



В.Л. КЛЮНЯ, Ф.Н. ХОДОРКИН

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ



Владимир Леонидович Ключня - доктор экономических наук, профессор, проректор по учебной работе, заведующий кафедрой экономической теории. Исследует проблемы методологии экономической науки, трансформации экономической системы в условиях глобализации и переходной экономики, социально-экономических преобразований в аграрном секторе. Автор более 100 научных работ, в том числе «Экономическая теория» (2002), «Международный менеджмент» (2005), «Экономика» (2006).



Федор Николаевич Ходоркин - главный советник секретариата Премьер-министра Респуб-

ублики Беларусь. Область научных интересов - социально-трудовые отношения в Республике Беларусь. Автор 12 научных публикаций.

The article analyses the content, formation and application of state minimum social standards, which provide the implementation of social rights of citizens, secured by the Constitution of the Republic of Belarus. Special attention is given to the problem of introduction of social standards in the areas of the republic.

Социально-экономическая ситуация в Республике Беларусь, связанная с переходом к рыночным отношениям, обуславливает необходимость реализации принципиально иной государственной политики в этой сфере. В современных рыночных условиях социальная политика государства представлена в виде единства *пяти основных составляющих ее систем*: обеспечения занятости, регулирования доходов населения, социальных гарантий, социальной защиты, охраны здоровья и экологической безопасности населения.

Важнейшим звеном социальной политики должна быть система государственных социальных стандартов, которая предполагает целенаправленную деятельность государства в вопросах гарантированного и более справедливого удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан. Для решения отмеченных вопросов 11 ноября 1999 г. был принят Закон Республики Беларусь «О государственных социальных стандартах». В Законе государственный минимальный социальный стандарт определен как минимальный уровень государственных гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение основных потребностей человека, выражаемый в нормах и нормативах предоставления денежных выплат, бес-

платных и общедоступных социальных услуг, социальных пособий и выплат. При этом бесплатные и общедоступные социальные услуги определяются как услуги, предоставление которых гарантируется государством за счет финансирования из республиканского и местных бюджетов, а также государственных внебюджетных страховых фондов, доступных для всех по возможности приобретения и пользования.

Государственные минимальные социальные стандарты устанавливаются в соответствии с актами законодательства с целью обеспечения механизма реализации конституционных прав граждан в области социальных гарантий, повышения уровня жизни и обеспечения устойчивого развития общества и применяются для решения следующих **задач**: удовлетворения основных потребностей граждан в материальных благах и услугах; нормативного обеспечения формирования и использования средств республиканского и местных бюджетов и средств государственных внебюджетных фондов на социальные нужды; обеспечения государственной поддержки развития социальной сферы и социальной защиты граждан; оказания необходимой социальной помощи гражданам малообеспеченным и находящимся в трудной жизненной ситуации.

Формирование и применение государственных минимальных социальных стандартов осуществляются исходя из следующих **принципов**: соблюдения конституционных прав граждан в области социальных гарантий на основе обеспечения государственных минимальных социальных стандартов; всесторонней обоснованности установления и их применения, исходя из экономических возможностей государства; общедоступности обеспечения социальной защиты и социальных услуг, оказываемых государственными учреждениями; целевого и адресного финансирования государственных минимальных социальных стандартов; широкой информированности граждан через средства массовой информации о государственных минимальных социальных стандартах; социального партнерства.

Правительство Республики Беларусь с участием республиканских объединений нанимателей и профсоюзов устанавливает государственные минимальные социальные стандарты, определяет порядок применения а также пересматривает их не реже одного раза в пять лет, если иное не предусмотрено законодательством.

