

**Рынок финансово-банковских услуг**

Ольга КИРИЛЕНКО,
Ирина БИЛОУС

**УНИКАЛЬНАЯ РОЛЬ БЮДЖЕТА
В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ БЕДНОСТИ
В УКРАИНЕ****Резюме**

Исследованы бюджетные затраты, направленные на преодоление бедности населения Украины. Уяснена роль бюджета в решении проблемы бедности, обоснованы направления повышения эффективности бюджетных затрат, связанных с поддержкой социально восприимчивых и бедных категорий граждан.

Ключевые слова

Бедность, бюджетные затраты, социальная защита, общественные услуги, трансферты населению.

Классификация по JEL: H60, I18.

© Ольга Кириленко, Ирина Билоус, 2009.

Кириленко Ольга, докт. экон. наук, профессор, заведующая кафедрой финансов Тернопольского национального экономического университета, Украина.

Билоус Ирина, соискатель кафедры финансов Тернопольского национального экономического университета, Украина.

В современных условиях доминирования рыночных методов регулирования социально-экономических процессов в государстве, бюджету принадлежит исключительно важная роль в корректировании процесса создания и распределения стоимости. Явление бедности, будучи одной из наиболее острых гуманитарных проблем, формирует значительные социальные ожидания относительно его решения. Усиление процессов демократизации в Украине является объективной предпосылкой для того, чтобы проблема бедности стала приоритетом бюджетной политики.

Учитывая важность преодоления проблемы бедности для обеспечения гармоничного развития общества и нормального функционирования экономики, проблеме финансового обеспечения уменьшения остроты этого явления уделяется значительное внимание в научных публикациях. Среди украинских ученых, исследовавших проблему бедности и применение финансового инструментария для ее минимизации, следует отметить Г. Волынского, В. Гееца, М. Карлина, В. Кравченка, Е. Либанову, И. Лунину, О. Савенко, В. Симоненка, М. Скрипниченко, Л. Черенко, М. Шаварину, Н. Шаманскую, С. Юрия, О. Яременка. Финансовую составляющую преодоления бедности изучают российские ученые, среди которых В. Бобков, И. Буздалов, М. Горшков, Б. Жихаревич, Ю. Красин, К. Кузьяев, М. Либоракина, В. Медведев, Д. Москвин, Д. Петросян, А. Разумов, И. Синуцина, Э. Хижний, А. Шевяков, М. Ягодкина. Среди западных ученых следует отметить Т. Бесли, Ш. Бланкарта, Дж. Бьюкенена, О. Гаврилышина, Р. Масгрейва, Дж. Мордуха, К. Нойбурга, М. Равайона, И. Расула, Дж. Роулза, Дж. Стиглица.

Важным аргументом в пользу необходимости первоочередного решения острой проблемы бедности является преобладание европейских устремлений в украинском обществе. Обязательства по преодолению бедности четко определены в ряде международных соглашений, подписанных Украиной. Необходимость их достижения требует, в частности, реализации ряда мероприятий по повышению уровня жизни населения, источником финансирования которых определены ресурсы бюджета. Кроме того, взятые обязательства предусматривают необходимость реформирования бюджетного процесса, что может дать значительный социальный эффект.

Результативность построения механизма социальной защиты существенно зависит от полноты учета особенностей функционирования финансовой системы в нынешних условиях и современных тенденций формирования финансовых и материальных ресурсов домохозяйств. Прежде всего, необходимо принимать во внимание то, что значительная доля экономики представлена ее неформальным сектором, вследствие чего очень сложно, а иногда невозможно достоверно определять объемы доходов домохозяйств, а также точно устанавливать уровень и глубину бедности в

стране. Значительное влияние на особенности формирования доходов домохозяйств вызывает активизация самозанятости и самостоятельной предпринимательской деятельности. При этом необходимо учитывать в целом низкий уровень осведомленности людей о своих правах по социальной защите и ограниченные возможности отстаивать их в Украине.

Перспективы решения большого объема накопленных проблем в бюджетной сфере создают существенный потенциал уменьшения бедности в Украине. Сегодня требует совершенствования механизм реализации каждой из обоснованных функций бюджета по преодолению бедности. Повышение действенности бюджетных рычагов реализации стратегии преодоления бедности будет иметь также положительные последствия для экономики страны. Таким образом, сегодня существуют достаточные предпосылки для совершенствования бюджетной политики по улучшению условий жизни необеспеченных слоев общества.

