

Г. Д. Волобуєва,
здобувач, Академія муніципального управління

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В РИНКОВІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ

PRINCIPLES OF FORMATION AND REALIZATION OF SOCIAL POLICY IN MARKET ECONOMIES

Стаття присвячена проведенню аналізу методологічних засад формування та реалізації соціальної політики держави в ринковій економічній системі. На основі проведеного аналізу удосконалено систему принципів реалізації державної соціальної політики в умовах розвитку ринкової економічної системи в Україні.

Article devoted to the analysis of the methodological principles of formation and implementation of social policy in a market economic system. It's based on the analysis of the improved system of principles of social policies in the emerging market economy in Ukraine.

Ключові слова: держава, економічна система, органи влади, соціальна політика, фінансування.
Key words: government, economic system, government, social policy, funding.

Фінансово-економічна нестабільність в Україні загострює питання не лише підвищення ролі держави щодо соціального розвитку та включення в його обрії нових сфер та видів діяльності, а й про перегляд самої концепції державного регулювання, його якісних параметрів. Держава має виступити в якості гаранта життєдіяльності та ефективного функціонування економічної системи та одночасно активного організатора та координатора економічних зусиль, що визначають оптимальні цілі та параметри суспільного розвитку через формування умов та механізмів їх досягнення.

Теоретико-методологічні основи проблеми формування та реалізації соціальної політики держави закладено у працях таких відомих учених, як Ф. Бродель, Дж.М. Кейнс, В.В. Леонтьєв, С.М. Соловйов, Е.М. Лібанова, Т.А. Заяць, В.І. Куценко, Д.В. Карамішев, М.Х. Корецький та ін. Разом із тим, окремі аспекти цієї проблеми потребують додаткового вивчення, зокрема щодо підходів розроблення реалізації соціальної політики держави в ринковій економічній системі.

Метою статті є аналіз методологічних засад формування та реалізації соціальної політики держави, а також удосконалення на цій основі системи відповідних принципів, адекватних умовам розвитку ринкової економічної системи.

РЕЗУЛЬТАТИ

Принципами, на яких будується державна соціальна політика в Україні, є: диференційований підхід до різних соціально-демографічних прошарків і груп населення; комплексність гарантій та норм; інтегрованість системи; суттєва роль особистих доходів у підвищенні рівня життя населення та його захищеності.

Удосконалення принципів формування соціальної політики держави в ринковій економічній системі потребує застосування маркетингового підходу до соціального забезпечення. При цьому, до принципів його реалізації належать, перш за все: принцип страхування — виплата внесків роботодавців і працівників з метою одержання коштів у разі скрутного становища або негараздів; допомоги або опікунства — одержання коштів через брак здоров'я, матеріальних коштів, обслуговування; забезпечення одержання необхідної фінансової або інших видів допомоги через втрату здоров'я на службі або внаслідок стихійного лиха з метою відновлення житла, реабілітації здоров'я тощо.

З розвитком ринкових відносин фінансові ресурси перетворюються на багатоканальні та багаторівневі джерела фінансування установ соціального захисту населення, наслідком чого стає ускладнення їх економічної діяльності. Багаторівневими джерелами фінансування відповідних установ виступають кошти бюджетів трьох рівнів: центрального, місцевого та місцевого самоврядування. Організація бюджетної системи України ґрунтується на принципах єдності, збалансованості, незалежності та самостійності місцевих бюджетів, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, відповідальності, публічності та прозорості.

Єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, використанням єдиної бюджетної класифікації і єдиних форм бюджетної документації. Принцип повноти припускає, що в кожній ланці бюджетної системи має місце відображення доходів і витрат у їх повному обсязі. Із принципами повноти і збалансованості

пов'язаний принцип обґрунтованості бюджетної системи, за яким бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного та соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету. Публічність і прозорість означає необхідність публікації затверджених бюджетів і звітів про їх виконання для широкої громадськості. Усе це потребує посилення ролі державного регулювання розвитку основ економічної діяльності установ у системі реалізації соціальної політики держави.

Принцип самостійності бюджетної системи ґрунтується на нормах Конституції України — самостійність різних рівнів бюджетної системи припускає наявність власних джерел доходів у кожного з рівнів системи і право самостійно визначати напрям та обсяги витрат відповідно до закріплених повноважень.

Суть принципу збалансованості бюджетної системи полягає в тому, що повноваження на здійснення видатків бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний період (плановані на майбутній бюджетний період видатки бюджету мають бути підтверджені реальними доходами).

Відповідно до принципу ефективності всі учасники бюджетного процесу при складанні та виконанні бюджету мають досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. За принципом субсидіарності розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватися на максимальному можливому наданні суспільних послуг їх безпосередньому споживачу. Принцип цільового використання полягає в тому, що всі бюджетні кошти мають використовуватися тільки на цілі, визначені бюджетним призначенням.

Принцип справедливості й неупередженості, закріплений у ст. 95 Конституції України [4], означає, що бюджетна система України ґрунтується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Дотримання цього принципу дозволяє забезпечувати рівний доступ громадян до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій, реалізується через норми Бюджетного кодексу України щодо визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання [2, с. 65—69].

Із вищесказаного випливає, що разом із багаторівневим фінансуванням установ системи реалізації соціальної політики держави з бюджетів різного рівня можуть бути реалізовані заходи багатоканального фінансування прямого та непрямого впливу. Багатоканальними джерелами прямого фінансування установ соціального захисту населення, особливо в умовах скорочення фінансування соціальних програм у зв'язку з фінансово-економічною кризою, можуть стати додаткові позабюджетні джерела фінансового забезпечення цих установ: кошти, що поступають від цільових соціальних фондів (соціальне забезпечення); кредити банків і кошти інших кредиторів; доходи від підприємницької діяльності установ соціального захисту населення; доходи від цінних паперів; кошти, що поступають як плата за соціальні послуги; добродійні внески і пожертвування; інші джерела, не заборонені законом.

Разом з тим існує необхідність та можливість розширити перелік додаткових джерел фінансового забезпечення інституцій в системі реалізації соціальної політики держави в напрямі: регіонального пільгового оподаткування на прибуток організацій, що є спонсорами установ соціального захисту населення; стратегічних засобів цільових програм різних рівнів; акумуляції додаткових фінансових ресурсів у регіональних відділеннях банків.

Багатоканальними джерелами непрямого фінансування інституцій в системі реалізації соціальної політики держави

є надання законодавчо встановлених пільг (податкових, комунальних, транспортних тощо) за напрямками: надання податкових пільг інвесторам, які вкладають кошти в розвиток установ соціального захисту населення; власникам, які здають своє майно в оренду установам соціального захисту населення; підприємствам, що реалізують продукцію установ соціального захисту населення; надання фінансових пільг окремим категоріям населення: інвалідам тарифні пільги на житло, культурні послуги, проживання в гуртожитку, надання пільг з оплати послуг житлово-комунального господарства, медичних послуг для малозабезпечених категорій населення, пільги на проїзд в транспорті тощо; надання непрямої підтримки; сприяння розвитку установ соціального захисту населення, що знаходяться в приватній власності.

Традиційними стратегічними ресурсами економічної діяльності системи реалізації соціальної політики держави є трудові, капітальні та матеріальні ресурси. В умовах ринку все більшого значення набувають інформаційні та демографічні ресурси. Інформаційні ресурси — це організаційно впорядкована сукупність нормативно-правових документів та інформаційних технологій, баз даних, які визначають попит і пропозиції видів соціальних послуг, що надаються. Інформаційні ресурси є різноманітними та містять статистичну, виробничо-економічну, комерційну, ділову, кон'юнктуру, банківську, біржову, довідкову (про податки, ціни і тарифи), науково-економічну, нормативну інформацію [3].

Необхідно також приділяти більше уваги демографічним ресурсам як складовій частині основ економічної діяльності інституцій в системі реалізації соціальної політики держави. При підвищенні соціально-економічного рівня розвитку країни зменшується контингент осіб, які потребують послуг установ соціального захисту населення, що призводить до скорочення мережі таких установ, перегляду їх функцій, а в результаті сприяє економії фінансових ресурсів, які направляються на їх розвиток.

Заходи інституцій соціального захисту населення мають бути направлені на виживання і перемогу в боротьбі з конкурентами за надання гідних соціальних послуг. Для досягнення даної мети, виявлення сильних і слабких сторін інституцій соціального захисту населення мають здійснювати внутрішню оцінку своїх ресурсів і можливостей порівняно з конкурентами. Крім того, проводити зовнішню оцінку характеру і стійкості рушійних сил конкуренції: суперництво існуючих установ соціального захисту населення; діяльності постачальників; запити споживачів; можливості появи нового вигляду послуг і нових установ соціального захисту населення.

Таким чином, через призму ринкових відносин конкретизується поняття економічної суті соціальної послуги як специфічного різновиду товару, що складається з вартості, що реалізується за вільними цінами як приватний товар, і вартості, оплачуваної з бюджету по нормативах через державний сектор як суспільне благо.

У системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної соціальної політики головним органом є Міністерство соціальної політики України, основними завданнями якого є: формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення; формування і реалізація державної політики щодо регулювання ринку праці; формування і реалізація державної політики стосовно визначення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю; формування державної політики у сфері надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення тощо.

Разом з тим, існує необхідність та можливість розширити перелік додаткових джерел фінансового забезпечення інститутів реалізації державної соціальної політики у на-

прямах: регіонального пільгового оподаткування на прибутки організацій, що є спонсорами установ соціального захисту населення; стратегічних засобів цільових програм різних рівнів; акумуляції додаткових фінансових ресурсів у регіональних відділеннях банків.

При низькому рівні соціально-економічного розвитку спостерігається збільшення чисельності населення з низьким доходом, яке потребує послуг установ соціального захисту населення, що призводить до збільшення фінансових витрат на їх розвиток. Аналіз вищенаведених ресурсів економічної діяльності установ соціального захисту населення свідчить, що має місце прямий взаємозв'язок, взаємодія і взаємозалежність фінансових ресурсів з іншими ресурсами основ економічної діяльності установ соціального захисту населення при державному регулюванні розвитку основ економічної діяльності установ соціального захисту населення.

Оскільки основними джерелами фінансових ресурсів залишаються бюджети всіх рівнів, то процес розвитку і функціонування основ економічної діяльності інститутів реалізації соціальної політики як системи регламентується нормами діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування й учасників бюджетного процесу щодо складання і розгляду проектів бюджетів державних позабюджетних фондів. Подальшими стадіями бюджетного процесу розвитку і функціонування основ економічної діяльності інститутів реалізації соціальної політики як системи стають стадії затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів, а також бюджетів державних позабюджетних фондів, завершуючись стадією щодо здійснення контролю за їх виконанням. Роль державного регулювання в період подолання наслідків фінансово-економічної кризи полягає у визначенні ефективних пропорцій централізованого планування і ринку, державної та приватної власності. Зміна адміністративних основ на ринкову стихію неминує призводити до руйнування принципів соціальної захищеності населення, порушення балансу між ринковою економікою і соціальними гарантіями [5, с. 130—136].

Даний висновок переконливо підтверджує існуюча світова практика. Зокрема, зарубіжний досвід свідчить про складну і неоднакову систему фінансово-економічної підтримки установ, аналогічним зазначеним установам. Елементи державної участі та регулювання, з одного боку, і приватного підприємництва — з іншого, комбінуються в різноманітних варіантах. Спостерігається прагнення до досягнення поєднання економічної результативності та соціальних гарантій. Поширеним є метод, при якому регламентуючий характер розподілу прибутку у сферу діяльності установ, аналогічних установам соціального захисту населення, дозволяє державі одночасно звільняти їх від сплати податку на прибуток та ряду місцевих податків, надавати інші пільги. Із збільшенням масштабів вказаних установ спектр джерел їх фінансування розширюється останніми роками особливо активно за рахунок добродійності та доходів від власної комерційної діяльності.

Проте необхідно відзначити, що, використовуючи зарубіжний досвід, і у зв'язку з великою соціальною значущістю установ соціального захисту населення доцільно дотримуватися розумного балансу між ринковою економікою і соціальними гарантіями населенню. Важливо уникнути крену в соціальному захисті населення вбік комерціалізації установ соціального захисту населення, що завдаватиме збитків в одержанні населенням соціальних послуг.

Проблеми фінансування установ соціального захисту населення на державному рівні детально досліджувалися сучасними українськими вченими. У той же час на регіональному та місцевому рівні питання приросту фінансових ресурсів основ економічної діяльності таких установ розкрито неповною мірою.

Вирішення проблем фінансування установ соціального

захисту населення в перехідній українській економіці сучасні дослідники вбачають за рахунок максимально можливого залучення позабюджетних джерел. Поповнення позабюджетних джерел пропонується проводити через страхування населення, зайнятого в приватному секторі, а також збільшення розміру обов'язкових страхових внесків із заробітної плати працівників тих галузей економіки, які займають монополію на ринку соціальних послуг.

По суті, будь-які дії держави в ринковій економіці реалізуються через використання фінансових інструментів (податки і суспільні витрати). Державні установи соціального захисту населення, що знаходяться у власності держави, економічно пов'язані з державою, перш за все, через бюджет. Тому в центрі уваги розвитку основ економічної діяльності установ соціального захисту населення знаходяться передусім державні фінансові ресурси.