В систему государственных минимальных социальных стандартов в Республике Беларусь включаются государственные минимальные социальные стандарты в следующих областях: *оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального обслуживания, социальной поддержки и социального обслуживания.*

Государственными минимальными социальными стандартами являются:

- *в области оплаты труда* - минимальная заработная плата (месячная и часовая), республиканские тарифы оплаты труда, определяемые по тарифным коэффициентам Единой тарифной сетки работников Республики Беларусь и устанавливаемой Правительством Республики Беларусь тарифной ставке первого разряда с участием профсоюзов;
- *в пенсионном обеспечении* - минимальные размеры пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца;
- *в образовании* - бесплатные образовательные услуги, включая дошкольное, общее среднее, профессионально-техническое образование, на конкурсной основе среднее специальное и высшее образование, а также иные образовательные услуги; государственные образовательные стандарты (минимум содержания образования, сроки обучения, требования к уровню подготовки); нормы и нормативы обеспеченности населения бесплатными и общедоступными социальными услугами, наполняемости классов, групп в государственных учреждениях образования; нормы и нормативы матери-

ального, кадрового и технического обеспечения государственных учреждений образования; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся в государственных учреждениях образования;

- в *здравоохранении* - нормативы бюджетного финансирования расходов на здравоохранение на одного жителя; услуги по оказанию стационарной, амбулаторно-поликлинической и скорой медицинской помощи, за исключением платных видов медицинской помощи и услуг, оказываемых в государственных учреждениях здравоохранения, определяемых Правительством Республики Беларусь; нормы и нормативы материально-технического, медикаментозного, кадрового обеспечения в государственных учреждениях здравоохранения различных типов и видов; нормы питания, обмундирования, мягкого инвентаря в государственных учреждениях здравоохранения; нормы и нормативы льготного обеспечения лекарственными препаратами, перевязочными средствами и предметами медицинского назначения, слуховыми аппаратами, глазными протезами и зубопротезированием;

- в *культуре* - бесплатные и общедоступные социальные услуги, оказываемые государственными учреждениями культуры; нормы и нормативы обеспеченности населения государственными учреждениями культуры, оказывающими бесплатные и общедоступные социальные услуги.

Отметим особенно значимые государственные минимальные социальные стандарты в сфере жилищно-коммунального обслуживания.

1. Нормы общей площади жилого помещения при обеспечении конституционного права граждан на жилище. Гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилые помещения социального пользования предоставляются бесплатно или по доступной для них плате в соответствии с законодательством.

2. Объемы коммунальных услуг, предоставляемых гражданам; максимально допустимая доля собственных расходов на оплату за пользование жилым помещением и оплату коммунальных услуг, а также на отчисления денежных средств на капитальный ремонт жилого дома в совокупном доходе семьи исходя из максимальной нормы предоставления общей площади жилого помещения социального пользования и нормативов потребления коммунальных услуг; уровень платежей граждан в процентах от стоимости предоставляемых коммунальных услуг.

Государственными минимальными социальными стандартами являются также государственные пособия в связи с рождением ребенка и воспитанием детей. При оказании социальной поддержки малообеспеченным и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, предоставляются пособия, единовременные выплаты и иная материальная помощь:

бесплатные и общедоступные социальные услуги государственных учреждений социального обслуживания малообеспеченным и находящимся в трудной жизненной ситуации гражданам; нормы и нормативы обеспеченности граждан услугами государственных учреждений социального обслуживания; нормы и нормативы материального, кадрового и технического обеспечения государственных учреждений социального обслуживания различных типов и видов.

Решение разработать перечень стандартов, определяющих виды и качество важнейших услуг в области образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, транспорта, связи, бытового и социального обслуживания, было принято Правительством весной 2003 г.

Сегодня, когда единые нормативы по обслуживанию населения (всего их 44) внедрены, можно, во-первых, оценить результаты и, во-вторых, определить недостатки выстраиваемой системы.