Учитывая сложность и многогранность явления бедности, меры по активизации бюджетных рычагов с целью его преодоления непременно должны иметь комплексный характер. Этому будет способствовать внесение изменений в действующие программные документы, принятые институтами власти для улучшения жизни несостоятельных слоев населения. Прежде всего, целесообразно вместо суженной трактовки бедности исключительно как нехватки средств ввести научно обоснованное толкование этого общественно важного явления, соответствующее которому бедность – это недостижение человеком экономического благосостояния, вследствие чего невозможно поддерживать образ жизни, присущий конкретному обществу в конкретный период времени. Расширенное толкование понятия бедности в официальных документах позволит дополнить предусмотренные в них мероприятия такими важными направлениями деятельности, как повышение доступности к важным общественным услугам и наиболее необходимой социальной инфраструктуре. Это позволит сместить акценты в финансовом обеспечении преодоления бедности с краткосрочной политики денежной поддержки малообеспеченных лиц к созданию равных возможностей всем гражданам для самореализации, что будет иметь положительные следствия для улучшения социальных индикаторов развития в будущем.

Уникальность роли бюджета в решении проблемы экономического неравенства в обществе выдвигает на передний план мероприятия по устранению чрезмерных диспропорций материального состояния домашних хозяйств и одновременное обеспечение жизненно необходимыми ресурсами всех людей, которые по объективным причинам не могут сделать этого самостоятельно. Необходимым условием уменьшения остроты проблемы бедности является глубокое реформирование системы предоставления бюджетных трансфертов населению.

Потенциал решения проблемы бедности за счет увеличения трансфертов населению довольно ограниченный. Доля затрат государственного и местного бюджетов на выплату помощи населению в

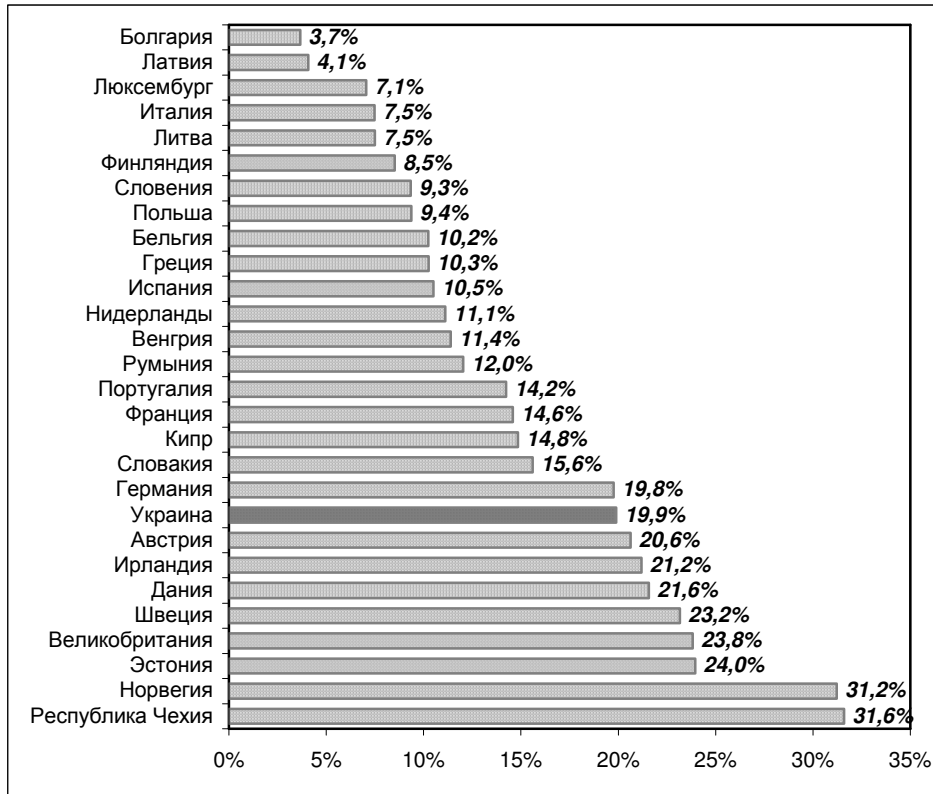
и местного бюджетов на выплату помощи населению в Украине является одной из наибольших в Европе. В 2007 г. соотношение бюджетных трансфертов населению к совокупным затратам бюджетов в Украине составляло 19,9%, тогда как больший показатель был лишь в восьми высокоразвитых странах Европейского Союза, которые исследуются. Почти во всех странах – новых членах ЕС (за исключением Чехии), – доля трансфертов населению в затратах бюджета значительно меньше, чем в Украине: в Болгарии – 3,7%, Латвии – 4,1%, Литве – 7,5%, Словении – 9,3%, Польше – 9,4%, Венгрии – 11,4%, Румынии – 12,0%, Словакии – 15,6% (рис. 1). Учитывая то, что доля затрат государственного и местных бюджетов на выплату помощи населению в Украине является одной из наибольших в Европе, резервы увеличения влияния трансфертов на уменьшение бедности целесообразно изыскивать прежде всего в совершенствовании механизма их предоставления.

