

УДК 351.84

*І. В. Рудкевич,*

*к. філолог. н., доц., докторант, Донецький державний університет управління*

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

**Визначено основні напрями соціальної політики в Україні. Обґрунтовано форми державного регулювання соціального захисту. Розглянуто сучасні важелі механізму державного управління соціальним захистом.**

**Basic directions of social policy are certain in Ukraine. The forms of the state adjusting of social defence are grounded. The modern levers of mechanism of state administration by social defence are considered.**

*Ключові слова: державне регулювання, механізм, напрями, система контролю, соціальна політика, соціально-захисні заходи, управління.*

### ВСТУП

Серед різних аспектів соціальної політики держави у перехідний період проблеми забезпечення соціального захисту населення є постійно пріоритетними. Тому соціальна політика є визначальним напрямом внутрішньої політики держави, яка забезпечує захист прав людини, створює передумови для розширеного відтворення людиною своєї діяльності, а також суспільної системи в цілому.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Особливу увагу вивченню механізмів активізації соціальної політики на державному рівні надають такі відомі вітчизняні науковці, як А.І. Амоша, Н.П. Борецька, С.Й. Вовканич, Т.А. Заєць, А.С. Крупнік, В.О. Мандибура, В.М. Новиков, О.Ф. Новікова, У.Я. Садова, Л.К. Семів, П.І. Шевчук. Окремі аспекти проблеми з точки зору державного управління розглядали А.О. Дегтяр, Д.В. Карамішев, В.В. Нікітін, Г.С. Одинцова та інші.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- визначити основні напрями соціальної політики в Україні;
- обґрунтувати форми державного регулювання соціального захисту;
- розглянути сучасні важелі механізму державного управління соціальним захистом.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Основні спрямування державної соціально-захисної політики націлені на багатовекторність задоволення потреб населення шляхом підвищення ролі трудового доходу, захист населення від зростання цін, гарантоване забезпечення прожиткового мінімуму, індексацію заробітної плати, впровадження механізмів субвенцій тощо. Виходячи з цього, слід ще раз звернути увагу на основні напрями соціальної політики в Україні:

- підвищення добробуту населення за рахунок особистого трудового внеску, підприємництва та ділової активності;
- надання відповідної допомоги по безробіттю, збереження робочих місць, фахова перепідготовка осіб, які втратили роботу;
- проведення пенсійної реформи, яка буде забезпечувати справедливую систему пенсійних виплат з урахуванням трудового вкладу працівника;
- надання адресної допомоги найнужденнішим у грошовій та натуральних формах;
- забезпечення стабільного фінансування та державної підтримки розвитку соціальних галузей (освіти, науки та культури);
- широка підтримка сім'ї, материнства та дитинства.

Зокрема, до активних соціально-захисних заходів, якими продовжують оперувати державні органи влади в трансформаційний період, належать наступні: встановлення та періодичний перегляд мінімальних споживчих бюджетів прожиткового мінімуму,

мінімальної заробітної плати, створення фондів соціальної допомоги, пенсійних фондів, зміна оплати праці, індексація доходів та зарплати, формування державних страхових фондів на непередбачені обставини, тобто заходи, що входять до сфери державного регулювання через використання механізмів забезпечення соціального захисту. Охоплюючи значний спектр соціальної підтримки населення, маючи свою логічну структуру та послідовність, ці заходи і механізми їх реалізації покладені в основу розробки цільових програм як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Вони включають також механізми реалізації програм, наприклад, таких як оподаткування заробітної плати та доходів населення, ціноутворення тощо [4, с. 123].

На окрему увагу заслуговує система соціальних послуг. Останнім часом спостерігається зростання кількості осіб, що потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба у збільшенні кількості соціальних послуг та їх видів. Багато з них надаються недержавними організаціями та закладами, є унікальними та інноваційними. Виникає необхідність упорядкування соціальних послуг, узагальнення кращого досвіду їх надання та створення системи соціальних послуг, що задовольнятиме потреби населення.

За останні 10 років прийнято понад 20 законів, якими встановлено державні гарантії щодо надання соціальної допомоги різним категоріям населення. Однак за цей час не було створено належної нормативно-правової бази для забезпечення гарантування та регулювання певного рівня якості соціальних послуг [2].

У закладах та установах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності та не відбувається вплив таких послуг на підвищення рівня життя особи, якій надаються соціальні послуги. Така ситуація значною мірою спричинена відсутністю стандартів якості соціальних послуг.

Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення, і не передбачає залучення отримувачів послуг та їх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг. Відсутні методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу [1, с. 4].

Слід відзначити недосконалість системи контролю. Відсутні механізми контролю за якістю соціальних послуг та дієві санкції за порушення їх якості (обов'язковому контролю підлягає лише використання фінансових ресурсів державними надавачами соціальних послуг відповідно до встановлених нормативів), а також механізми державного та незалежного моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників.

Вважається, що формою державного регулювання соціального захисту є розробка системи показників, які характеризують стан та динаміку зростання рівня життя населення. До таких показників слід віднести: обсяг та структуру доходів населення, спо-

живання матеріальних благ та послуг; соціальні гарантії малозабезпеченим верствам населення; стан споживчого ринку. Узагальнювальними показниками оцінки соціального стану є фактичний та перспективний баланси грошових доходів та видатків населення. У ньому відображені джерела грошових надходжень, їх обсяг, структура. Розрахунки використовуються для визначення пропорцій між доходами та роздрібним товарообігом, заощаджень та можливих платних послуг. Ці показники балансу відображають стан соціального забезпечення населення та дозволяють визначити рівень забезпеченості його грошовою готівкою, скласти уявлення про реальні доходи населення, загалом його платоспроможність. Такі розрахунки є складовою визначення перспектив розвитку певних галузей економіки держави та конкретних регіонів.

Система показників, що характеризують оплату праці та доходи населення, включає показники грошових доходів у розрахунку на особу, середньомісячну оплату праці робітників та службовців, середньомісячну оплату праці сільськогосподарських підприємств, середній розмір стипендій та пенсій. Особливо важливе значення має система соціального захисту, яка включає соціальні гарантії у сфері доходів та споживання. До такої системи, з нашої точки зору, слід включати наступні чинники:

- мінімальний рівень споживання матеріальних благ та послуг;
- прожитковий мінімум;
- у тому числі:
  - 1) продукти харчування;
  - 2) продовольчі товари;
  - 3) обов'язкові платежі та внески;
- рівень мінімальної заробітної плати;
- рівень мінімальних пенсій;
- рівень мінімальної допомоги у тому числі по безробіттю;
- рівень допомоги на поховання;
- рівень допомоги багатодітним сім'ям та сиротам;
- рівень щомісячної допомоги на дітей віком до 16 років (учнів до 18 років);
- рівень грошових виплат матерям, що доглядають троє і більше дітей віком до 16 років.

Слід підкреслити, що перелічені показники державних соціальних гарантій, зокрема мінімальний споживчий бюджет, межа малозабезпеченості, мінімальні рівні пенсій стипендій, оплати праці та допомог, використовуються як базові чинники регулювання доходів та добробуту населення. Вони використовуються для обґрунтування статей витратної частини бюджетів всіх рівнів, визначення трансфертів та субвенцій. Тому ґрунтовність рівнів зазначених показників соціальних гарантій передбачають їх методологічну єдність, нормативну забезпеченість, послідовність визначення, що дозволяє мати обґрунтовані соціальні та регіональні бюджети по так званих захищених статтях. Державні мінімальні гарантії закладаються у розрахунок мінімального споживчого бюджету на одну особу (дитину, дорослого, людину пенсійного віку). До нього входять п'ять груп показників: продукти харчування, непродовольчі товари, послуги, податки, внески, платежі та алкогольні напої. Мінімальний споживчий бюджет розраховується у гривнях на рік на особу; на сучасному етапі він є важливим критерієм в державній системі соціального захисту і одним з орієнтирів державної соціальної політики. Він показує реальний рівень життя, відхилення від його середньої величини дозволяє отримувати певні субвенції та пільги. Його використовують у орієнтації державної політики на забезпечення мінімальних соціальних гарантій споживання по різних статево-вікових групах.

