

## Теоретичні і методологічні засади організації управління соціальним захистом населення регіону

Теоретичні і методологічні засади організації управління соціального захисту населення регіону являються актуальними для всіх країн світу, але в умовах перехідної економіки та системної кризи, вони стають ще більш значимими.

Розглянемо соціальний захист як елемент ринкової економіки, що поступово стає на власні ноги. Для більш повного розуміння взаємодії співучасників соціального захисту введемо у науковий аналіз економічне поняття «поле соціального захисту».

Поле соціального захисту – це простір, у якому взаємодіють співучасники соціального захисту, суб'єктами якою виступають держава, різноманітні громадські організації, підприємства, установи, з одного боку і людина, як об'єкт на який направлений соціальний захист з другого, у відповідності з існуючими економічно-правовими відносинами.

На полі соціального захисту діють закони попиту та пропозиції, а також інші закони ринкової системи, а соціальні продукти підлягають дії цих законів. Проаналізувавши їх дію приходимо до висновку, що на полі соціального захисту рушійну роль грає пропозиція, а не попит, як на ринку соціальних продуктів.

У структурі поля соціального захисту можна виділити такі елементи: пенсійне забезпечення, страхування у зв'язку з хворобою, страхування у зв'язку з травмою на роботі, страхування у зв'язку з професійними захворюваннями, забезпечення по інвалідності, страхування безробіття, захист материнства, гарантія мінімального доходу, соціальна допомога. Звичайно, усі ці елементи охоплені соціальною політикою держави та державним фінансуванням у різній мірі. Вважаємо, що треба будувати соціальну політику держави на трьох рівнях з урахуванням економічного стану країни, джерел фінансування та можливості регіонів.

Перший рівень – соціальна допомога, – що гарантує громадянам прожитковий мінімум та можливість психофізичного виживання. Другий рівень – соціальне забезпечення, – який гарантує нормальний рівень існування людини (відшкодування втрати регулярного прибутку, компенсація додаткових витрат у зв'язку з інфляцією, упередження причин, що призводять до втрати регулярного прибутку тощо). Третій рівень – соціальні послуги, – що забезпечує трудову активність, участь у громадському житті (програми професійної перекваліфікації, створення додаткових робочих місць та інше).

Такий підхід, складається думка, передбачає зміну соціальних функцій держави. З одного боку, вона повинна створювати умови для того, щоб населення було спроможне власними силами вирішувати більшість соціальних проблем, з другого, – надавати певну допомогу громадянам та їх родинам, якщо вони не можуть власними силами з різних причин підтримувати необхідний мінімальний життєвий рівень.

Це вимагає нових підходів до соціального захисту і викликає необхідність створення економіки соціального захисту як теоретичної основи державного регулювання цією сферою соціального життя. Слід мати на увазі, що економіка соціального захисту відносно мало розвинута навіть у високорозвинутих країнах. Стосовно України, то у ній, звичайно, лише прививається це поняття. Хоча зараз економічною наукою досить глибоко розроблені суміжні з соціальним захистом теорії (теорія інфляції, теорія політичного ринку), теорія соціального захисту потребує свого аналізу.

На нашу думку, можливо застосувати при цьому методологію та інструментарій цих теорій. При цьому не слід забувати, що на полі соціального захисту дуже велику роль відіграє ідеологія і особистість. Крім того, соціальні продукти вимагають певної свободи дії. Ці особливості враховані при аналізі поля соціального захисту з позицій перехідної економіки.

У результаті дослідження економічної суті соціального захисту та його місця в економічній структурі суспільства ми прийшли до таких висновків.

- 1) На ринку соціальних продуктів встановлення рівноваги досягається двома шляхами:
  - а) за рахунок встановлення фіксованих цін з боку держави та
  - б) за рахунок різного роду субвенцій (дотацій) як з боку держави, так і з інших джерел.
- 2) У перехідній економіці програми соціальної підтримки повинні бути обмеженими, адресними та ефективними і виконувати функції нагромадження, перерозподілу та страхування.