Для отработки данной системы в каждой области были определены экспериментальные районы: Пружанский (Брестская), Верхнедвинский (Витебская), Наровлянский (Гомельская), Кореличский (Гродненская), Клецкий (Минская), Осиповичский (Могилевская), в которых поставленная задача по об-

служиванию населения должна была быть реализована к 1 сентября 2004 г. Как показали данные областных исполнительных комитетов, эта работа была завершена в срок. Более того, сам эксперимент выдержал практическое испытание: организационные мероприятия по внедрению стандартов с учетом специфики и уровня развития инфраструктуры осуществляются теперь по всей стране.

В первую очередь стандарты внедрялись в жилищно-коммунальную сферу и полностью выполнялись по предоставлению гражданам безличных жилищных субсидий, обеспечению их водой, газом и электричеством.

Однако в жилищно-коммунальном хозяйстве пока еще не обеспечивается выполнение пяти стандартов (в частности, качество уличного покрытия безупречно только в столице). В остальных регионах этот стандарт так и не выполнен. Проблемой для жилищно-коммунального хозяйства остается и освещение территорий (данный стандарт соблюдается лишь в Минске и Минской области). На большей территории страны удельный вес освещенных улиц ниже установленной нормы (не менее 80 %). Не решаются и сезонные проблемы, во многих районах и городах (так, график подачи горячей воды летом соблюдается только в Минске и в Гродненской области).

Внедрение стандартов в образовании в целом соблюдается, но существует различие между отдельными областями и районами страны. К примеру, если в Минске, Минской и Могилевской областях полностью выполняется норматив по обеспечению дошкольников местами в яслях и садах, то в Витебской этот норматив не обеспечивается ни в областном центре, ни в районах. В Гродненской и Гомельской он не выдерживается в трех районах; в Брестской только в трех районах решаются вопросы с определением детей в дошкольные учреждения.

Подготовка детей к школе (по данным местных администраций) проводится повсеместно. Исключение составляют девять районов Гомельской области. Удовлетворительно обстоят дела с нормами финансирования в различных учебных заведениях большинства областей Беларуси. Норматив бюджетных средств на обучение одного человека в учреждениях общего среднего образования всех типов полностью обеспечивается в Витебской, Могилевской, Минской областях и Минске (исключение - Брестская область). Норма средств на обучение одного учащегося с особенностями психофизического развития соблюдается по всей республике, за исключением трех районов Гомельской области.

Соответствуют необходимому минимуму расходы на обучение одного учащегося в профессионально-технических учебных заведениях, а в учреждениях внешкольного обучения и воспитания этот норматив полностью выдерживается в Витебской, Могилевской, Брестской, Минской областях и Минске. В то же время данный стандарт не выполняется в шести районах Гродненской и семи районах Гомельской области.

Одной из самых трудных оказалась задача должной обеспеченности общеобразовательных заведений учебными площадями. Этот норматив полностью внедрен только в Минске и Минской области, а также в Гомельской.

В настоящее время остро стоит вопрос об оснащенности общеобразовательных учреждений персональными компьютерами, который решен положительно только в Минске. В областях реальные показатели варьируют. Если в Минской и Гомельской областях обеспечен установленный уровень компьютеризации соответственно более 90 и 85 %, то в Брестской области только в одном районе поставленная задача решена.

Во всех регионах республики выполняются стандарты, предусматривающие периодичность доставки почты и телефонизацию фельдшерско-акушерских пунктов. Нормативная плотность телефонных аппаратов (в районах - 27 на 100 человек, в областных центрах - 31 на 100 человек) и таксофонов в районах (один на 1000 человек) полностью соблюдается лишь в Минске и Могилевской области.

Во всех областях имеется необходимое число автостанций (автокасс) и выдерживается норматив по обслуживанию населения на внутриобластных (междугородных) маршрутах с учетом железнодорожного транспорта. В связи с убыточностью рейсов автобусы не всегда приходят согласно расписанию, особенно в малочисленные деревни.

Для внедрения в регионах республики всех нормативов в области транспорта разрабатываются дополнительные мероприятия и изыскиваются необходимые средства: в Гомельской области, например, расширяется автобусная маршрутная сеть, приобретаются автобусы малой вместимости, привлекаются к работе водители-частники.