Розглядаючи сучасні важелі механізму державного управління соціальним захистом, слід звернути увагу на те, що вони склалися в кризовий період, період початку переходу до ринкових відносин. Нові умови викликали потребу впровадження нових більш досконалих механізмів у системі соціально-економічних відносин. У цьому зв'язку у контексті розгляду провідних напрямів соціального захисту виникає проблема взаємоузгодженості заходів соціальної політики, розрахованих на найближчий період та більш віддалену перспективу. Перш за все ця проблема повин-

на вирішуватися на законодавчому рівні, а у процесі реалізації — на різних рівнях державного управління [3, с. 42].

Принципові положення цього механізму були передбачені Концепцією соціального забезпечення населення України, схваленою Верховною Радою України. У концепції був закладений комплексний механізм соціального забезпечення, зорієнтований на подолання "зрівнялівського" принципу, посилення на мотивацію до праці та соціальної справедливості шляхом диференційованого підходу до забезпечення матеріального добробуту, його залежності від ступеня економічної активності кожної дорослої людини, її працездатності. Особлива актуальність цієї концепції полягала у тому, що вперше були сформульовані принципи розподілу економічної відповідальності між державою, місцевою владою, підприємствами та громадянами [5, с. 44—48]. Включення механізму страхування вносить принципові зміни до дії категорій, які є носіями соціальної свідомості людини та її прояву до свідомого соціального самозахисту через соціальну задоволеність. Активним механізмом до соціального захисту стає добровільне страхування. Тому реалізація схваленої концепції соціального забезпечення як основна конструкція побудови нової системи соціального захисту в країні, по-перше, передбачає доступність до такого захисту кожного громадянина в державі; по-друге, веде до подолання "зрівнялівки"; по-третє, до посилення захисних важелів мало захищених неконкурентоспроможних верств населення.

Таким чином, обрання курсу економічного розвитку шляхом трансформації соціальних відносин в Україні за роки розбудови державності на соціальні орієнтири слід вважати пріоритетною складовою доктрини "соціальної ринкової держави" для умов України. Соціальна орієнтація економіки означає спрямованість на розвиток людини, на задоволення її потреб. У зв'язку з такою доктриною визнання економічної системи соціально орієнтованою можливо визначити як таку, в якій виробничі відносини та механізми господарювання гарантують вирішення задач розвитку особистості, сприяючи єднанню праці людини з її результатами. А це означає, що економіка функціонує для людини, а не навпаки, що захист соціального середовища є пріоритетом для державної політики.

Програми, що забезпечують соціальну захищеність широкого кола осіб, передбачають тісну координацію взаємодії усіх галузей, що охоплені даними програми, а також відповідальний політичний контроль з боку центральних урядових органів. В Україні цю роботу виконують Міністерство праці та соціальної політики. Питання централізованого управління політикою у сфері соціального забезпечення вирішуються на рівні даного міністерства. Для ефективного обслуговування населення необхідно налагодити чіткий і регулярний зв'язок між верхніми та регіональними рівнями управління. Розвиток видів і форм зв'язку є важливою умовою ефективності управління, оскільки відомо, що чим краще налагоджено зв'язок, тим вище централізація управління.

Важливий фактор реформування соціального захисту — наявність необхідної аналітичної інструментарію, використання якого дає можливість широким підходам до прийняття рішень, що враховують конкретні умови, формують систему раціонального соціального забезпечення, мінімізують соціальні ризики.

Реформування системи соціального захисту, спираючись на досягнуті результати перетворень, повинне бути сконцентровано на формуванні цілісної системи напрямів, форм і методів соціального захисту й усуненні протиріччій розвитку на попередньому етапі. Внаслідок цього повинні досягатися основні цілі соціальної політики і створюватися єдність економічних соціальних умов для забезпечення як соціальної стабільності, так і розвитку національної економіки.

