh standartiv u sferi okhorony zdorovia* [State regulation of the development of social standards in the field of health care] : dys. kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Natsionalna akademiia derzh. upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Kyiv. (in Ukrainian)
3. Nort D. (2010). *Ponimanie protsessa ekonomicheskikh izmeneniy* [Understanding the process of economic change] ; per. s angl. Moskva. (in Russian)
4. Poliak N. (2011). *Udoskonalennia systemy sotsialnoho zabezpechennia naseleння v Ukraini* [Improvement of the social welfare system in Ukraine]. *Ukraina: aspekty pratsi*, 3, 23-30. (in Ukrainian)
5. Andriienko I.S. (2014). *Yevropeiska sotsialna khartiia yak dzherelo yevropeiskykh mizhnarodnykh sotsialnykh standartiv u sferi podolannia bidnosti* [European Social Charter as a source of European international social standards in the area of poverty reduction]. *Pivdennoukrainskyi pravnychiy chasopys*, 1, 78-81. (in Ukrainian)
6. Konventsiiia MOP. «Pro osnovni tsili ta normy sotsialnoi polityky» № 117 vid 22.06.1962 r. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_016.
7. Konstytutsiia Ukrainy: stanom na 28 sichnia 2016 r. vidpovidaie ofits. tekstu [The Constitution of Ukraine: as of January 28, 2016, corresponds to the official text]. Kharkiv : Pravo, 2016. (in Ukrainian)
8. *Derzhavne finansove rehuliuвання ekonomichnykh peretvoren* : monohrafiia [State financial regulation of economic transformations: monograph] / Chuhunov I. Ya., Pavelko A.V., Kanieva T.V., ta in. ; za zah. red. Mazaraki A.A. Kyiv. Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, 2015. (in Ukrainian)