Для вдосконалення системи управління соціальним захистом слід запровадити моніторинг соціальних показників, які впливають на стан забезпечення економічної безпеки. Це дає можливість адекватне реагувати на небезпечні соціальні явища.

Ефективне управління соціальним захистом передбачає визначення критерію малозабезпеченості, методологія визначення якого базується на декількох порогох малозабезпеченості і чіткому визначенні бюджету сім'ї. Крім того, слід прийняти до уваги необхідність аналізу чинників, які впливають на рівень бідності населення.

Розглядаючи проблему методологічного

забезпечення оціночних критеріїв ефективності соціального захисту населення необхідно перш за все чітко з'ясувати понятійний апарат. З'ясування їх сутнісної чистоти є необхідною умовою вирішення проблеми, тому розглядаємо поняття: «поле соціального захисту», «соціальний захист» та його складові частини «соціальне забезпечення», «соціальна допомога».

Наступна група понять пов'язана з визначенням та характеристиками такого суспільного явища, як бідність: «мінімальний споживчий бюджет» (МСБ), «споживчий кошук», «мінімальні державні стандарти», «межа малозабезпеченості», «прожитковий мінімум» (та його складові частини «фізіологічний мінімум», «соціальний мінімум»), «критерій бідності», «межа бідності», «межа злиденності», «межа фізіологічного виживання».

Водночас необхідно враховувати і те, що в екстремальних умовах економічної кризи індикатор межі фізіологічного виживання (фізіологічного мінімуму) є особливо важливою координатою механізму «швидкого реагування» у забезпеченні надійної суспільної стабільності і соціальної безпеки. Саме цей показник визначає ту останню (абсолютну) межу, нижче якої, за будь-яких економічних умов, не може знижуватися рівень споживання.

Актуальним питанням є обрахування кількісних показників вказаних соціальних нормативів: межі малозабезпеченості, межі бідності, межі злиденності, межі фізіологічного виживання (надзлідні). Такий розрахунок може бути проведено відносно вартісної величини межі малозабезпеченості, оскільки вона дорівнює мінімальному споживчому бюджету, який в свою чергу обраховується методом мінімальних споживчих кошуків. Оскільки в Україні визначений склад лише мінімального продовольчого кошукіа, то знаючи його вартість в окремих регіонах (на 01.01.99 р. у Миколаївській області – 74 гривні), можна зробити спробу обрахування вказаних величин. Однак попередньо слід зауважити, що кризовий стан економіки України накладає свій специфічний відбиток на структуру споживання населення, у результаті чого вона суттєво відрізняється від структури споживання населення в країнах з розвинутою ринковою економікою.

Характерною особливістю споживання населення в Україні є великий відносний розмір витрат на продовольчі товари. Так за даними Держкомстату України половина населення проживає в борг, 93,6% його лише на харчування витрачає від 54,3 до 116,4% свого бюджету. Водночас відомо, що у розвинутих країнах, наприклад у США, бідними вважаються сім'ї, які витрачають на харчування третину свого бюджету чи більше. Таким чином, розраховуючи вартісні значення показників, що нас цікавлять, можна застосувати два якісно різних підходи: перший – виходячи з досвіду розвинутих країн; другий – виходячи з конкретних обставин, що склалися в Україні.

Використовуючи методику диференціації населення за рівнем особистого споживання, що використовується у Франції, маємо – межа малозабезпеченості, мінімальний споживчий бюджет (МСБ) 224,24 грн., (64 грн. : 33% x 100%); межа бідності 179,39 грн. (80% МСБ, оскільки рівень бідності відповідає 40% рівня національного споживання, а він у свою чергу становить 2,0 МСБ); межа злиденності 89,70 грн. (40% МСБ); межа фізіологічного виживання 11,21 грн. (5% МСБ).