Важное звено государственной системы социальной защиты - обслуживание населения. В качестве стандарта на административный район принято иметь один центр социального обслуживания, под опекой которого должны находиться граждане пожилого возраста, инвалиды, семьи с детьми. Это наиболее эффективная форма по сравнению со стационарными учреждениями (уход на дому примерно в 10 раз дешевле, чем в стационаре). Отметим и морально-психологический аспект - для пожилых людей предпочтительнее получать социальную помощь непосредственно на дому.

Во всех шести экспериментальных районах созданы и действуют территориальные центры социального обслуживания, в других проводится работа по их созданию. В Минске данный норматив перевыполнен: на девять административных районов приходится десять территориальных центров социального обслуживания. В Витебской области действуют 26 учреждений такого типа, в Гродненской - пять, в Могилевской - 24 центра и два отделения социальной помощи на дому, один центр социального обслуживания семьи и детей и коррекционно-развивающего обучения; в Минской области созданы четыре территориальных центра социального обслуживания; в Брестской области этот норматив был не выполнен в трех районах, в Гомельской - в 10.

В результате внедрения социальных стандартов заметно улучшилась ситуация в торговле и бытовом обслуживании. В то же время во многих местах проблемой остается качественное бытовое обслуживание. Так, например, не выдерживает норматив по обеспеченности населения сетью комплексных приемных пунктов треть районов Витебской области, а в половине районов - норматив по видам бытовых услуг. Практически во всех областях планируется решение этой задачи к концу 2006 г.

Расходы на физическую культуру и спорт во всех областях страны соответствуют положенному минимуму, за исключением Гомельской области, где в восьми районах он еще не достигнут, и Гродненской, где на развитие этой сферы выделено 67 % необходимых финансовых средств.

Отметим, что на сегодняшний день система стандартов в полном объеме не выполняется ни в одном регионе Беларуси. Рост среднего показателя по всем областям достигается в основном путем концентрации средств в отдельных городах; в то же время во многих районах некоторые нормативные показатели оказываются формальными. Такое положение препятствует достижению главной цели - обеспечению равных социальных возможностей гражданам вне зависимости от места их проживания.

Отметим и то, что установленная система стандартов не соответствует их перечню, включенному в Закон «О государственных минимальных социальных стандартах». Законом (ст. 5) предусматриваются в первую очередь минимальные стандарты в сфере оплаты труда и пенсионного обеспечения, а в статье 6 определены конкретные государственные стандарты в области оплаты труда, в частности минимальная заработная плата (месячная и часовая), размер минимальной зарплаты, который определяется исходя из минимального потребительского бюджета¹.

Статья 7 Закона посвящена конкретным государственным минимальным стандартам пенсионного обеспечения: минимальным размерам пенсий по

возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца, а в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 г. № 724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики» вышеперечисленные наиважнейшие стандарты вообще отсутствуют².

Отметим и другие существенные расхождения. Так, в области социального обслуживания Закон предусматривает в качестве государственных минимальных стандартов: перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг государственных учреждений социального обслуживания; нормы и нормативы обеспеченности граждан услугами государственных учреждений; нормы и нормативы материального, кадрового и технического обеспечения государственных учреждений социального обслуживания различных типов и видов. Постановление № 724 утвердило лишь один норматив, а именно обеспеченность центрами социального обслуживания населения.

Таким образом, очевидна необходимость приведения системы социальных стандартов в соответствие с действующим Законом «О государственных минимальных социальных стандартах», а при разработке республиканского и местных бюджетов - учета дополнительных затрат на их внедрение.

Работа выполнена на кафедре экономической теории. Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории В.Л. Ключа.

¹ См.: Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1999 г. № 322-3 «О государственных минимальных социальных стандартах».

² См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 г. №724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики».