

виробництва мусить відповідати вимозі раціонального використання природних ресурсів, виробництву екологічно чистої продукції, видаленню твердих і небезпечних відходів, зменшенню інших викидів.

Якщо забруднення навколишнього середовища спонукає до втрати ресурсів для виробництва, то наслідком буде бажання виробників зменшити шкідливі відходи, тим самим знижуючи вартість.

В умовах ринку, зростаючої конкуренції будуть народжуватися нові технології, що дозволяють раціонально використовувати природні ресурси, здійснювати безвідхідне виробництво.

У соціальному плані слід зазначити позитивну роль ринків для задоволення потреби людей у робочих місцях, виникнення додаткових можливостей для широких верств населення.

**IV. Висновки.** Отже, соціальні, екологічні та економічні проблеми є одними з найважливіших в житті кожного індивіда чи регіону. Тому об'єктивно виникає потреба в здійсненні широкомасштабних заходів з ефективного розв'язання їх на всіх рівнях управління – світовому, національному, регіональному та локальному. Запропонована нами модель функціонування соціо-еколого-економічної системи дозволить розглядати регіональні

одиниці як об'єкти стійкого розвитку та виробити напрямки оптимізації їх розвитку.

1. Алексеев В.П. Очерки экологии человека. – М.: Наука, 1993.

2. Богомолов В.А., Егоршев И.М. Научные теории и технологии в развитых капиталистических странах // Итоги науки и техники. Сер. «Общепромышленные вопросы экономики и организации промышленности». – Т.13. – М.: ВИНТИ, 1998.

3. Волошин В., Трегобчук В. Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 8.

4. Герасимчук Зоряна Вікторівна. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації / НАН України; Інститут регіональних досліджень. — Луцьк : Надтир'я, 2001. — 528с.

5. Програма дій. Порядок дня на 21 століття і інші документи конференції в Ріо-де-Жанейро в популярному виданні / Центр за наше майбутнє. – Женева, 1993.

6. Стимули, як сприяють утворенню транснаціональних корпорацій, прийняттю концепції стійкого розвитку. М.: 1995.

7. Boutros Boutros-Ghali. An agenda for Development. Development and International Economic Cooperation. Report of the General Secretary. – May 6, 1994. UN 1994. 144

8. Meadows D.H., Meadows D.L., Randers F., Behrens W.W. The limits of Growth. – Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York, 1972.

9. World Commission of Environment and Development (WCED). Our Common Future. – Oxford: Oxford University Press, 1987.

*The main problems of the stable development of the economy of the region and also the ways of their solving are given.*

*Крисанов Д.Ф.*

## НОРМАТИВИ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИРІВНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ І ПОСЕЛЕНСЬКИХ ВІДМІННОСТЕЙ У СОЦІАЛЬНИХ УМОВАХ ЖИТТЯ НА СЕЛІ

*Розкрито сутність і проаналізовано умови запровадження фінансових нормативів бюджетної забезпеченості населення при формуванні місцевих бюджетів та розподілі міжбюджетних трансферів у сучасних умовах. Обґрунтовано конкретні пропозиції, спрямовані на підвищення ролі фінансових нормативів у вирівнюванні умов надання і обсягів споживання соціальних благ і послуг, які фінансуються з бюджету.*

**Ключові слова:** фінансові нормативи, місцеві бюджети, соціальні блага і послуги, регіональні

*і поселенські відмінності в умовах життя сільського населення.*

**I. Вступ.** На етапі виходу національної економіки із затяжної економічної кризи суттєво підвищується роль держави у формуванні сучасних умов життя сільського населення. Це обумовлено кількома важливими причинами, серед яких, на наш погляд, найважливішими є такі:

– у 90-их роках минулого століття внаслідок започаткування і поглиблення кризової ситуації фактично була зруйнована достатньо

ефективно діюча до того часу система соціального обслуговування сільського населення, яка базувалася на поєднанні бюджетних і галузевих джерел фінансування (практично 1 до 1) утримання об'єктів соціальної сфери села та спорудження відсутніх із них;