Как свидетельствуют результаты проведенного исследования, в Украине значительно отличается влияние на бедность денежных и натуральных трансфертов. В процессе анализа установлено, что большая часть помощи в денежной форме приходится на бедных, а преобладающая часть не денежных трансфертов – на небедных лиц. Учитывая также то, что направление трансфертов населению в натуральной форме отрицательно сказывается также на экономической эффективности, целесообразно оптимизировать структуру бюджетных трансфертов населению. В общем расширении доли денежных трансфертов и одновременное сокращение доли натуральных трансфертов будет иметь положительное влияние на уменьшение уровня и глубины бедности в Украине.

Требует совершенствования порядок выплаты основных денежных трансфертов населению – помощи семьям с детьми и малообеспеченным семьям. Поскольку наибольший риск бедности сохраняется в домохозяйствах с детьми, решить проблему бедности невозможно без усиления защиты именно таких семей.

Прежде всего требует решения проблема необеспеченности минимально необходимыми ресурсами женщин, которые по объективным обстоятельствам не могут работать в период перед родами и после них. В условиях наличия значительных проблем в сфере обеспечения доступности медицинских услуг, в том числе для беременных женщин, уровень материального обеспечения имеет чрезвычайно важное значение. С учетом этого, существуют все предпосылки для того, чтобы для не застрахованных в системе социального страхования лиц повысить размер помощи в связи с беременностью и родами. На наш взгляд, ее объем целесообразно увеличить для неработающих лиц с нынешнего уровня 25% величины прожиточного минимума до размера прожиточного минимума. Кроме положительных следствий, для уровня бедности домохозяйств, в которых рождаются дети, такие меры будут способствовать улучшению состояния здоровья новорожденных и матерей.

Рисунок 1.

Доля трансфертов населению в затратах сводного бюджета стран Европейского Союза и Украины в 2007 г.¹

Как свидетельствует отечественная практика, несмотря на то, что радикальное повышение помощи при рождении ребенка положительно сказалось на динамике рождения, оно было не в состоянии существенно повлиять на уменьшение бедности в семьях с детьми. Несмотря на это, механизм выплаты этой социальной помощи предусматривает распределение сумм в течение одного-трех лет, в зависимости от очередности рожденного ребенка. После окончания этого периода домохозяйства остаются без государственной поддержки.

¹ Составлено согласно данным Государственного казначейства Украины и [1].

Опыт развитых европейских стран подтверждает, что большего эффекта в преодолении бедности можно достигать в условиях не назначения сравнительно небольших одноразовых выплат при рождении ребенка, а назначения помощи на детей на более продолжительный период, нежели предусмотрено в Украине. Так, в Великобритании, Ирландии, Португалии помощь на детей выплачивается до достижения ими 16 лет, в Нидерландах и Франции – до 17 лет, а в других странах Западной Европы – до 18 лет. Кроме того, для детей, которые учатся, помощь может оказываться до достижения ими 21–27 летнего возраста [2, с. 204]. В части европейских стран такую помощь выплачивают независимо от размера доходов семей, а в определенных странах при этом учитывают уровень материального обеспечения семьи с детьми. Однако следует отметить, что размер доходов, не дающий права на помощь на детей, обычно находится на довольно высоком уровне, значительно выше, нежели черта бедности.

Учитывая зарубежный опыт, а также определенные отрицательные следствия выплаты значительных объемов помощи после рождения ребенка в течение короткого периода времени, можно сделать вывод, что положительные следствия для уменьшения абсолютной и относительной бедности будет иметь введение помощи на детей в течение продолжительного периода с одновременным сокращением объемов одноразовых выплат. Сегодня существуют предпосылки для того, чтобы период выплаты помощи увеличить вдвое с одновременным корректированием размеров одноразовых выплат. На наш взгляд, предложенные меры позволят значительно уменьшить риски нерационального использования больших объемов полученной помощи и уменьшать потребность в сплошном мониторинге таких бюджетных затрат. Более продолжительные выплаты на детей позволят уменьшить неточности исключения при назначении государственной социальной помощи, которая положительно отразится на уменьшении уровня и глубины официальной бедности домохозяйств с детьми. Однако для того, чтобы предложенные меры положительно повлияли на уменьшение проблемы бедности в современном понимании этого явления, необходимо обеспечить домохозяйства с детьми важными общественными услугами, прежде всего медицинскими и образовательными. Лишь при наличии такого условия возможно реальное улучшение уровня жизни семей с детьми.

В контексте преодоления бедности в Украине важным направлением совершенствования государственной социальной помощи семьям с детьми является более широкое учтывание материального положения получателей трансфертов при определении их размера. Для этого следует развивать мероприятия относительно разграничения помощи на две части – фиксированную и переменную, размер которой зависит от доходов домохозяйства. С целью повышения интенсивности влияния этой помощи на уменьшение уровня и глубины бедности следует и далее развивать динамику повышения доли прожиточного минимума, используемой в процессе расчета помощи. Учитывая то, что семьи с детьми являются наиболее вос-

приимчивыми к бедности категорией домохозяйств, в ближайшей перспективе, вместо использования определенного уровня прожиточного минимума для определения помощи по уходу за ребенком до трехлетнего возраста, необходимо учитывать его полностью. Учитывая то, что от бедности страдают домохозяйства не только с детьми возрастом до 3 лет, но и с детьми старшего возраста, описанный механизм назначения помощи следует постепенно распространять на старшие возрастные группы детей.

