

Марія ШАВАРИНА, Надія ШАМАНСЬКА

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Висвітлено прагматику та проблематику реалізації соціальної політики в Україні. Проведено комплексне дослідження вітчизняної практики надання соціальної допомоги. Розглянуто досвід застосування адресної соціальної допомоги в розвинених ринкових державах та запропоновано напрямки її реформування в Україні.

The pragmatic and problem aspects of realization of social policy in Ukraine are reflected. Complex research of domestic practice of grant of social help is conducted. Experience of application of address social help in the developed market states is considered and directions of its reformation in Ukraine are offered.

В умовах переходу України до ринкової економіки суттєво понизився рівень доходів значної частини населення. Відбулося знецінення трудового потенціалу при одночасному зниженні соціального захисту населення. Збільшення обсягу платних послуг замість безоплатних не супроводжувалося відповідним зростанням заробітної плати чи інших трудових доходів. Соціальна політика держави була зведена до перерозподілу валового внутрішнього продукту на користь найменш забезпечених верств населення та здійснювалася під впливом окремих політичних сил із виокремленням пріоритетних соціальних програм. За роки незалежності людський потенціал у нашій державі зменшився: обмежилися можливості самореалізації особистості, відбулося спрощення мотиваційних механізмів у сфері праці, знизилася якість освіти, погіршилося здоров'я населення, стали недосяжними культурні заходи. Внаслідок цього мало місце зниження показника індексу людського розвитку. За оцінками ООН у 2007 р. Україна посідала лише 76 місце за рівнем людського розвитку серед 177 країн, що свідчить про зниження ефективності проведення соціальної політики в нашій державі [1, 4].

Проблематика соціальної політики держави та соціального захисту населення привертає увагу багатьох науковців. Серед них найважливіші праці Д. Богині, Н. Борецької, С. Вегери, І. Гнибіденко, В. Єременко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Б. Надточія, О. Новікової, П. Шевчука.

Невирішеними залишаються питання достатності забезпечення рівня життя окремих категорій громадян, впливу соціальної допомоги на подолання бідності, співвідношення форм, методів, джерел фінансування соціального захисту населення, поєднання адресної й універсальної допомоги.

Важливим національним пріоритетом для будь-якої держави є людина, розвиток її матеріального, інтелектуального, духовного потенціалу. Цій меті слугує соціальна політика, яка повинна бути спрямована на створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття творчого потенціалу людини, досягнення у суспільстві соціальної стабільності.

У світових процесах суспільного розвитку має місце тенденція зменшення впливу держави на різні сфери соціального буття, що зумовлює самореалізацію соціального

потенціалу людини й утвердження громадського суспільства з властивими йому регулятивними механізмами. Однак роль держави як суб'єкта соціальної політики завжди залишається вагомим, оскільки процеси саморегуляції не є абсолютно достатніми для розвитку суспільства. Тим більше в перехідний період роль держави в упорядкуванні соціальних процесів є головною. Саме вона має сформувати основні способи та форми ефективного соціального розвитку, а також створити умови для формування процесів саморегуляції соціально-економічного буття. Тому процесові суспільних перетворень в Україні відповідає тенденція посилення ролі держави в упорядкуванні соціального розвитку. Відмова від регулювання соціальної сфери призводить до переважання стихійних чи навіть хаотичних механізмів саморегуляції, зростання соціальної напруженості. Ці процеси посилюються значним розширенням населення за рівнем доходів унаслідок недосконалої економічної та фінансової політики. Чисельність бідного населення в Україні нині дорівнює 12 млн. осіб (27,3%). Збільшення частки валового внутрішнього продукту на соціальний захист до рівня розвинутих країн не вирішить цієї проблеми, оскільки кількість зuboжілого населення зростає, а можливості економіки обмежені.

В Україні не розроблений механізм комплексної оцінки рівня забезпеченості громадян, а тому в умовах приховування до половини своїх доходів для оподаткування, населення штучно занижує рівень матеріального стану. Переважання пасивної соціальної політики не сприяє пошуку роботи та участі у суспільній трудовій діяльності, а штовхає населення до оформлення в соціальних органах різних пільг та виплат на мінімальному рівні. У нашому суспільстві ще не розвинуті морально-етичні норми поведінки громадян щодо звернення по допомогу замість реалізації своїх можливостей та здібностей у суспільно-корисній праці. Одночасно із цим свою роль регулятора суспільних процесів у перехідний період не виконує

держава, яка повинна регулятивними заходами стримувати стрімке, нічим не обґрунтоване, зростання цін на товари та послуги, що призводить до підвищення рівня інфляції й внаслідок цього – до поглиблення зuboження населення. Складною залишається проблема незбалансованості ринку праці та системи підготовки і перепідготовки кадрів, кваліфікація яких адекватно відповідала б структурним змінам в економіці. Все це обумовлює потребу в модернізації соціальної політики держави й удосконаленні державного регулювання соціальними процесами.

Головним суб'єктом соціальної політики є уряд, який володіє найважливішими інструментами регулювання, а саме: фінансовими трансфертами, оподаткуванням, правами, прямими послугами, заборонами або обмеженнями певних дій, спеціальними стягненнями тощо. До форм реалізації соціальної політики належать соціальні програми, які в Україні представлені такими, як утримання закладів сфери послуг і соціальний захист населення. В межах цих постійних загальних програм уряд визначає у певний час пріоритетні тематичні програми: зменшення рівня бідності, сприяння народжуваності, відродження культури національних меншин, регулювання ринку праці тощо. Для ефективного функціонування соціальних програм надзвичайно важливим є розробка механізму формування та використання фінансових ресурсів. Відповідно до джерел фінансування у програмі соціального захисту населення слід виокремити:

- соціальне забезпечення (кошти державного та місцевих бюджетів);
- соціальне страхування (кошти державних позабюджетних фондів).

Інколи до соціального захисту населення вчені відносять соціальну допомогу, соціальне страхування, соціальну справедливість, сімейну політику [2, 105; 3, 112–113], що, на нашу думку, є дискусійним.

Соціальна політика будь-якої держави повинна ґрунтуватись на принципах соціальної рівності та соціальної справедливості.

їхню реалізацію має забезпечити держава, оскільки вільна ринкова економіка спроможна визначити лише зародкові варіанти ринкової справедливості. Суб'єкти ринкових відносин повинні володіти такими моральними рисами, як порядність, чесність, надійність.

Сімейна політика є однією з тематичних соціальних програм, яка охоплює: захист прав дитини, матеріальну підтримку сімей з дітьми, сприяння освіті, соціальну роботу в неблагополучних сім'ях, соціальне обслуговування дітей-інвалідів і, таким чином, здійснюється як закладами сфери послуг, так і органами соціального захисту населення.

Соціальна допомога є формою реалізації соціального захисту населення, що надається згідно із встановленими критеріями. Вона фінансується з державного та місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів, доброчинних фондів і громадськими організаціями. Соціальні допомоги можуть бути: постійними та тимчасовими; загальнодержавними, регіональними і місцевими; адресними й безадресними; у формі грошових виплат й у формі соціальних послуг, пільг, субсидій, безплатних товарів; державними й недержавними.

Обов'язковими умовами отримання соціальної допомоги за соціальним страхуванням є наявність факту страхування та певного страхового стажу – періоду, впродовж якого застрахована особа підлягає соціальному страхуванню і сплачує страхові внески (особисто чи за рахунок роботодавця), що відбувається під час трудової діяльності. Страхові виплати залежать не від матеріального стану застрахованої особи, а від законодавчо встановленого порядку їх визначення.

Соціальна допомога, як фінансова підтримка за рахунок бюджетних коштів, надається окремим категоріям громадян, як на підставі перевірки їхніх доходів і засобів існування, так і без таких перевірок (малозабезпеченим громадянам; сім'ям з дітьми; дітям-інвалідам, інвалідам і ветеранам війни; громадянам, які потерпіли внаслідок аварії на ЧАЕС; громадянам за особливі заслуги

перед Батьківщиною). Розмір соціальної допомоги законодавчо встановлений в абсолютному або відносному розмірах.

Проведемо комплексне дослідження вітчизняної практики надання соціальної допомоги та встановимо її співвідношення з іншими критеріями соціально-економічного розвитку.

Мінімальний розмір соціальної допомоги у грошовому вираженні не повинен бути меншим, ніж прожитковий мінімум для відповідної категорії громадян. Максимальний розмір виплати повинен мати стимулюючий ефект, при цьому не руйнувати мотивацій громадян займатися відповідною трудовою діяльністю і тим самим не поширювати утриманські настрої у суспільстві.