Удосконалювання пенсійного забезпечення — ключова ланка реформування соціального захисту. Положення пенсіонерів ще більш ускладнюється тим, що присутність для них інших джерел доходу і споживання і після кризи стала ще більш проблематичною. Працюючі пенсіонери займають не найпривабливіші робочі місця. Недостача засобів для фінансування субсидій по оплаті житла і комунальних послуг, установ соціального обслуговування, забезпечення пільг пенсіонерам на користування пасажирським

транспортном ускладнює і без цього важке положення цієї соціальної групи. Незважаючи на прийняті заходи для збільшення розмірів пенсій, середній розмір призначених пенсій залишається на рівні нижче прожиткового мінімуму пенсіонера. Однак навіть такий розмір забезпечує істотне зниження ризику бідності серед пенсіонерів у порівнянні з іншими групами населення. Разом з тим, відсутність комплексних реформ у перспективі може привести до небезпечного погіршення фінансового стану пенсійної системи в довгостроковій перспективі. Відзначені протиріччя пенсійного забезпечення показують, що їх дозвіл вимагає комплексу заходів системного характеру, що дозволили б досягти фінансової стійкості пенсійної системи, підвищення реального розміру пенсій і, у довгостроковому плані, запобігли б кризі пенсійної системи в зв'язку зі старінням населення. Внаслідок демографічного стану країни останній фактор стає особливо несприятливим. Рішення першої з цих задач робить необхідним установа тисного зв'язку між розміром пенсії і минулих заробітків пенсіонерів, а також величиною страхових внесків (соціального податку), сплачених за них у Пенсійний фонд у період трудової діяльності. Для стійкості пенсійної системи необхідне формування механізмів накопичувального фінансування пенсій для працюючого населення.

У сучасних умовах стає очевидним, що реформування пенсійної системи повинне враховувати історичний світовий досвід і забезпечувати стійке пенсійне забезпечення при гарантованій схоронності й прирості засобів, що накопичуються громадянами. Обговорення різних варіантів пенсійної реформи показує, що найбільшою мірою перспективним задачам відповідає трирівнева система пенсійного забезпечення громадян. Це, по-перше, надання базових трудових пенсій, пенсій по інвалідності, соціальних пенсій, пенсій державним службовцям; по-друге, обов'язкове пенсійне страхування — надання накопичувальної частини трудових пенсій за рахунок обов'язкових страхових внесків; по-третє, додаткове пенсійне страхування і забезпечення за рахунок накопичених добровільних внесків роботодавців і застрахованих осіб з урахуванням реальних можливостей нагромадження різними віковими групами.

Складність реформування пенсійного забезпечення полягає не тільки в необхідності збільшення розміру й обсягу одержуваних сьогодні пенсій, але й в об'єктивній складності з забезпеченням схоронності накопичених засобів в умовах нерозвинутого фондового ринку, нестійкості структур перехідної економіки. У цьому зв'язку підвищується роль держави як гаранта стійкості й ефективного органа керування пенсійною системою.

Реформування соціальної допомоги — складний процес не тільки в зв'язку з великим різноманіттям видів і форм соціальних виплат, але й у зв'язку з тим, що дане реформування стосується найменш забезпечених шарів суспільства. Підвищення ефективності соціальної допомоги — ключова проблема її реформування. Практика застосування існуючої системи надання соціальної допомоги виявила в ній ряд недоліків і протиріч. Законодавча і нормативна база діючої системи соціальних допомог, виплат і пільг являє собою величезне число законів із усіма внесеними до них виправленнями, указів Президента, постанов уряду й інших актів, прийнятих на регіональному і муніципальному рівнях, часто не погоджених між собою, і далеко не завжди чітко описує джерела фінансування соціальних виплат, відповідачів і форми відповідальності у випадку невиконання положень даних актів. У той же час частка населення, що має грошові доходи нижче прожиткового мінімуму, є значно нижчою.