- реформування сільського господарства супроводжувалось кардинальною трансформацією організаційних форм підприємств, створенням на їх базі нових, переважно дрібних аграрних формувань і мало своїм наслідком відмову останніх від утримання об'єктів, закладів і установ соціального обслуговування, їх формальною передачею місцевим радам, а в гіршому разі – набуття статусу „безхазяйних”;

- посилення ролі місцевих рад як суб'єктів, відповідальних за забезпечення надання сільському населенню соціальних благ і послуг хоча б на мінімальному рівні, поставило їх у досить складне становище, зумовлене, перш за все, надзвичайно слабозрозвинутою і малоодоходною податковою базою. Наприклад, у 2001 р. видатки з місцевих бюджетів України становили 18417,7 млн грн., з них були забезпечені власними доходами лише 14756,1 млн грн. (80,1%), у т.ч. за рахунок місцевих податків і зборів – 486,1 млн грн. (2,64%); у 2002 р. – відповідно 24788,1 млн грн, 14871,4 млн грн. (60,0%), 513,9 млн грн. (2,07%). На рівні сільських бюджетів лише надзвичайно мала частка з них повністю забезпечує свої видатки за рахунок власних доходів. Отже, можливості місцевих бюджетів щодо виконання закріплених за ними функцій зменшуються і це ставить перед необхідністю удосконалення інструментів і механізмів подолання зростаючої бюджетної дефіцитності.

**II. Постановка завдання.** Розкрити сутність фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, проаналізувати їх роль як інструмента згладжування поселенських відмінностей у соціальних умовах життя на селі, провести оцінку стосовно нинішнього стану його позитивів і недоліків, а також обґрунтувати підходи щодо удосконалення методики визначення їх кількісних значень для різних галузей соціального обслуговування з урахуванням постійного підвищення цін, рівня зарплати тощо, а також можливості вибору споживачами форм надання соціальних благ і послуг.

**III. Результати.** Одне з основних завдань, на вирішення якого спрямовується впровад-

ження фінансових нормативів бюджетної забезпеченості населення, полягає у виконанні державою важливого конституційного положення – забезпечення громадянам мінімального набору соціальних благ і послуг, що надаються на безоплатній основі за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Впровадження згаданих нормативів, з чисто наукової точки зору, передбачає попередню розробку соціальних нормативів на ті блага і послуги, які повинні фінансуватися з бюджету, і на їх основі визначення натуральних показників, а також обчислення поточних фінансових витрат для упровадження на практиці. Ця схема стає зрозумілою коли пригадати, що натуральні показники (кількість учнівських місць у школах, ліжок для хворих у стаціонарних відділеннях лікарень, відвідувачів за зміну у фельдшерських пунктах і лікарських амбулаторіях, місць у клубах і будинках культури, на стадіонах, установах соціального захисту тощо) визначаються відповідними галузевими науково-дослідними установами і закріплюються в нормативах забезпечення населення об'єктами соціального обслуговування з диференціацією конкретних розмірів залежно від чисельності мешканців сільських поселень та з урахуванням контингенту проживаючих у дрібних селах, що знаходяться у зоні їх доступності. З використанням діючих фінансових норм і нормативів (посадових окладів і надбавок та нарахування на них, відрахувань у соціальні фонди, норм затрат на харчування, медикаменти, перев'язувальні матеріали, робочий одяг, обслуговування технічних пристроїв, капітальний і поточний ремонт тощо) проводяться розрахунки витрат на утримання об'єкту загалом та на одного споживача послуг, зокрема. Цей норматив отримав назву фінансового нормативу поточних витрат на надання послуг соціального обслуговування.