Співвідношення соціальної допомоги із заробітною платою певною мірою визначає матеріальне становище і соціальний статус найманого працівника, впливає на економічну мотивацію населення, на співвідношення доходів працюючого і непрацюючого населення. Впродовж останніх років у нашій державі це співвідношення є викривленим. Національна економіка не може нормально функціонувати, якщо соціальна допомога практично тотожна заробітній платі, а в деякі роки навіть перевищувала її. Так, мінімальна пенсія у 2005 р. перевищувала мінімальну заробітну плату на 11%. Упродовж останніх років це співвідношення поліпшувалося, але в 2008 р. мінімальна пенсія все ще майже дорівнювала мінімальній заробітній платі. Допомога при народженні дитини, яка мала сприяти вирішенню демографічної проблеми, в 2008 р. становила 23 мінімальних заробітних плат на першу дитину, 45 – на другу і 94 – на третю. Проте виплати впродовж перших років життя дитини не вирішують соціально-економічних питань, з якими в подальшому стикаються молоді сім'ї і не забезпечують фінансову підтримку по догляду за дитиною до досягнення нею 18 років, тобто є нерівномірними.

Важливим є співвідношення окремих видів соціальної допомоги за програмами

соціального страхування і соціального забезпечення.

Порівняння державних і недержавних джерел фінансування соціального захисту населення свідчить, що основну роль у вирішенні соціальних проблем продовжує виконувати держава. Незважаючи на задекларовані у законодавчих документах нові засади формування та використання коштів страхових соціальних фондів, на практиці залишається так званий принцип "солідарності поколінь", при якому обов'язкові внески сплачують наймані працівники до позабюджетних фондів, а спеціальні органи державної виконавчої влади за їх рахунок провадять соціальні виплати пенсіонерам, безробітним, потерпілим на виробництві. Перехід до оптимального співвідношення державних і недержавних джерел фінансування соціального захисту населення (хоча б 50:50) в Україні буде тривалим і складним, оскільки він можливий за умови зростання валового внутрішнього продукту, стабільного розвитку економіки, збільшення розміру заробітної плати, ліквідації "тіньових" доходів, формування фінансового ринку, регулювання діяльності недержавних фінансових інституцій та посилення довіри до них населення.

Проблемним, на нашу думку, є запровадження окремих місцевих програм соціального захисту населення за рахунок державних фінансових ресурсів. Цим порушуються важливі принципи соціального страхування. Так, встановлення доплат до державних трудових пенсій жителям м. Києва з міського бюджету нівелює єдиний методичний підхід щодо розрахунку розміру пенсії залежно від страхового стажу й заробітної плати. Результати аналізу структури соціальних виплат для різних категорій отримувачів дозволяють зробити наступні висновки. Так, пріоритетною соціальною програмою впродовж останніх років в Україні залишається забезпечення достатнього рівня життя особам похилого віку. Однак вирішення однієї соціальної проблеми не має відбуватися за рахунок недофінансування іншої.

В умовах складної демографічної ситуації увага держави має бути спрямована на дітей та молодь як майбутній потенціал нації. Матеріальне становище сімей з дітьми здебільшого залежить не від розміру соціальної допомоги, а від рівня заробітної плати. Це стосується молодих сімей, де батьки мають невеликий трудовий стаж, від якого залежить зарплата. Одноразова допомога при народженні дитини вирішує матеріальні проблеми в перші роки, а потім забезпечення сімей є досить незадовільним.

Слід звернути увагу на спрямованість окремих видів соціальної допомоги. Так, якщо допомога сім'ям з дітьми безпосередньо направлена на дітей, то такі важливі соціальні програми, як житлові субсидії та соціальні пільги, здебільшого спрямовані на сім'ї без дітей. Адресна допомога малозабезпеченим сім'ям потрапляє у сім'ї з дітьми, які є більш нужденними. Таким чином, до дітей соціальна допомога доходить за залишковим принципом, до того ж переважно на адресних засадах.

В Україні система соціального захисту населення зберігає такі старі елементи як: вирівнювання соціальних виплат, надання привілеїв окремим категоріям, ручне управління рухом фінансових ресурсів. Вона сприяє посиленню нерівності, особливо це стосується пенсій і соціальних пільг, від яких істотно залежить диференціація населення за доходами. Якщо внесок у загальну нерівність від пенсій становить меншу питому вагу порівняно з їхньою вагою в структурі доходів, то внесок по соціальних пільгах у нерівність перевищує їхню роль у формуванні доходів населення (1,4 проти 1,2%). Отже, найбільшу вигоду від користування пільгами мають більш забезпечені верстви населення.

В Україні має місце тенденція щодо зменшення частки соціальних пільг у структурі сукупних доходів населення і, відповідно, зниження їхнього внеску в загальну нерівність. При цьому зростає роль соціальної допомоги сім'ям з дітьми і допомоги малозабезпеченим сім'ям, що впливає на зниження нерівності. Найбільшу питому вагу в доходах

нині має допомога на дітей – 1,3% сукупного доходу, що впродовж останніх років зростає за рахунок багаторазового збільшення допомоги при народженні дитини.

Допомога малозабезпеченим сім'ям також впливає на зниження загальної нерівності. Протилежний стан характерний для іншого виду соціальної допомоги – субсидій на оплату житлово-комунальних послуг і палива, які впливають на збільшення нерівності в суспільстві. Основними користувачами програми житлових субсидій є пенсіонери. Упродовж 2001–2007 рр., завдяки зростанню доходів населення та стабільності вартості послуг житлово-комунальної сфери, субсидії втратили значення дієвого виду соціальної допомоги – їхня питома вага в загальних доходах сімей зменшилася з 1,5 у 2001 р. до 0,1% в 2007 р. Підвищення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг у 2007–2008 рр. призвело до зростання ролі субсидій, хоча їх отримувачами не є найбільш бідні верстви населення.

Таким чином, принцип надання соціальної допомоги в грошовій і безготівковій формі лише на основі належності до певної категорії населення повністю вичерпав себе: нині не можна беззастережно визнати бідними окремі категорії населення, як це традиційно вважалося. Відмова від соціальних пільг та субсидій і перехід на адресну соціальну допомогу можуть сприяти вирішенню проблеми підтримки бідного населення.

Найбільший вплив на розподіл доходів у суспільстві нині мають дві програми – соціальна допомога сім'ям з дітьми та допомога малозабезпеченим. Цей вплив можна простежити, порівнюючи показники бідності до і після отримання допомоги. Так, якщо сукупні витрати, нижчі за прожитковий мінімум, у 2007 р. мало 26,4% населення, то у разі відміни допомоги сім'ям з дітьми рівень бідності зріс би до 28,2%. Без допомоги малозабезпеченим сім'ям або без житлової субсидії показник залишився б практично без змін – на рівні 26,5%. У разі відміни соціальних пільг рівень бідності зріс би до

27,4%, а без усіх видів допомоги, субсидій та пільг – до 29,5% [4, 7].

Підвищення мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб у 2005 р. зменшило бідність серед пенсіонерів. За даними 2007 р. серед домогосподарств, що складаються тільки з пенсіонерів, рівень бідності за критерієм прожиткового мінімуму становив 20,8% проти 26,4% в державі загалом. Тому, можна зробити висновок, що соціальний захист повинен мати переважно адресний характер й охоплювати найбільш бідне населення. Проте не завжди адресні види соціальної допомоги є ефективними. Якщо допомога малозабезпеченим сім'ям переважно потрапляє до бідного населення, то програма житлових субсидій розрахована здебільшого не на бідних. Однак допомога малозабезпеченим сім'ям характеризується незначним рівнем охоплення найбільш бідних верств населення та низькою ефективністю, що обумовлено такими факторами: відсутністю взаємозв'язку між ситуацією з бідністю і системою адресної допомоги; відмінністю задекларованих для одержання адресної допомоги доходів і реальних ресурсів сімей; збільшенням помилок під час обліку одержувачів адресної допомоги.

Система адресної соціальної допомоги в Україні може стати ефективнішою в перспективі. З метою визначення переваг адресної соціальної допомоги розглянемо досвід її застосування в розвинених ринкових державах.

Найтипівішим представником таких держав є Швеція, у якій адресною соціальною допомогою керують відділи соціального обслуговування при місцевих органах влади. Її розміри визначаються на місці, часто вона є лише складовою комплексної допомоги особі чи сім'ї. Донедавна більшість тих, хто звертався по допомогу, становили літні люди чи бідні сім'ї з дітьми, проте у 1980-их рр. ними стали переважно одинокі, молоді й часто бездітні люди. Рівень бідності серед бездітних сімей, які складаються з осіб працездатного віку, становить 7%, що є найвищим показни-

ком. Серед причин, що змусили людей звернутися по допомогу, соціальні працівники називають безробіття, соматичні та психічні захворювання, алкоголізм і наркотичну залежність. У 1980-ті роки основною проблемою був пошук рівноваги, з одного боку, між намаганням відвернути людей звертатися по допомогу, розвинути в них прагнення самотужки вирішувати свої проблеми, а з іншого – більш ліберальними, благодійними поглядами, згідно з якими людям не можна відмовляти в засобах існування.

В умовах Швеції, де населення має пуританські традиції самообмеження, ідея примусом домогтися самоорганізації й самопомогти знайшла широку підтримку як лівих, так і правих сил. Нині функція системи соціальної допомоги в цій країні – дисциплінувати і підтримувати найбідніших (молодих людей, викинутих на узбіччя суспільного життя, старших людей, які впродовж тривалого терміну не мають роботи, етнічні меншини та інших, хто опинився поза державною системою підтримки доходів) [5, 63].

Шведська система дуже щедра щодо надання різних оплачуваних відпусток (для відпочинку, у зв'язку із хворобою чи доглядом за дитиною). Жінки використовують можливість взяти відпустку вдвічі-втричі частіше, ніж чоловіки. Щодня 20% жінок перебувають у тій чи іншій відпустці, а в державному секторі – до 30%.

Метою надання матеріальної допомоги сім'ї було також пом'якшити соціальну нерівність, особливо серед дітей. Діти розглядались як цінний капітал, який забезпечуватиме нації її майбутнє. У межах цієї політики було запроваджено безплатну медичну допомогу по вагітності й пологах у державних лікарнях, спеціальні житлові програми для багатодітних сімей, знижки квартплати залежно від кількості дітей, податкові пільги сім'ям з дітьми, позики молодим, гарантовано підтримку одиноким матерям і гарантії зайнятості матерів [5, 64].

Поняття “соціально орієнтована ринкова економіка” якнайкраще відображає іде-

ологію соціальної політики Федеративної Республіки Німеччини.

Соціально орієнтована економіка провідну роль відводить ринкові, що репрезентує приватну соціальну й економічну ініціативу у громадянському суспільстві за допоміжної функції держави. Заходи соціально-економічної політики згідно з її принципами не повинні зачіпати ринковий процес розподілу коштів, у т. ч. розподіл доходів і майна, якщо вони не вдосконалюють використання ресурсів, не підвищують ефективність і активність суб'єктів ринкових відносин. Питання про те, до якої межі заходи соціальної політики можуть підвищувати економічну ефективність через компенсацію ринкових ризиків, залишається відкритим. Дюссельдорфські принципи 1949 р. християнських демократів містять “природне право на роботу”, “соціальне страхування як основу соціальної безпеки” та “соціальне забезпечення згідно з доведеною нуждою із суспільних фондів поза соціальним страхуванням”. Однак основний акцент було зроблено на індивідуальному та сімейному самозабезпеченні через соціальне страхування. Ідеологія соціально орієнтованої ринкової економіки визначала межі державного втручання, залишаючи широке поле діяльності для політиків на майбутнє. Тут мали вплив і соціал-демократи, які зосереджувалися на проблемах регулювання умов праці, сприяння повній зайнятості та захисту вразливих груп населення, і буржуазні партії, які робили наголос на розширенні внутрішніх можливостей сім'ї та сприянні формуванню власності [6, 68].

Німеччина витрачає великі кошти на соціальні цілі. Найвищий темп зростання соціальних видатків спостерігався у 1950-ті рр. У 1960 р. частка зазначених видатків становила 20,4% ВВП, що на той час було найвищим рівнем серед країн ОЕСР. Очевидно, німецька система запобігання зuboжінню працює так само добре, як і шведська, і набагато краще, ніж американська. Якщо за межу бідності взяти 50% середнього подушного сімейного доходу, то виявиться, що лише 7,4% сімей, або 8,5% населення,

бідні. Це один із найкращих показників у країнах ОЕСР. Доходи перерозподіляються головним чином по горизонталі в межах професійних груп, переважно від економічно активного населення до пенсіонерів [7, 39].

Німеччина належить до країн, де відбувається розшарування робітничого класу на привілейовану більшість, яка є ядром ринку праці, і маргіналізований нижчий прошарок. До заможних належать також літні люди, які мають повний пенсійний стаж і доходи від власності. У гіршому становищі опиняються безробітні та їхні сім'ї, люди, які не зайняті на постійній роботі або отримують низьку заробітну плату, пенсіонери та вдови з недостатнім страховим стажем, одинокі матері, особи без певних занять, бездомні. Їх підтримує держава через систему адресної соціальної допомоги і допомоги по безробіттю.