Несмотря на то, что системы социальной защиты, функционирующие в развитых странах, очень отличаются, подходы относительно предоставления бюджетной поддержки бедным слоям общества имеют ряд общих черт. Общим свойством механизма предоставления социальной помощи из бюджета малообеспеченным домохозяйствам является то, что его цель – материальная поддержка лиц, не охваченных функционирующими системами социального страхования. Кроме того, первоочередная задача систем предоставления социальной помощи заключается в том, чтобы создать необходимые предпосылки для активизации собственных усилий получателей средств в выходе из затруднительного финансового положения [3, с. 34–35]. Учет особенностей будет способствовать повышению рациональности системы социальной защиты населения в Украине.

Важное значение для преодоления бедности в Украине имеет улучшение информированности общественности о ее правах на социальную защиту. Улучшение финансового положения несостоятельных слоев общества при этом будет происходить с учетом роста количества заказчиков на получение помощи малообеспеченным семьям и, как следствие, уровень охвата социальной помощью, а также рост правовой осознанности населения. Учитывая это, к приоритетам информационной политики государства и органов местного самоуправления следует отнести разъяснение населению условий получения бюджетных трансфертов. Эффективными средствами реализации указанной задачи в современных условиях является социальная реклама, интернет-технологии, использование возможностей государственных и коммунальных средств масс-медиа, распространение брошюр и буклетов. При этом недостаточно делать достоянием гласности лишь действующие нормативно-правовые акты, которые регламентируют права людей на социальную защиту, необходимо доводить до общественности необходимую информацию в доступной и понятной форме.

Увеличение размеров помощи и повышение их доступности малообеспеченным семьям непременно должно сопровождаться усилением контроля над предоставлением социальной помощи. Реализовать эту задачу очень сложно в нынешних условиях значительной роли неформального сектора экономики и, соответственно, большого объема «теневых» доходов, а также высокой склонности государственного аппарата к коррупции. Учет отмеченных особенностей необходимо при формулировании направлений оптимизации контроля в сфере формирования и распределения бюджетных трансфертов населению. Значительную пользу при этом

принесет применение зарубежного опыта по предоставлению бюджетных трансфертов населению, который выработался в течение продолжительного периода функционирования государственных финансов в условиях рыночной экономики и демократических отношений в обществе.

Предоставлению социальной помощи в развитых странах предшествует тщательное обследование имущественного положения потенциальных реципиентов. Причем в Германии учитывают не только наличные объемы доходов домохозяйств, но и наличие сбережений и нефинансовых активов. Если объем последних превышает установленный минимальный уровень, то лиц лишают права на получение бюджетных трансфертов. В Швеции законодательством предусмотрены требования к заявителю относительно достоверного информирования органов государственной власти и местного самоуправления о доходах, имуществе, затратах, связанных с содержанием жилья, а в отдельных случаях – сведений о других затратах. Одни из наиболее жестких условий для получения социальной помощи применяют в Японии. Кроме регламентирования минимальных размеров доходов, дающих право на помощь, для получения бюджетных трансфертов лицо должно отказаться или продать личное имущество за исключением установленной собственности. Однако в любом случае получатели социальной помощи не могут владеть драгоценностями и финансовыми активами [4, с. 14–15; 39, 70].

Указанное позволяет обосновать рекомендацию по установлению более жесткого ограничения на получение помощи малообеспеченным семьям в случае владения или пользования домохозяйством определенной собственностью. Запрет на выделение помощи следует установить не только в случае владения более чем одним автомобилем [5], но и в случае, когда в собственности или владении семьи находится высоко стоимостный автомобиль или другое транспортное средство. Ведь это дает возможность его владельцу самостоятельно получать средства за счет продажи этого транспортного средства и приобретения более дешевого. На наш взгляд, не должны также иметь права на получение социальной помощи те домохозяйства, во владении которых пребывают объекты коммерческой недвижимости.