Необхідно відзначити, що особливо активно ідея запровадження мінімальних нормативів бюджетної забезпеченості населення розроблялась в перші (90-ті минулого століття) роки незалежності України. Її реалізація передбачала зарахування до бюджетів базового рівня певної частини загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів з тим, щоб покрити дефіцит місцевих бюджетів, які сформовано за нормативами мінімальної бюджетної забезпеченості насе-

лення. Якщо точніше, то на основі зазначених нормативів обчислювалась загальна потреба бюджетів місцевих рад у коштах на надання соціальних послуг і благ населенню підвладної території, визначались власні податкові надходження, а дефіцитну частину (нестача місцевих бюджетів) передбачалось покривати за рахунок встановлення індивідуальних норм відрахувань від загальнодержавних податків, які на ній збираються.

Що ж стосується коштів на капітальні вкладення в соціальну сферу села, то їх обсяги визначались для тих галузей обслуговування, об'єкти яких, згідно з будівельними нормативами, повинні були б функціонувати в сільських поселеннях, однак відсутні. З цією метою мали б розраховуватися і встановлюватися нормативи капітальних вкладень, проводиться відрахування і акумуляція коштів у спеціальних фондах і з них фінансуватись будівництво найнеобхідніших об'єктів відповідно з прийнятою у районі програмою [1]. Пізніше, внаслідок гіперінфляційних процесів, вищезгадана ідея упровадження фінансових нормативів періодично декларувалась [2, с. 215] і лише із започаткуванням виходу української економіки із глибокої кризи набула певних ознак практичної реалізації. Зокрема, відповідно з „Формулою розподілу міжбюджетних трансфертів...” розрахунковий показник обсягів видатків місцевих бюджетів визначаються окремо для кожної галузі на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувального коефіцієнта до них у розрахунку на споживача соціальних благ і послуг (на душу населення, на дитину або учня, отримувача соціальних послуг) [3, с. 11].

Необхідно підкреслити, що починаючи з початку 90-их років минулого століття, соціальні умови життя сільського населення істотно погіршилися. Одним із важливих показників цієї тенденції виступає забезпеченість сільських населених пунктів об'єктами побутового та соціально-культурного призначення. Зокрема, лише з 1.01.1991 р. по 1.01.2001 р. кількість дитячих дошкільних закладів зменшилась у 1,8 раза (з 12518 до 7068 од.), початкових шкіл – у 1,15 раза (з 3088 до 2696 од.), неповних середніх – у 1,15 раза (з 6285 до 5482 од.), середніх збільшилась у 1,2 раза (з 5594 до 6611 од.), лікарень зменшилась у 1,55 раза (з 1641 до 1057 од.), лікарсь-

ких амбулаторій зросла в 1,3 раза (з 1864 до 2479 од.), фельдшерсько-акушерських пунктів скоротилась на 300 одиниць (з 16137 до 15838 од.), клубів, будинків культури зменшилась у 1,2 раза (з 20227 до 17150 од.), бібліотек – майже в 1,2 раза (з 18126 до 15432 од.), кіноустановок – у 4,5 раза (з 19789 до 4427 од.) тощо. Зазначена тенденція продовжувала діяти і у першій половині 2000-их років. Додамо, що чисельність сільського населення у 90-і роки зменшилась з 16,9 млн до 16,0 млн осіб, або на 5,3 %, а мережа сільських населених пунктів навіть дещо зросла – з 28564 до 28597 од. (на 01.01.04 р.) [4].

Однак кількісні показники не відображають повною мірою того занепаду сфери соціального обслуговування сільського населення, яку несуть якісні характеристики соціальних благ і послуг, що надаються сільським споживачам. Серед них необхідно назвати майже повне припинення фінансування видатків на харчування, придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів у лікарнях, мізерні суми, які виділялися, а до того ж не кожного року, на проведення ремонту об'єктів соціальної сфери села, надзвичайно низькі посадові оклади її працівників та ін. Така ситуація спостерігається впродовж десяти років підряд. З другої половини минулого десятиліття вона спричинила припинення функціонування значного числа об'єктів соціального обслуговування, „вимивання” кваліфікованих фахівців із соціальної сфери села, різкого „збіднення структури і зменшення обсягів” соціальних благ і послуг, що надавались за рахунок бюджету, тощо. Законодавче закріплення практики надання певних видів послуг на платній основі прискорило її поширення і на ті види, що надавались безоплатно. Внаслідок цього для переважної частини сільського населення більшість „безоплатних послуг” стала мало- або ж практично недоступною.