Межа бідності визначається відповідно до законодавчо встановленої вартості споживчого кошика, достатнього для способу життя, що не принижує людської гідності. Сім'ї з доходами на рівні або нижче межі бідності мають право на адресну соціальну допомогу. Ця межа постійно утримується на рівні, що становить близько 20% середньої заробітної плати (за вирахуванням податків). Отже, соціальна допомога не перешкоджає збереженню стимулів до праці.

Жінки перебувають у невідгідному становищі в системі соціального захисту ФРН. Вони отримують менші виплати по соціальному страхуванню, розраховуючи на отримання соціальної допомоги. Більшість з тих, хто звертається за соціальною допомогою, або незаможні літні жінки, або самотні жінки з дітьми, які не отримують матеріальної підтримки від колишнього чоловіка.

У соціальній політиці США перевага віддається особистим зусиллям кожної особи щодо забезпечення свого добробуту.

Починаючи з 1930-их рр., США розвивали власний тип соціального захисту, не менш значущий, ніж у західних державах. Нині його елементи ефективно застосовуються на європейському ґрунті.

Найхарактернішою особливістю системи США є надзвичайно широка різноманітність місцевих норм і правил за відсутності загальнодержавного консенсусу, різка відмінність у трактуванні тих, хто через соціальне страхування заслужив право на соціальні виплати та бідних, на яких розраховані програми адресної допомоги, а також інтегрування приватних благодійних і комерційних інтересів. Ця різноманітність зумовлена особливим характером державного апарату, класовою структурою і капіталом у США [6, 70].

Приватні добровільні агенції, організовані за етнічним, релігійним принципом або за місцем проживання, відіграють домінуючу роль. Зазвичай, вони тісно співпрацюють з владою.

Надзвичайно важливою допомогою бідним є програма "Допомога сім'ям з неповнолітніми дітьми" (AFDC). Її розробили на початку XX ст., коли прогресивні кола розпочали кампанію допомоги одиноким матерям, метою якої було запобігання передачі дітей на виховання в інші руки. Закон про соціальний захист 1935 р. зобов'язав штати забезпечувати цю допомогу за участі федеральних субсидій. Ця програма має дві характерні особливості, по-перше, кожний штат повинен розробити власну програму з урахуванням місцевих особливостей, що зумовлює значну диференціацію розмірів допомоги й умов її надання, по-друге, сім'я з двома батьками ніколи не матиме права на цю допомогу. Остання обставина відіграла головну роль у заохоченні людей до пошуку будь-якої, навіть низькооплачуваної роботи. Проте диверсифікація програм від штату до штату часом призводила до аномальних розбіжностей у розмірі допомог [6, 72].

Сполучені Штати – єдина капіталістична країна, яка не забезпечує допомоги на дітей та відпустки по вагітності на національному рівні.

У цій країні витрачаються значні кошти на перевірку засобів існування (майже 20% загальної вартості програм допомоги). Міні-

мізувати видатки адресування намагаються шляхом комп'ютеризації і створення потужних банків даних про населення та його майно. Працівник соціальної служби не призначить допомогу, якщо виявить, що сім'я має дорогий автомобіль або розкішне житло у власності. Прохачеві спочатку запропонують реалізувати майно, перебрatisя до скромнішого житла, а якщо вже тоді не матиме засобів до існування, можна звернутися за допомогою.

Однак особи пенсійного віку мають значні пільги: крім медичного обслуговування (надається всім за програмою державного страхування), пенсіонери мають знижку 50% на проїзд у транспорті. Для надання соціальної допомоги визначена також група одиноких матерів.

Уряд Російської Федерації розробив нову стратегію удосконалення системи соціального захисту населення, в основу якої закладено принцип адресної спрямованості соціальної допомоги. Він здійснює низку заходів щодо переведення основних пільг з оплати житлово-комунальних послуг в категорію житлових субсидій, якими забезпечуватиметься покриття видатків на оплату житла та комунальних послуг для ветеранів праці, інвалідів, спеціалістів, які працюють і проживають в сільській місцевості.

Отже, незважаючи на істотні відмінності в соціально-економічній та політичній ситуації, загалом система соціального захисту згаданих країн має кілька спільних рис:

- максимальне використання активних форм соціальної політики, застосування профілактичних форм боротьби з бідністю, які спрямовані на забезпечення продуктивності, створення соціальними партнерами конкурентоспроможних умов на ринку праці для соціально вразливих груп населення, створення можливостей кожному громадянину для самозахисту й підготовки до ймовірних соціальних ризиків;
- максимальна демократизація системи соціального захисту, зниження ролі центральних державних структур, перенесення акцентів на регіональні органи влади, інсти-

тути соціального партнерства; значна роль недержавних організацій у вирішенні соціальних програм;

- інтеграція, оптимальне поєднання застосування в системі соціального захисту страхових підходів, механізмів соціальної допомоги та соціальної підтримки, роботи з маргінальними групами населення. Механізми соціального захисту спрямовані не на окрему групу населення, а враховують сукупність суспільних інтересів;

- реальність прийнятих систем соціального захисту. Прийняттю соціальної програми має передувати розробка проектів фінансового, матеріального, організаційного й кадрового забезпечення. Широке застосування програмно-цільових підходів при розробці й реалізації конкретних соціальних програм;

- гнучке співвідношення адресності та безадресності в окремих соціальних програмах.

Аналіз вітчизняної практики соціального захисту та її порівняння із досвідом розвинених ринкових держав свідчить, що діюча система соціальної допомоги в Україні не досконала. Основними її ознаками є: широке застосування соціальних пільг; наявність значного переліку гарантованих державою видів допомоги; універсальний підхід при призначенні допомоги; недосконалість чинного законодавства з питань її надання [8, 26].

До недоліків вітчизняної практики надання соціальної допомоги можна віднести:

- невідповідність між встановленими розмірами соціальної допомоги окремим категоріям громадян і фактичними потребами в соціальній підтримці. Окремі види соціальної допомоги надаються без урахування доходів отримувачів;
- недостатній рівень методологічного та нормативно-правового забезпечення процесу призначення допомог. Відсутні системи оцінювання впливу надання державної соціальної допомоги населенню на подолання бідності та інформаційна база даних про потенційних отримувачів такої допомоги. Разом із тим, тільки третина сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги,

віднесена до бідних, що актуалізує питання удосконалення існуючих підходів до оцінки рівня бідності;

- неефективність контролю в сфері надання допомог. Робота державних соціальних інспекторів спрямована лише на виконання контрольних і дозвільних функцій щодо отримання державної соціальної підтримки, а не на допомогу соціально вразливим чи неблагополучним родинам та виявлення їх реальних потреб у такій допомозі;

- процедурні й організаційні недоліки. Процедура призначення окремих видів державної соціальної допомоги є невиправдано складною, потребує від громадян значних матеріальних та моральних витрат на збирання і подання численних довідок та документів; не проводиться робота щодо створення належних умов для прийому громадян, забезпечення безперешкодного доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями;

- орієнтація на пріоритетне використання "пасивних" видів соціальної допомоги, що спрямовані на подолання наслідків бідності, а не на упередження її настання. Більшість із застосовуваних в Україні допомог не стимулює громадян до самозабезпечення, а навпаки, сприяє поширенню психології утриманства не лише серед дорослого населення, а й серед молоді [9, 43].

На усунення цих недоліків та забезпечення підвищення ефективності соціальних допомог у 2006 р. указом Президента України схвалено "Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню на період до 2010 р.", якими передбачено реформування системи соціальних виплат і посилення соціального захисту вразливих верств населення, зокрема:

- удосконалення моніторингу системи соціальних виплат, спрямованих на подолання бідності;

- впорядкування видів державної соціальної допомоги, здійснення заходів щодо посилення адресності соціальної підтримки окремих груп населення з урахуванням матеріального стану та умов проживання сім'ї;

- спрощення процедури призначення всіх видів державної соціальної допомоги тощо.

Разом з тим, положення документа не усувають основного недоліку вітчизняної системи соціальної допомоги – використання форм пасивної підтримки громадян. Практично не знаходять свого застосування допомоги, спрямовані на забезпечення економічної самостійності особи (сім'ї), використання яких дає змогу реально скоротити чисельність реципієнтів державної підтримки та ефективно долати причини бідності. Механічне збільшення розмірів соціальних допомог і трансфертів призводить лише до зростання навантаження на державний бюджет, посилення інфляційних процесів, поширення популярності соціального утриманства у суспільстві.