Требует существенного совершенствования механизм проведения обследования жилищных условий социальным инспектором. Общую информацию о материально-бытовых условиях семьи, которая предоставляется в актах, целесообразно дополнить более конкретной информацией о составе и структуре стоимостных объектов. С целью уменьшения субъективного фактора, типичная форма акта должна содержать как полный перечень важнейших средств для дополнительного получения дохода, так и ценных объектов. При этом целесообразно предусмотреть отдельные поля, где необходимо было бы указать оценку в баллах состояния имеющих стоимостных предметов. Применение полученных результатов обследования в процессе мониторинга имущественного положения домохозяйства

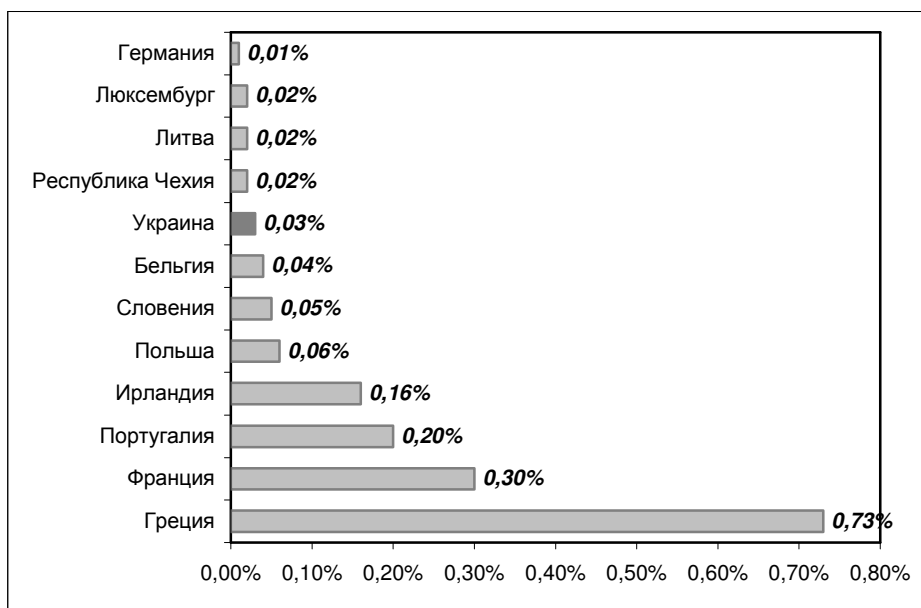
позволит также исследовать реальные финансовые ресурсы, находившиеся в распоряжении получателей социальной помощи. С целью уменьшения ошибок при предоставлении помощи малообеспеченным семьям необходимо ввести механизм ответственности социального инспектора за искажение объективных сведений в актах обследования. Для этого непременно должны проводиться избирательные проверки достоверности предоставленной в актах информации об имущественном состоянии семей, получивших статус малообеспеченности. Принятые меры позволят существенно повысить адресность социальных трансфертов и, таким образом, повысить результативность влияния бюджета на предоставления бедности в Украине.

Усиление контроля над предоставлением бюджетных трансфертов бедным домохозяйствам создаст благоприятные условия для разнообразия видов социальной помощи. Это даст возможность обеспечивать более широкой бюджетной поддержкой тех лиц, которые пребывают в более затруднительном материальном положении. Так, положительный социальный эффект вызовет введение надбавок к установленной помощи малообеспеченным семьям на период лечения в стационаре, обучения ребенка из малообеспеченной семьи в специализированной школе или в высшем учебном заведении, расположенном в другом населенном пункте. Кроме того, полезным дополнением помощи малообеспеченным семьям будут одноразовые выплаты (например, в случае тяжелой болезни или травмы, окончания или поступления в учебное заведение и т. д.). С целью наработки совершенного механизма расширенной финансовой поддержки обеспеченных на первом этапе целесообразно его апробировать на местном уровне. При этом полезной будет разработка на общегосударственном уровне четких рекомендаций по установлению надбавок к помощи малообеспеченным семьям и осуществлению дополнительных одноразовых выплат. Важно также поощрять органы местного самоуправления к такой деятельности путем частичного финансирования необходимых затрат за счет средств государственного бюджета.

Еще одним приоритетным направлением активизации бюджетных трансфертов в концепции преодоления бедности в Украине является радикальное повышение роли бюджета в решении жилищных проблем людей. Прежде всего, необходимо вести разговор о потребности резкого увеличения затрат бюджета на финансирование жилищных программ. Учитывая большие трудности в обеспечении справедливого перераспределения финансовых ресурсов индивидов через бюджет, особенно в странах с высоким уровнем коррупции и слабыми общественными институтами, преимущественно целесообразно отдавать направлению бюджетных ресурсов в форме ипотечных кредитов. Соотношение затрат бюджета на предоставление жилищных кредитов в Украине является мизерным, тогда как в большинстве европейских стран с гораздо меньшим уровнем жилищных проблем отмеченное соотношение является намного большим (рис. 2).

Рисунок 2.