Аналіз даних Держкомстату, результатів досліджень, що проводяться провідними соціологічними службами країни, дає підстави для висновку, що значна частина соціальної допомоги розподіляється на користь забезпечених домогосподарств. Такий характер розподілу засобів не можна назвати справедливим і ефективним, особливо з огляду на значимість соціальної допомоги для бідних домогосподарств. Рівень пільг і допомоги до розміру доходів у бідних домогосподарствах є низьким. За оцінками, розподіл загальної суми коштів, одержуваних населенням за окремими напрямками соціальної допомоги, складається таким

чином, що тільки чверть загальної суми реалізованих усіма домогосподарствами пільг і допомоги приходить на частку домогосподарств із середнім доходом нижче прожиткового мінімуму домогосподарства, у той час як на частку домогосподарств із середнім доходом вище прожиткового мінімуму — три чверті.

Регресивний характер різних форм соціального захисту населення характерний як для виплат і пільг, які фінансуються з регіональних бюджетів (щомісячна допомога на дитину, чи субсидії, пільги по оплаті комунальних послуг, дотації на паливо, пільги по придбанню ліків), так і для фінансування з місцевого бюджету (пільги пенсіонерам на користування пасажирським транспортом), а також для виплат з позабюджетних фондів соціальної сфери (допомога по безробіттю, фінансується з Фонду зайнятості населення, допомога по тимчасовій непрацездатності, допомога по вагітності і пологам, пільги по оплаті відпочинку, включаючи дотації на придбання путівок на санаторно-курортне лікування, які фінансуються з Фонду соціального страхування).

Реформування існуючої системи соціальних виплат і пільг з метою підвищення адресності надання окремих виплат, пільг при збереженні існуючої системи соціальної допомоги — один з можливих шляхів підвищення ефективності системи соціального захисту. Цей шлях вимагає значних витрат, пов'язаних зі зміною порядку надання кожної виплати пільги. Іншим можливим напрямком реформування системи соціальної допомоги, виплат і пільг є максимальне спрощення діючої системи при переході до принципу надання соціальної підтримки малозабезпеченим домогосподарствам на основі перевірки потреби.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, таке реформування в сфері соціальної підтримки населення повинне бути пов'язане зі скороченням бюджетних субсидій виробникам товарів і послуг, і поступовою заміною цих субсидій на адресні виплати нужденним категоріям населення. При переході до розширення адресних форм соціальної допомоги варто зберегти колишні принципи надання значного числа соціальних пільг таким категоріям населення, як інваліди й учасники Великої Вітчизняної війни, інваліди І групи, а також деяким іншим групам населення.

Оскільки підґрунтям соціального захисту населення та його методологічною основою є соціальне страхування, зараз необхідно зосередити зусилля стосовно забезпечення підготовки та перепідготовки висококваліфікованих кадрів з розділу соціального страхування у широкому спектрі соціально-економічних, соціально-медицих, психолого-педагогічних, соціально-правових, реабілітаційних та інших видів соціальних послуг населенню. У правовому полі держави потребує удосконалення механізм соціального страхування між страховими агентами та особами, які підлягають страхуванню. Дуже важливим та необхідним є якнайшвидше прийняття Верховною Радою України Закону "Про загальнообов'язкове соціально-медичне страхування", що дозволить зміцнити правову і фінансову основу всієї системи охорони здоров'я населення.

## Література:

1. Одінцева Г.С., Собченко В.В. Раціоналізація структурно-функціонального забезпечення діяльності районних управлінь праці та соціального захисту населення // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. праць. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magistr", 2009. — Вип. 1 (10). — С. 3—8.
  2. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, С.М. Синчук та ін. За ред. П.Д. Пилипенка. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2009. — 495 с.
  3. Рабинович П., Лобода Ю. Соціальна сутність держави: теоретико-методологічні засади дослідження // Право України. — 2006. — №8. — С. 41—44.
  4. Сакс Дж., Пивоварський О. Економіка перехідного періоду: Уроки для України. — К.: Основи, 1996. — 387 с.
  5. Сіленко А. Соціальна держава: територія змін: монографія. — Одеса: Видавничий центр УДАС ім. О.С. Попова, 2000. — 280 с.
- Стаття надійшла до редакції 16.02.2011 р.*