Надзвичайної гостроти проблема „збіднення структури і зменшення обсягів” соціальних благ і послуг, що фінансуються за рахунок бюджету, набула у відсталих у соціально-економічному розвитку регіонах та на сільських територіях з дрібноселенною системою розселення. Перш за все це стосується областей Зони Полісся, а також віддалених від центрів сільських районів у промислово розвинутих південних, східних і центральних регіонах.

За значної дефіцитності місцевих бюджетів, а особливо в депресивних аграрних і вузькоспеціалізованих промислових районах важливим інструментом вирівнювання соціальних умов проживання сільського населення стали фінансові нормативи бюджетної забезпеченості на утримання об'єктів соціальної сфери. Необхідно підкреслити, що нормативна база і „технологія” використання фінансових нормативів для обчислення обсягу видатків для кожної бюджетної галузі вже розроблена і вперше апробована при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими (до районного включно) бюджетами в 2002 р., а між районним бюджетом та бюджетом міст районного значення, сіл, селищ – у 2004 р. [3; 5]. Фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості охоплені такі галузі, як державне управління і місцеве самоврядування, охорона здоров'я, шкільна і дошкільна освіта, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальний захист та соціальне забезпечення, соціальні програми стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей.

Перші кроки у застосуванні фінансових нормативів бюджетної забезпеченості свідчать про те, що вони зорієнтовані, або точніше мають за точку відліку показники фінансового року, який передує плановому, та з урахуванням різних коригувальних коефіцієнтів. Як записано в п. 9 „Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів...” [3, с. 11] „розрахункові показники обсягів видатків місцевих бюджетів визначаються окремо для кожної галузі виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків”. Унаслідок цього фактично закріплюється існуюче становище із наданням соціальних благ і послуг, що фінансуються з бюджету, і це, у свою чергу, „консервує” ринні застарілі і нові недоліки, зокрема:

- істотні регіональні відмінності у споживанні таких суспільних товарів, як охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист тощо. На регіональні відмінності накладаються специфічні проблеми багатьох дрібних і середніх поселень (низька людність, віддаленість від центрів соціального обслуговування, відсутність транспортного сполучення, малий контингент споживачів тощо) і в результаті значна частина сільського населен-

ня практично позбавлена можливості отримувати безоплатні соціальні блага і послуги;

- у 90-і роки відбулось значне погіршення умов функціонування об'єктів сфери соціального обслуговування, а на потреби підтримання їх задовільного стану та експлуатації з дотриманням відповідних норм і правил кошти виділяються в незначних обсягах або взагалі не виділяються і це прискорено наближує кінцевий термін їх фізичного існування;

- **відсутні нормативи капітальних вкладень** у формування необхідної мережі й оновлення існуючої матеріально-технічної бази галузей соціального обслуговування сільського населення, а також не визначені джерела отримання, форми акумуляції, пріоритетність і напрями використання коштів цільового призначення;

- в умовах диверсифікації форм надання і отримання соціальних благ і послуг постає проблема щодо доцільності (або неможливості) їх індивідуального споживання в результаті використання нетрадиційних підходів. Наприклад, організація дитячого садка-ясел на дому (без оформлення юридичної особи) для кількох (4-8) дітей та виконанням функцій няні-виховательки однією із мам; отримання лікарських послуг (складні операції, заміна окремих людських органів) не за місцем проживання або ж навіть за кордоном тощо;

- відсутні механізми індексації витрат на надання послуг соціального характеру за окремими напрямками відповідно із тенденціями, що складаються на конкретному етапі;