**Соотношение бюджетных затрат на жилищные кредиты к ВВП
в европейских странах и в Украине в начале XXI века, %²**



Необходимость первоочередного решения жилищных проблем подтверждается тем фактом, что за результатами социологического опроса, проведенного российскими учеными, важнейшей из нереализованных потребностей как малообеспеченных граждан, так и тех, кто находится на черте бедности, является потребность в жилье [6, с. 46]. В этом исследовании констатируется, что треть малообеспеченных лиц при наличии достаточного объема средств, приобрели бы прежде всего именно квартиру. При отсутствии подобных социологических исследований в Украине, учитывая множество общих социально-экономических характеристик российского и украинского населения, можно предположить, что подобные приоритеты касаются также украинских бедных. В условиях достаточно ограниченного коммерческого ипотечного кредитования бюджетные ресурсы являются чуть ли не единственным возможным источником приобретения жилья для тех, кто в нем остро нуждается. Кроме резкого увеличения объема бюджетных ресурсов, направляющихся на жилищные кредиты, требует совершенствования механизм их предоставления. Учитывая величину рис-

² Составлено по данным Государственного казначейства Украины и [7, с. 100].

ков бедности разных типов домохозяйств, приоритет в получении бюджетных жилищных кредитов целесообразно отдать семьям с детьми, особенно многодетным.

Значительным резервом поиска ресурсов для увеличения социальной помощи бедным лицам является освобождение средств вследствие отмены численных льгот, прежде всего тех, пользу от которых получают небедные слои общества. Такие меры должны стать одним из элементов усиления влияния бюджета на преодоление бедности в Украине. Первым шагом в обеспечении большей адресности натуральных бюджетных трансфертов могла бы стать их монетизация. Это дало бы возможность уменьшить экономическую неэффективность бюджетных затрат. Введение механизма предоставления денежной помощи, при котором устанавливалась бы зависимость размеров такой помощи с материальным положением получателей, способствовало бы также повышению социальной эффективности бюджетных затрат.

Решить проблему острой социальной неравности в стране, одним из следствий которой является бедность, невозможно без реформирования действующего порядка налогообложения доходов населения. Потребность смещения налогового бремени от бедных к богатым в Украине назрела уже давно. Подтверждением этого являются результаты исследований общественного мнения. Отдельные органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельно пытаются решить эту проблему в пределах предоставленных им полномочий. Так, в Украине тарифы на потребляемый природный газ установлены таким образом, что тот, кто потребляет большие объемы топлива, платит по высшему тарифу и наоборот: за меньшие объемы – ниже тариф. Еще одним примером этого может быть установление дифференцированных тарифов на жилищно-коммунальные услуги для жителей элитных и других домов. Конечно, такие действия не могут быть эффективным способом решения проблемы общественной неравности, ведь не всегда под эти критерии подпадают именно богатые члены общества.

Учитывая цель бюджетного перераспределения, налоговая нагрузка должна больше касаться богатых лиц и минимизировать затраты бедных. Поэтому необходимо внедрить прогрессивную шкалу налогообложения доходов физических лиц и, в то же время, установить необлагаемый налогом минимум на уровне прожиточного минимума. При этом следует сделать возможным применение индивидами упрощенных систем налогообложения с целью избежания установленных размеров фискальных обязательств. Реализация этих мер будет способствовать снижению официальной бедности в стране, формированию общественного консенсуса, уменьшению социального напряжения. Кроме того, реформа создаст эффективную защиту жизненно необходимых финансовых ресурсов домохозяйств от налогообложения.

Повышение доступности качественных бюджетных услуг для преодоления бедности имеет не менее важное значение, нежели совершенствование трансфертной политики государства. Учитывая масштабность проблемы равного доступа всех людей к базовым общественным услугам, ее решение должно быть приоритетом государственной политики по преодолению бедности в стране. Ее векторы должны быть направлены как на повышение физической доступности бюджетных услуг, так и на радикальное улучшение финансовой доступности важных общественных услуг для всего населения страны.

Необходимой предпосылкой решения этой сложной задачи является обеспечение четкого мониторинга деприваций населения, связанных с отсутствием возможности получать бюджетные услуги. Решение указанной задачи требует введения регистрации каждого случая недоступности общественных услуг, прежде всего по образованию и здравоохранению. При этом физическую недоступность можно фиксировать, в частности, благодаря учету неудовлетворенных заявлений на зачисление детей в учебные заведения, регистрации жалоб об отдаленности или переполненности бюджетных заведений, результатов социологических опросов. Достоверным источником информации о финансовой доступности важных социальных услуг и их качестве может быть анонимное анкетирование потребителей. Оно должно проводиться постоянно или регулярно в зависимости от свойств бюджетных услуг. Для этого необходимо наладить работу бюджетных заведений по выдаче бланков анкет, обработке заполненных анкет и обобщению полученных результатов, а также обеспечение конфиденциальности и целостности заполненных анкет. С целью соблюдения единого подхода относительно мониторинга доступности важных социальных услуг для населения вся работа должна координироваться одним государственным органом, распоряжения которого должны быть обязательными для выполнения всеми распорядителями средств на соответствующей территории. Таким образом, функции по координации мониторинга должны выполнять местные государственные администрации или исполнительные органы местных советов.