Відтак, оцінюючи перспективи розвитку вітчизняної системи соціальної допомоги, вважаємо, що до пріоритетів державної активності належать:

- розробка заходів щодо удосконалення організаційно-правових основ функціонування соціальної допомоги. Зокрема, спрощення процедури призначення виплат; удосконалення методики оцінки рівня сукупного доходу та нужденності сім'ї; формування чітких критеріїв набуття права на призначення допомоги задля мінімізації суб'єктивного чинника при її призначенні;

- поступовий перехід до використання, передусім, форм активної підтримки вразливих верств населення, спрямованих на формування основ гідного існування особи на принципах самозабезпечення та орієнтації на власні сили.

З метою посилення ефективності системи соціальної допомоги основними напрямками її реформування повинна стати реалізація наступних заходів:

- перехід від соціальних пільг до системи адресної соціальної допомоги, що сприятиме наданню підтримки тим, хто її дійсно потребує, а також значній економії державних коштів;

- скорочення переліку соціальних виплат, відмова від надання тих видів допомоги, які не дають значного соціального ефекту;

– гнучке співвідношення адресної і безадресної допомоги в окремих соціальних програмах. В процесі реформування системи соціальної допомоги повинен бути знайдений баланс між універсальністю та адресністю. Адже, при всій привабливості адресного підходу в процесі призначення соціальної допомоги необхідно враховувати те, що розширення практики моніторингу рівня життя заявників веде до значного розростання адміністративного апарату.

Реформа існуючої системи соціальних допомог сприятиме:

- якісному та комплексному обслуговуванню громадян з питань соціального захисту;
- посиленню адресності та підвищенню ефективності соціальної допомоги, послуг і пільг за рахунок вдосконалення та розвитку інституту державних соціальних інспекторів, його організаційної структури;
- формуванню єдиної бази даних та реєстру отримувачів всіх видів соціальної допомоги та єдиного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, інтегрованих з базами даних (реєстрами) інших центральних органів виконавчої влади;
- запровадженню програмно-цільового методу планування витрат на соціальні допомоги, послуги, компенсації та пільги з бюджетів усіх рівнів, а також із залученням наукових установ до вдосконалення методології визначення розмірів соціальних виплат.

Важливою проблемою соціального захисту населення є прогнозування соціальних витрат, яке передбачає визначення на перспективу тенденцій створення сприятливих умов для поліпшення добробуту громадян, які відповідно до чинного законодавства мають потребу у державній підтримці. Це дає можливість здійснювати загальний аналіз зворотних зв'язків між соціальним сектором та економікою, враховувати зміни у законодавчо-правовому полі, розглядати вплив різних сценаріїв розвитку економіки, характеризувати потребу у коштах, призначених для компенсації соціальних витрат. На цій основі треба створити стратегію май-

бутнього розвитку соціальної сфери та мати ключову інформацію для планування соціальної політики, враховувати їх під час розробки бюджету України та окремих регіонів.

У теперішній період низький рівень соціального захисту населення обумовлений відсутністю ефективної системи управління цим складним та багатофакторним явищем. Отже, вирішення проблеми удосконалення соціального захисту населення, насамперед, треба шукати у площині взаємовідносин між керованими та керуючими структурами. Необхідним є забезпечення адекватності та збалансованості роботи всіх її структурних елементів на основі використання системних методів формування та реалізації політики в галузі економіки. Головним інструментом вирішення цієї проблеми може стати ринкова самоорганізація з державним регулюванням.

Література

1. Вітер В. Головний національний пріоритет – людина // *Праця і зарплата*. – 2009. – № 33. – С. 4–5.
2. Скурятівський В. А., Палій О. М. *Основи соціальної політики*. – К.: МАУП, 2002. – 200 с.
3. Черенько Л. *Система соціального захисту та бідність* // *Праця і зарплата*. – 2009. – № 19. – С. 6–7.
4. Шевчук П. І. *Соціальна політика*. – Львів: Світ, 2003. – 400 с.
5. Гордієнко Д. *Західноєвропейський досвід соціальної держави* // *Людина і політика*. – 2007. – № 6. – С. 63–66.
6. Кір'ян Т., Шаповал М., Вітер В. *Світовий досвід застосування соціальних стандартів* // *Соціальний захист*. – 2007. – № 3. – С. 66–73.
7. Костенко О. *Орієнтир – європейські стандарти* // *Соціальний захист*. – 2009. – № 2. – С. 38–40.
8. Пастух Т. В. *Адресна соціальна допомога – від “ручного варіанту” до реальної практики* // *Соціальний захист*. – 2007. – № 6. – С. 25–27.
9. Приходько С. *Держава і соціальний захист громадян* // *Право України*. – 2008. – № 2. – С. 41–45.