Виходячи з обставин, що склалися в Україні маємо – межа малозабезпеченості, мінімальний споживчий бюджет (МСБ) 116,85 грн. (74 грн. : 63,33% x 100%); межа бідності 105,12 грн. (вартість мінімального продовольчого кошукіа 74 грн. + питома вага витрат малозабезпечених сімей на всі види непродовольчих товарів та послуг 26,63% МСБ); межа злиденності 98,64 грн. (вартість мінімального продовольчого кошукіа 74 грн. + питома вага витрат бідних сімей на всі види непродовольчих товарів та послуг 21,09% МСБ).

Перед визначенням межі фізіологічного виживання необхідно зробити додаткові пояснення. Як зазначалося вище, межа фізіологічного виживання характеризує такий рівень споживання, зниження якого неминуче призводить до фізіологічної деградації людини, та створює безпосередню загрозу для життя. Водночас споживчий кошук продовольчих товарів, вартісна величина якого – 74 грн., є вихідною в приведених вище розрахунках та передбачає, хоча і в мінімальному розмірі, збалансований за структурою харчування та калорійністю набір продуктів, виходячи з добової норми 2822 ккал для працюючих. Але відомо, що загроза для життя людини виникає при середньому рівні споживання менш ніж 1200 ккал на добу.

Таким чином, якщо набір продуктів розрахований на споживання 2822 ккал на добу має вартісну величину 74 грн., то набір продуктів розрахований на споживання 1200 ккал на добу має вартісну величину 31,47 грн. (2822 ккал : 74 грн. x 1200 ккал). Отже вартісна величина межі фізіологічного виживання не може визначатися в розмірі меншому 31,47 грн.

Зрозуміло, що приведені розрахунки зроблені з певною мірою допуску. Причиною цього є відсутність в Україні державних стандартів у забезпеченні мінімальних потреб людини. Крім того кризовий стан економіки призводить до спотворення структури споживання населення, відриву її від раціональних науково-визнаних орієнтирів. Водночас, прийняті в Україні вартісні значення межі малозабезпеченості, мінімальної заробітної плати та мінімального споживчого кошукіа продовольчих товарів не забезпечені необхідним науковим обґрунтуванням. Усе це разом і пояснює той розбіг результатів, що отриманий у проведених розрахунках.

Виходячи з того, що система соціального захисту виконує дві основні функції:

- 2) зменшення негативних наслідків бідності шляхом надання короткотермінової адресної допомоги бідним верствам населення;
- 3) запобігання бідності шляхом створення умов для участі громадян у працездатний період, зроблено висновок про те, що вони знаходяться певному протиріччі, а у перехідній економіці воно проявляється досить відчутно.

Системна криза в Україні і перехідний стан економіки зумовили ту обставину, що соціальний захист в Україні реалізує в основному першу функцію, а для реалізації другої умов ще недостатньо, хоч у регіоні Миколаївської області спроби реалізувати і другу функцію досить успішні.

Сучасну систему соціального захисту в Україні складають наступні елементи: пенсійне забезпечення, допомога сім'ям з дітьми, житлові субсидії, допомога по безробіттю. У систему пенсійного забезпечення включаються пенсії за віком та по інвалідності. За останні 25 років в Україні збільшилася кількість пенсіонерів з 8,9 млн. чол. до 14,5 млн. чол. Водночас, чисельність зайнятого населення в реальному секторі економіки, тобто платників страхових внесків за цей період скоротилося майже на 1 млн. чол. У результаті показник демографічного навантаження майже подвоївся – 0,40 в 1970 р. до 0,78 на кінець 1998 р.

Структура пенсійного забезпечення України має наступний вид: на початку 1998 р. пенсії за віком одержували 74,12% пенсіонерів (в області 77%), пенсію за інвалідністю – кожний дев'ятий пенсіонер (в області – кожний десятий), 6,12% – у разі втрати годувальника (в області – 6,6%), 0,7% пенсію за вислугу років та 3% – соціальну пенсію (в області відповідно 1% і 3%).

З аналізу стану поля соціального захисту населення України випливають наступні висновки. В умовах кризового стану економіки необхідно активно проводити політику попереджувальних заходів по соціальній підтримці найбільш соціально незахищених верств населення, насамперед, працездатних громадян та їх сімей. Для працездатних необхідно створити такі умови, щоб вони самі своєю працею забезпечили достатній рівень і умови життя для себе і своєї сім'ї (нові робочі місця, певний рівень оплати праці), не допускати розширення масштабів нової бідності – бідності серед працездатних.

Невідкладними заходами по реформуванню системи соціального захисту являються впровадження механізмів адресної допомоги найбільш незахищеним верствам населення з одночасною поступовою ліквідацією практики надання її через дотації та пільги всім категоріям населення незалежно від рівня їх доходів. Основними шляхами реалізації цих заходів, на нашу думку, слід вважати:

- 2) запровадження і фінансове забезпечення на державному рівні мінімальних соціальних

гарантій (пенсій, стипендій, допомоги малозабезпеченим працездатним громадянам, безробітним);

- 3) встановлення науково обґрунтованих пропорцій між середніми та мінімальними рівнями заробітної плати і пенсій, допомогою по безробіттю та допомогою малозабезпеченим громадянам пенсійного віку і сім'ям з дітьми, різними оцінками рівнів бідності;
- 4) запровадження, виходячи з динаміки споживчих цін, попереджувальних заходів соціального захисту населення, адресної допомоги і субсидій;
- 5) захист купівельної спроможності малозабезпечених працездатних громадян і сімей через періодичний перегляд середньодушового сукупного доходу, який дає право на допомогу.

Ці пропозиції є тактичними завданнями. Стратегічними завданнями реформування системи соціального захисту може вважати значний ріст ролі страхових підходів у її механізмах та створення законодавчих, інституціональних і фінансових основ для нової системи соціального страхування, яка передбачає:

- 2) обов'язкове страхування, зв'язане зі стажем роботи громадянина і його участю в створенні фондів соціального страхування;
- 3) державне страхування окремих категорій громадян і відповідне забезпечення гарантій, які бере на себе держава (військовослужбовці та ін.);
- 4) добровільне страхування.

Така система соціального страхування повинна забезпечити більш ефективний соціальний захист населення, об'єктивну диференціацію пенсій та інших соціальних гарантій відповідно із внеском кожного громадянина, його страховим статусом та ін.

На нашу думку, висновки із сказаного полягають такі. В умовах перехідної економіки на полі соціального захисту діють економічні закони ринку, які дають можливість раціоналізувати попит на продукти соціального захисту. Ринок соціальних продуктів досягає рівноваги за двох умов: а) за рахунок встановлення фіксованих цін з боку держави та б) за рахунок різного роду дотацій (субвенцій) з різних джерел.

Вдосконалення системи управління соціальним захистом України передбачає короткострокові завдання, які складаються з спрощення процедури виплат населенню та посилення їх адресності, а також довгострокових завдань, де:

- 2) визначення критерію малозабезпеченості і перетворення його на дійовий інструмент соціальної політики держави;
- 3) запровадження і фінансове забезпечення на

державному рівні мінімальних соціальних гарантій;

- 4) встановлення науково обґрунтованих пропорцій між середніми та мінімальними рівнями заробітної плати і пенсії, допомогою по безробіттю та допомогою малозабезпеченим сім'ям і дітьми і т.п.;
- 5) поступове впровадження страхових механізмів на полі соціального захисту країни та регіонів.

Перспективи розвитку соціального захисту пов'язані з технічним переозброєнням сфери соціального захисту, проведенням експериментів на полі соціального захисту та співробітництвом з партнерами з розвинутих країн.

#### **Література.**

2. Бідність в Україні: Доповідь Т.Хопергарднера на семінарі 20 червня 1996 р. – К., 1996.
3. Вегера С.А. Пенсійна реформа – важливий напрямок соціальної політики // Соціальний захист. – Спеціальний випуск. – Серпень 1998.
4. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е. Соціальна політика // Соціальний захист. – Спеціальний випуск. – Серпень 1998.
5. Rosanvallon P. La nouvelle Question social: repenser l'Etat-providence. – Paris, 1995.
6. Ukraine. Poste d'expansion économique à Kiev. – Centre français du commerce extérieur, 1997.