Одним из действенных способов обеспечения доступности важных общественных услуг является разработка, введение и соблюдение надлежащим образом научно обоснованных социальных нормативов. Социальные нормативы обеспечения важными социальными услугами должны предусматривать обеспечение минимальных потребностей в их получении, независимо от места проживания и материального положения людей. При этом непременно нужно учитывать ареал доступности социальных услуг, территориальное расположение потребителей услуг, динамику развития демографических процессов в стране, а также фискальную способность государственных учреждений и необходимость стимулирования экономической результативности в производстве услуг. При этих условиях возможно не только улучшение жизни несостоятельных слоев населения, но также и повышение прозрачности бюджетного процесса, достижение справедливо-

го распределения бюджетных ресурсов между индивидами и рост результативности бюджетных затрат. Введение социальных нормативов в бюджетную сферу будет способствовать совершенствованию межбюджетных отношений и увеличению социальной эффективности перераспределения средств между разными видами местных бюджетов. Учитывая значительные трудности по внедрению социальных нормативов в механизм расчета межбюджетных трансфертов, процесс этот будет довольно продолжительным и постепенным. Приоритет, на наш взгляд, целесообразно отдавать затратам на обеспечение населения теми услугами, которые имеют наибольшее влияние на преодоление бедности.

Не менее важной задачей сегодня является повышение финансовой доступности важных общественных услуг для потребителей. Принимая во внимание значительные отрицательные социальные последствия от применения благотворительных вкладов людей и сравнительно небольшой положительный фискальный эффект от такой деятельности бюджетных учреждений, предлагаем установить запрет на получение таких доходов учреждениями, предоставляющими услуги образования и здравоохранения. Кроме того, необходимо существенно совершенствовать механизм установления цен на услуги, которые имеют право предоставлять бюджетные учреждения населению на платном основании. При этом необходимо предусмотреть условия для общественного контроля за ценообразованием, исключение возможностей злоупотребления монопольным положением, ограничение рентабельности таких услуг. Применяемые меры позволяют уменьшить объемы затрат людей, связанных с получением важных общественных услуг, повысить их доступность, прежде всего для малообеспеченных лиц, повысить уровень человеческого развития и уменьшить уровень бедности в стране.

Меры по улучшению доступности общественных услуг невозможно реализовать без корректирования объемов бюджетных затрат. Как свидетельствуют данные табл. 1, значительный резерв увеличения затрат наблюдается в медицинской отрасли, ведь соотношение бюджетных затрат на здравоохранение к ВВП в Украине самое низкое среди европейских стран, а доля таких затрат в общих затратах бюджета – одна из наименьших. Принимая во внимание вообще низкий уровень жизни населения Украины, неразвитость частной медицины и отсутствие медицинского страхования, уровень бюджетных затрат на здравоохранение в Украине должен быть не ниже среднеевропейского показателя. Увеличение затрат на здравоохранение целесообразно сопровождать установлением четкого перечня медицинских услуг, право на бесплатное получение которых гарантируется каждому человеку независимо от места проживания. Без применения этих мер невозможно решить проблему лишения большого количества населения важных социальных услуг.

Таблица 1

**Доля затрат на здравоохранение и образование
в общих бюджетных затратах и их соотношение к ВВП
в странах Европейского Союза и в Украине в 2005 г.³**

Название страны	Здравоохранение		Образование	
	Доля в бюджетных затратах, %	Соотношение с ВВП, %	Доля в бюджетных затратах, %	Соотношение с ВВП, %
Бельгия	14,3	7,1	12,3	6,1
Республика Чехия	13,9	6,1	11,0	4,8
Дания	10,5	6,9	12,1	7,9
Германия	18,0	6,2	12,0	4,1
Эстония	12,0	4,0	17,3	5,8
Греция	12,5	4,6	7,3	2,7
Испания	16,3	5,7	12,6	4,4
Франция	21,2	7,3	17,8	6,1
Италия	16,3	6,9	11,2	4,7
Латвия	12,5	3,8	19,9	6,1
Литва	15,1	4,3	19,2	5,5
Люксембург	15,3	5,5	14,2	5,1
Мальта	14,5	6,8	12,5	5,8
Нидерланды	10,2	4,4	12,0	5,1
Австрия	14,7	6,9	12,7	6,0
Польша	11,9	4,5	16,4	6,2
Португалия	19,0	7,2	19,7	7,4
Румыния	20,4	5,8	14,4	4,1
Словения	16,4	6,5	16,5	6,6
Словакия	18,0	5,1	14,2	4,0
Финляндия	15,0	6,8	13,2	6,1
Швеция	12,2	7,0	12,7	7,3
Великобритания	13,2	7,1	10,8	5,8
Норвегия	15,5	7,2	12,5	5,8
Украина	11,8	3,7	19,6	6,2

¹ Примечание: данные по Украине 2007 г.