Наука про державні фінанси в Україні спочатку розвивалася більшою мірою як теорія податків і перерозподілу. В останні десятиліття загальноприйнятим став синтетичним погляд на ресурси, форми і результати діяльності держави крізь призму виробництва й обміну економічними благами.

Чинниками розвитку основ економічної діяльності системи інституцій реалізації державної соціальної політики стають: демографічні ресурси, які визначають кількісний показник чисельності населення, що потребує послуг установ соціального захисту населення; праця, що розглядається як цілеспрямована діяльність (кадри) і внесок робочої сили у виробничу діяльність; капітал, тобто внесок у виробничу діяльність, що реалізується через інвестиції у виробничий і людський капітал. Ефективне управління комбінуванням вказаних чинників є стимулом для розвитку основ економічної діяльності вказаних інституцій разом із залученням додаткових джерел фінансування відповідних установ.

Необхідно розглянути можливість залучення додаткових джерел фінансування установ соціального захисту населення через розподіл залучених коштів від утворення корпоративних інституцій реалізації державної соціальної політики великих промислових регіонів. Приросту основних джерел фінансування відповідних заходів сприятиме використання територіально-природних ресурсів країни у вигляді національного дивіденду, тобто ренти. Вирішення проблеми національного дивіденду сприятиме зниженню рівня бідності населення в Україні, що зменшить частку населення, яке потребує відповідних послуг, тобто зменшаться державні витрати.

Одним із варіантів додаткових джерел формування основ економічної діяльності установ соціального захисту населення може бути створення соціального фонду розвитку за рахунок визначення частки різних інституцій реалізації державної соціальної політики в прибутковому податку, що стягується з працюючого населення, щоб кожен працюючий точно знав, яка частина його доходу витрачається на установи соціального захисту населення. Соціальний фонд розвитку становитиме фіксоване джерело коштів і може використовуватися для непрямого фінансування у вигляді надання пільги або виплати компенсації за нереалізовану пільгу, передбачену законодавством.

Проте загальна сума прибуткового податку не покриває всіх фінансових потреб інституцій реалізації соціальної політики. Видатки державного бюджету цього напрямку становлять не більш ніж третину коштів, що направляються на фінансування соціальної сфери. Тому разом із використанням податку на прибуток необхідно залучати інших джерела фінансування, наприклад, частину податку на додану вартість. Звільнення від податку на прибуток коштів, що одержуються від підприємницької діяльності інституцій реалізації соціальної політики, може привести до реінвестування звільнених коштів відповідно до профілю конкретної установи.

У сучасних умовах в Україні, коли частка фінансових

ресурсів зосереджена в банках, потребує формування та реалізації механізм їх пільгового оподаткування на користь інституцій реалізації соціальної політики. Для отримання дивідендів від державних органів влади й індивідуальних коштів інституцій реалізації соціальної політики пропонується акумулювати дані кошти в єдиному соціальному регіональному бюджеті.

Переважну роль у фінансуванні інституцій реалізації соціальної політики має відігравати бюджетна система, за рахунок якої все населення має отримувати гарантований державний мінімум соціальних послуг. У грошовому вираженні цей мінімум може бути встановлений на рівні мінімальних поточних витрат інституцій реалізації соціальної політики, тобто гарантований обсяг фінансування [1]. Роль держави полягає в тому, що замість прямого фінансування інституцій реалізації соціальної політики держава надавала кошти, необхідні для покриття витрат інституцій реалізації соціальної політики, конкретним споживачам соціальних послуг через спеціальні державні позики. При цьому споживачі соціальних послуг за рахунок даних позик фінансують ті інституції, в яких їм надається найбільш якісне обслуговування, а установи з низьким рівнем обслуговування банкрутують у разі відмови або небажання підвищити якість соціальних послуг.

Фінансова нестабільність гарантованого обсягу утримання інституцій реалізації соціальної політики спричиняє невчасні відрахування до державних позабюджетних фондів та призводить до перевитрати бюджетних коштів у вигляді пені та штрафів. Необхідною є розробка процедури звільнення інституцій реалізації соціальної політики від перерахування страхових внесків до державних позабюджетних фондів.