- закріплюється звужена структура видатків на фінансування надання соціальних послуг і благ, а до того ж лише одиночні статті (наприклад, заробітна плата і нарахування на неї) підтримуються на рівні, закріпленому в урядових постановах, і досить часто за рахунок зменшення частки коштів за іншими статтями;

- має місце тенденція зменшення частки видатків з місцевих бюджетів на найбільш затребувані і доступні види соціального обслуговування, такі як освіта і охорона здоров'я. Зокрема, якщо у 2001 р. їх обсяг становив 8,5 млрд грн (46,1% від загального обсягу), то у 2002 р. – понад 10,9 млрд грн (лише 44,1%). Тобто, фактично відбувається перерозподіл бюджетних коштів за напрямками видатків (за галузями соціального обслуговування) за рахунок найнеобхідніших. Це загалом по місце-

вих бюджетах всіх рівнів (від регіонального до сільського). Але ситуація ще гірша, якщо проаналізувати місцеві бюджети адміністративно-територіальних одиниць районного підпорядкування, а особливо в сільських районах.

**IV. Висновки.** Аналіз і оцінка існуючої ситуації із впровадженням у практику формування видаткової складової місцевих бюджетів на основі застосування фінансових нормативів бюджетної забезпеченості населення за відповідними галузями соціального обслуговування та враховуючи стратегію і стратегічні орієнтири вдосконалення міжбюджетних відносин на тривалу перспективу [6, с. 331-334], на нашу думку, було б доцільно:

– продовжувати наукові дослідження з проблем формування структури фінансових нормативів, сфер, галузей і порядку їх застосування з урахуванням необхідності вирівнювання регіональних і поселенських відмінностей щодо надання соціальних благ і послуг, а також удосконалення методичних підходів у визначенні натуральних показників, беручи до уваги, в одних випадках, диверсифікацію форм споживання соціальних товарів, а в інших – неможливість і недоцільність (враховуючи значні додаткові затрати) організації стаціонарних пунктів їх надання;

– розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів щодо забезпечення населення підвідомчої території суспільними соціальними товарами з відповідним закріпленням необхідних фінансових ресурсів для їх повноцінної реалізації;

– розроблення і впровадження фінансових нормативів капітальних вкладень на розвиток матеріально-технічної бази галузей соціальної сфери села. Використання як одного з вагомих джерел фінансових ресурсів на ці потреби в сільських районах частини коштів, що повинні бути передбачені в державному бюджеті на розвиток соціальної сфери села згідно з вимогами Закону України “Про пріоритетність соціального розвитку села та аг-

ропромислового комплексу в народному господарстві”;

– обґрунтування доцільності і встановлення конкретних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів з метою посилення їх фінансової самостійності беручи до уваги при цьому регіональні відмінності у наданні і поселенські особливості у споживанні соціальних благ і послуг тощо.

1. Крисанов Д. Інвестування соціальної сфери села: нормативний аспект // Економіка України. – 1993. – №9. – С. 70-76.

2. Луїна І. О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.

3. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5.09.2001 р. №1195 // Офіційний вісник України. – 2001. – №38. – С. 9-25.

4. Складено і розраховано за: Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України. Стат. збірник. – К.: Мінстат України, 1992. – С. 10, 12, 81; Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України. Стат. збірник. – К.: Держкомстат України, 2001. – С. 3, 14, 142; Основні показники розвитку села за 2002 рік. – К.: Мінагрополітики України, 2003. – 37 с.

5. Методика розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2003 р. №1994 // Офіційний вісник України. – 2003. – №52. – Част. 1. – С. 178-187.

6. Стратегія економічного та соціального розвитку України (2004-2015 рр.) “Шляхом Європейської інтеграції” / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

*The conditions of introducing the financial norms of the budget provision of the population in forming local budget and distribution of the interbudget transfers in modern conditions are analysed and their essence is opens. The concrete proposals aimed at increasing the role of financial norms in the equaling the conditions of giving and the amounts of consiming Social grants and services which are financed from the budget are grounded.*