³ Составлено по данным Государственного казначейства Украины и [1].

Значительный потенциал увеличения влияния социальных затрат на преодоление бедности в Украине заключается в возможности существенного повышения результативности этих затрат. При этом меры целесообразно направить как на минимизацию затрат, связанных с производством общественных услуг, так и на улучшение качественных характеристик самих услуг. Положительное влияние на бедность в результате применения мер первой группы заключается в том, что освобожденные средства можно направить на расширение сети бюджетных заведений, следствием чего будет повышение физической доступности услуг. Необходимость улучшения качества услуг обусловлена тем, что при этом происходит более полный учет потребностей индивидов и роста показателей качества жизни в стране.

Практика формирования и использования бюджета в развитых странах свидетельствует о том, что действенным инструментом повышения результативности бюджетных затрат является программно-целевой метод. Полноценное внедрение этого метода планирования и выполнения бюджета в отечественную практику будет способствовать ориентации ресурсов бюджета на решение наибольших общественных проблем, значительному росту бюджетной прозрачности, настраивание деятельности бюджетных заведений на удовлетворение всесторонних потребностей человека, оптимизации затрат на производство общественных услуг. В рамках применения программно-целевого метода в бюджетном процессе Украины создаются благоприятные возможности для введения оценивания влияния бюджетных затрат на преодоление бедности.

Немало проблем низкого уровня жизни населения в Украине можно преодолеть благодаря развитию социальной инфраструктуры. Решение этой важной задачи требует значительного наращивания затрат сельских бюджетов на развитие автомобильных дорог местного значения и жилищно-коммунального хозяйства. Принимая во внимание закономерности функционирования местных финансов в рыночных странах, а также современное положение формирования и использования средств сельских бюджетов, решить проблему низкого положения социальной инфраструктуры невозможно без привлечения целевых трансфертов из государственного бюджета. С этой целью целесообразно внедрить в практику предоставление сельским бюджетам субвенций на развитие социальной инфраструктуры. С целью обеспечения высокой результативности таких затрат на преодоление бедности распределение субвенций следует осуществлять на основе формализованных методик, которыми предусмотрено учтивание наиболее важных деприваций сельских жителей, а также динамику развития демографической ситуации и экономической активности.

Уровень благосостояния населения страны определяется развитием ее национальной экономики. В современном мире индивиды, предприятия, города и страны становятся маргинализированными, если они неконкурентоспособны [8, с. 163]. Применение бюджетных рычагов стимули-

рования экономического развития призвано сформировать благоприятную среду для самореализации человека в соответствии с уровнем цивилизованных государств. С учетом современного состояния проблем в национальном хозяйстве приоритетами бюджетного регулирования экономических проблем с целью минимизации бедности должны быть:

- расширение доли официальной экономики и сокращение доли неформального сектора экономики;
- повышение уровня занятости, прежде всего легальной, экономически активного населения;
- рост производительности труда;
- минимизация роста цен на общественно важные товары и услуги;
- развитие малого предпринимательства;
- территориальная и отраслевая сбалансированность экономического развития;
- ликвидация депрессивности территорий благодаря поощрению к предпринимательской деятельности.

Таким образом, необходимость решения проблемы бедности в Украине требует значительной активизации бюджетной политики. Прежде всего, требуют устранения имеющиеся недостатки формирования и использования средств бюджета, что отрицательно сказывается на уровне жизни несостоятельных слоев общества. Меры по дальнейшей оптимизации применения бюджета в преодолении бедности необходимо разрабатывать с учетом лучшего зарубежного опыта в этой сфере и основательных научных разработок. Усиление роли бюджета в регулировании социальных процессов в стране целесообразно осуществлять с одновременным повышением экономической эффективности и результативности бюджетных затрат. Однако стоит отметить, что посредством одних лишь бюджетных инструментов бедность в стране не может быть существенно уменьшена. Для этого необходимо применять также другие имеющиеся финансовые инструменты, способные существенно влиять на социальные процессы в стране.

Литература

1. Официальная вебстраница Комитета статистики стран Европейского Союза / <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.
2. Хандріх Л., Бетлій О. Розвиток приватного медичного страхування в Україні. – К.: ІЕДПК, 2005. – 8 с.

3. Антропов В. В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук / В. В. Антропов. – М., 2007. – 48 с.
4. Международный опыт организации систем социальной помощи. На примере пяти стран. – М.: Международное бюро труда, 2004. – 124 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 250 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям».
6. Горшков М. Малообеспеченные в социальной структуре российского общества // Общество и экономика. – 2008. – № 7. – С. 37–56.
7. Кравченко В. І., Паливода К. В. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 131 с. (Вирішуємо житл. пробл.).
8. Разумов А. А., Ягодкина М. А. Бедность в современной России. – М.: Формула права, 2007. – 336 с.

Статья поступила в редакцию 30 марта 2009 г.