При плануванні розподілу коштів на створення і розвиток інституцій реалізації державної соціальної політики необхідно враховувати такі чинники: забезпечення комфортних умов і якості обслуговування населення, ліквідації невинуватених відмінностей у доступності послуг таких інституцій; удосконалення мережі інституцій з урахуванням економічної доцільності (кількості послуг, що надаються); подальше вдосконалення мережі інституцій у великих містах, подолання їх депресивного стану на територіях з екстремальними природними й екологічними умовами, відродження таких інституцій у малих містах, прискорення створення сучасного обслуговування в установах соціального захисту населення в сільській місцевості; розвиток інфраструктури інституцій, що сприятиме вирішенню соціально-економічних завдань у нових ринкових умовах (транспорт, пошта, дороги, каналізація тощо). Вказані чинники частково враховуються в заходах цільових державних програм.

Для успішного розвитку основ економічної діяльності інституцій реалізації соціальної політики роль держави має полягати в підтримці конкурентного середовища, коли замість прямого фінансування установ держава надає кошти, необхідні для покриття витрат цих установ, конкретним споживачам соціальних послуг через спеціальні державні позики.

Дії держави щодо розвитку державних і недержавних установ інституцій реалізації заходів соціальної політики здійснюються за допомогою правового регулювання, кредитно-грошової політики, оподаткування і використання цільових програм соціально-економічного розвитку.

Необхідно зазначити, що вартісна оцінка економічної спроможності галузей соціального призначення є неповною, що пояснюється низьким рівнем платоспроможності населення України, нерозвинутістю системи інституцій реалізації соціальної політики на основі попиту та пропозиції соціальних послуг. Виникає необхідність ураховувати показники, що визначають рівень досягнення нормативів у задоволенні потреб споживачів усіх вікових груп в інфраструктурі та

сформований рівень попиту на окремі види послуг.

Усе вищезазначене потребує вдосконалення механізмів формування та реалізації соціальної політики держави в контексті адаптації суб'єктів державного управління до умов розвитку ринкової економічної системи, реформування існуючих інститутів, покликаних забезпечити функціонування соціальної сфери в режимі ринкового господарського механізму.

Оцінка економічної ефективності державного регулювання з урахуванням принципу "витрати-вигоди", показує, що реальна практика функціонування системи реалізації соціальної політики свідчить про необхідність доповнення її принципом державності, недотримання якого унеможливорює самостійне забезпечення ефективного перевиробництва.

Цей принцип забезпечує ефективне функціонування системи реалізації соціальної політики через визначення ролі держави як головного гаранта, активного організатора та координатора економічних зусиль за рахунок встановлення оптимальних цілей, об'єктивних пропорцій централізованого планування і ринку, державної та приватної власності; створення умов та механізмів їх досягнення в умовах макроекономічної нерівноваги.

ВИСНОВОК

В умовах мінливого зовнішнього і внутрішнього середовища ринкової економіки саме маркетингове планування допомагає вирішувати загальні стратегічні завдання соціальної політики держави. Перерозподіл доходу, тобто розвиток законодавчих і нормативних актів, мотивація праці, соціальної допомоги, соціальних інститутів, які сприяють перерозподілу доходу на користь відповідних груп, що мають потребу в соціальній допомозі, а також дозволяють створювати рівні умови при отриманні соціальної, медичної та професійної реабілітації, що збільшує інтелектуальний і економічний потенціал суспільства. Законодавчі та нормативні акти сприяють перерозподілу доходів через виконання цільових програм на користь осіб з обмеженням життєдіяльності. Мотивація праці сприяє перерозподілу доходу за допомогою ліквідації диспропорції в оплаті праці. Оцінка економічної ефективності державного регулювання має проводитися з урахуванням принципу "витрати-ефективність державного управління".

Література:

1. Базова захищеність населення України: [Матер. вибір. соціал.-демограф. обстеження]. — К.: Держкомстат України, 2006. — 45 с.
2. Балдич Н.І. Фінансове вирівнювання в контексті суспільно-економічних реформ / Н.І. Балдич // Збірник наукових праць Нац. академії державного управління при Президенті України. — 2004. — № 1. — С. 65—69.
3. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління: навч. посіб. / В.Г. Бодров. — К.: УАДУ, 2002. — 104 с.
4. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я: Державно-управлінські аспекти // Національна академія держ. управління при Президенті України; Харківський регіональний ін-т. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2004. — 303 с.
5. Халецька А.А. Інституціональні засади соціальних боргів / А.А. Халецька // Державне управління інноваційним розвитком: [зб. наук. пр. Донецького державного університету управління]. — Донецьк: ДонДУУ, 2009. — Т. X. — Вип. 143. — С. 130—136. — (Серія "Державне управління").

Стаття надійшла до редакції 21.01.2013 р.