

*В. О. Меленюк,  
Енергодарський інститут державного та муніципального  
інституту ім. Р.Г. Хеноха Класичного приватного університету*

## ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*У статті автор досліджує основні напрямки соціальної політики в Україні, систему соціальних послуг, механізм державного управління соціальним захистом, систему соціального захисту, її реформування, напрями удосконалення механізмів соціального захисту населення.*

*The author explores the basic directions of social policy in Ukraine, system of social services, mechanism of state administration social defense, system of social defense, its reformation, the directions of improvement of mechanisms of social defense of population in the article.*

*Ключові слова: бюджет, державне регулювання, механізм, споживання, система, соціальний захист, податкові пільги, якість.*

### ВСТУП

У комплексі кардинальних проблем розвитку української держави, пов'язаних з пошуком шляхів розбудови та трансформації її економіки на ринкових засадах, поступовим подоланням кризових явищ в економічному і суспільному житті, особливого значення набуває вирішення завдань відтворення та розвитку людського потенціалу, що передбачає формування надійної системи соціального захисту населення.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити механізми державного регулювання соціального розвитку України.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Різні фундаментальні підходи, а також особливості соціальної політики української держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими. Серед них: В.Я. Бідак, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Е.М. Лібанова, О.М. Палій та В.А. Скуратівський, А.О. Сіленко, С. Сіденко та інші.

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. Мандибуря, В.М. Новиков, О.Ф.

Новікова, У.Я. Садова та 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 ін.

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. 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 напрямки соціальної політики в Україні:

— підвищення добробуту населення за рахунок особистого трудового внеску, підприємництва та ділової активності;

— надання відповідної допомоги по безробіттю, збереження робо-

чих місць, фахову перепідготовку 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);

— широку підтримку 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 у сферу державного регулювання, через використання механізмів забезпечення соціального захисту. Охоплюють 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 [2, 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.

У закладах та установах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності та не відбувається вплив та-

ких послуг на підвищення рівня життя особи, якій надають 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.

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 структура доходів населення, споживання матеріальних благ та послуг; соціальні гарантії малозабезпеченим верствам населення; стан споживчого ринку. Узагальнюючими показниками оцінки соціального стану є фактичний та перспективний баланси грошових доходів та витраток 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 показують стан соціального забезпечення населення та дозволяють визначити ступінь 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;
- продукти харчування;
- продовольчі товари;
- обов'язкові платежі та внески;
- рівень мінімальної заробітної плати;
- рівень мінімальних пенсій;
- рівень мінімальних 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 допомоги, 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). В 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; а на сучасному етапі 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 в 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 повинна вирішуватися на законодавчому рівні, а у процесі реалізації — на різних рівнях державного управління.

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 мотивації 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 [1, с. 4—8]. 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 необхідного аналітичного інструментарію, використання якого дає можливість широких підходів 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 напрямків, форм і методів соціального захисту й усуненні протиріч її 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. Становище 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 привабливі робочі місця. Недостача засобів для фінансування субсидій по оплаті житла і комунальних послуг, установ соціального обслуговування, забезпечення пільг пенсіонерам на користування пасажирським транспортом ускладнює і без цього важке становище 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 група-

ми 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 мір системного характеру, що дозволили б досягти фінансової стійкості пенсійної системи, підвищення реального розміру пенсій і у довгостроковому плані запобігли би кризи пенсійної системи в зв'язку зі старінням населення. У силу демографічного стану країни останній фактор стає особливо несприятливим. Рішення першої з цих задач робить необхідним встановлення тісного 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 і приросту засобів, що накопичуються громадянами. Обговорення різних варіантів пенсійної реформи показує, що найбільшою мірою перспективним завданням 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 застрахованих облич з урахуванням реальних можливостей нагромадження різними віковими групами.

Складність реформування пенсійного забезпечення складається не тільки в необхідності збільшення розміру й обсягу одержуваних сьогодні пенсій, але й в об'єктивній складності з забезпеченням схоронності накопичених засобів в умовах нерозвиненого 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. Підвищен-

ня 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 допоміг, виплат і пільг являє собою величезне число законів із усіма внесеними в 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, значно нижча.

Аналіз даних Держкомстату України, 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 коштів не можна назвати справедливим і ефективним, особливо з огляду на значення соціальної допомоги для бідних домогосподарств. Рівень відносини пільг і допомоги до розміру доходів у бідних домогосподарствах є низьким. По оцінкам, розподіл загальної суми коштів, одержуваних населенням по окремим напрямкам соціальної допомоги, складається таким чином, що тільки чверть загальної суми реалізованих усіма домогосподарствами пільг і допомоги приходиться 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 лік), 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 пологах, 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.

Таке реформування в сфері соціальної підтримки населення повинне бути пов'язано 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 по широкому спектру соціально-економічних, соціально-медичних, 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.

Одним з напрямів удосконалення механізмів соціального захисту населення має стати підвищення ролі неурядових громадських організацій у розвитку всеохоплюючої системи соціальної допомоги. Для поліпшення їх діяльності в напрямі соціального захисту населення необхідно розробити юридичні, нормативно-правові основи благодійності, передбачити певні податкові пільги при запровадженні у життя соціальних проектів та програм, здійснення яких сьогодні не забезпечено або недостатньо забезпечено урядом країни. Неурядові громадські організації здатні також підсилити стан соціаль-

ного захисту окремих соціально незахищених верств населення (діти, молодь, жінки, особи похилого віку, багатодітні сім'ї, інваліди тощо).

Провідна роль держави в управлінні соціальним захистом населення підсилюється залученням громадських організацій в процес надання соціальних послуг населенню. Але, як свідчить досвід деяких регіонів України, ефективною формою залучення недержавних організацій до діяльності по соціальному захисту населення можуть бути наступні заходи:

- розробка і реалізація спільних регіональних програм;

- проведення конкурсів соціальних проектів на основі соціального замовлення;

- включення соціального розділу в міжнародні програми, в тому числі в програми прикордонного співробітництва;

- залучення лідерів громадських організацій соціального спрямування до роботи навчально-методичних семінарів та запрошення їх на державну службу в органи соціального забезпечення.

З точки зору ресурсного матеріально-технічного та організаційного забезпечення сучасної моделі соціального захисту населення особливу увагу слід приділити розробці методологічних засад прогнозування потреби у розвитку установ соціального обслуговування населення різних регіонів країни з урахуванням можливостей державного бюджету та позабюджетних коштів. Не менш важливою в удосконаленні системи соціального захисту є проблема підвищення рівня соціальних інститутів і, перш за всіх за допомогою інформаційної політики, спрямованої на роз'яснювання мети діяльності та заходів, яких вживають. Населенню в складних умовах трансформаційних змін необхідно відчувати турботу держави та її органів управління за стан життя, бути впевненим, що труднощі минуться. Тому в сучасних умовах провідна роль держави у вирішенні соціальних проблем населення посилюється.

## ВИСНОВКИ

До системи соціального захисту слід включати наступні чинники: мінімальний рівень споживання матеріальних благ та послуг; прожитковий мінімум, у тому числі: продукти харчування; продовольчі товари; 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 трое і більше дітей віком до 16 років;

Реформування системи соціального захисту має бути сконцентровано на формуванні цілісної системи напрямків, форм і методів соціального захисту й усуненні протиріч її розвитку на попередньому етапі. Внаслідок цього мають досягатися основні цілі соціальної політики і створюватися єдність економічних соціальних умов для забезпечення як соціальної стабільності, так і розвитку національної економіки.

Одним з можливих шляхів підвищення ефективності системи соціального захисту є реформування існуючої системи соціальних виплат і пільг з метою підвищення адресності надання окремих виплат, пільг при збереженні існуючої системи соціальної допомоги.

Одним з напрямів удосконалення механізмів соціального захисту населення має стати підвищення ролі неурядових громадських організацій у розвитку всеохоплюючої системи соціальної допомоги. Ефективною формою залучення недержавних організацій до діяльності по соціальному захисту населення можуть бути наступні заходи: розробка і реалізація спільних регіональних програм; проведення конкурсів соціальних проектів на основі соціального замовлення; включення соціального розділу в міжнародні програми, в тому числі в програми прикордонного співробітництва; залучення лідерів громадських організацій соціального спрямування до роботи навчально-методичних семінарів та запрошення їх на державну службу в органи соціального забезпечення.

До напрямів подальшого дослідження розвитку механізмів державного управління соціальним захистом населення належать: подальше удосконалення загальних та спеціальних механізмів державного регулювання у сфері соціальної політики; визначення основних напрямків державної політики в сфері зайнятості; обґрунтування напрямів інноваційного розвитку країни; створення сприятливих умов для становлення середнього класу; активізація діяльності із заміни однієї частини пільг адресною допомогою та скасування як неефективних — іншої частини.

## Література:

1. Концепція соціального забезпечення населення України // Законодавство України про соціальне забезпечення. — Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2001. — С. 4—8.

2. Сакс Дж., Пивоварський О. Економіка перехідного періоду: Уроки для України. — К.: Основи, 1996. — 387 с.

Стаття надійшла до редакції 16 січня 2009 р.