



УДК 364 (477)

Чиркіна Ірина Юріївна,  
1972 р.н. Місце роботи: заступник начальника інформаційно-аналітичного центру з нарахування і виплати пенсій, державних допомог і субсидій головного управління праці та соціального захисту населення Миколаївської облдержадміністрації. У 1994 році закінчила Миколаївський педагогічний інститут (нині університет) зі спеціальності “Історія та іноземна мова (англійська)”; аспірантка заочного відділення Миколаївського державного педагогічного університету, кафедра “Політологія”. Наукові інтереси тісно пов’язані зі сферою соціального захисту населення.

## Сучасні напрямки соціального захисту різних верств населення України

У статті розглядаються функції системи соціального захисту населення країни, основні аспекти і напрямки її реформування на сучасному етапі, шляхи створення оптимальної моделі соціального захисту, впровадження механізмів соціальної допомоги найбільш незахищеним верствам населення в умовах перехідної економіки. Проаналізовано фактори, що гальмують хід соціальних реформ.

Указом Президента України затверджені основні напрямки соціальної політики на 2000-2004 роки. Цей документ є магістральним в усіх практичних діях. Він визначає як тактичні завдання соціальної сфери, так і стратегію її розвитку. На зламі тисячоліть Українська держава успадкувала чимало соціально-економічних проблем, частина з них є наслідком некомплексного та повільного реформування економіки. Зокрема це стосується рівня оплати праці, своєчасності та повноти виплати заробітної плати, зниження рівня безробіття. Але давно відомо, що під час подібних перетворень найбільша загроза виникає для малозахищених верств населення, котрі вже не здатні самотужки протистояти проблемам, що виникають, і можуть розраховувати на соціальну підтримку. Саме на надання цій численній категорії населення адресної допомоги і повинна бути, передусім, спрямована державна політика.

Система соціального захисту населення в Україні в умовах трансформації суспільства стикається з двома різноплановими проблемами: з одного боку, необхідністю подолати або зменшити бідність населення, а з другого – одержати необхідні ресурси з державного бюджету та альтернативних джерел на програми соціального захисту. Ці специфічні особливості не дозволяють автоматично перенести в Україну досвід соціального захисту населення високорозвинених країн, адже він базується на розвинених та стабільних ринкових відносинах.

На даний час в Україні проводиться реформування трьох найважливіших сфер соціального захисту населення: системи пенсійного

забезпечення, системи виплат по безробіттю та системи грошової допомоги родинам. Але це тільки деякі з необхідних заходів підтримки громадян в умовах системної кризи.

Створення оптимальної системи соціального захисту населення передбачає вирішення цілої низки проблем. Основа такої системи повинна базуватися на єдності трьох головних напрямків соціальної політики:

- 1) соціальна допомога, що гарантує громадянам, які опинилися за межами бідності і не спроможні в силу різних причин забезпечити собі життєвий мінімум, можливість психофізичного виживання в кризових соціально-економічних умовах;
- 2) соціальне забезпечення, що гарантує нормальний рівень існування людини (відшкодування втрат регулярного прибутку, компенсація додаткових витрат у зв’язку з інфляційними процесами тощо);
- 3) соціальні послуги.

Такий підхід 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 боку, необхідно надавати певну допомогу громадянам та їх родинам, якщо вони не можуть власними силами з різних причин (хвороба, інвалідність, похилий вік тощо) підтримувати необхідний мінімальний життєвий рівень.

Соціальний захист населення в Україні в умовах перехідної економіки має багато спільних рис з соціальним захистом за радянські часи, який включав великий спектр соціальних трансфертів, починаючи від гарантованих державою пенсій до

допомоги багатодітним сім'ям, а також натуральні пільги (освіта, охорона здоров'я, житло). Крім того, існували фонди соціального розвитку підприємств, які відігравали допоміжну, але досить істотну роль і гарантували певний мінімальний рівень доходу.

Система соціального захисту виконує дві основні функції:

- зменшення негативних наслідків бідності шляхом надання короткотермінової адресної допомоги бідним верствам населення;
- запобігання бідності шляхом створення умов для участі громадян в належно оплачуваній продуктивній праці та соціальному страхуванні в працездатний період.

Глибока економічна криза в Україні робить проблематичним виконання цих двох функцій, які і в період процвітання знаходяться в певному протиріччі. Тому зараз перевага явно віддається першій функції перед другою [13; 16].

Система соціального захисту в Україні повинна реформуватися в двох напрямках:

- спрощення процедури виплат населенню;
- посилення їх адресності.

Останній перетворюється в життя, перш за все, шляхом надання населенню з низькими доходами житлових субсидій.

Пенсійна система регулюється в Україні Законом "Про пенсійне забезпечення" (з січня 1992 р.) і 12 іншими законодавчими актами, які розглядають питання пенсійного забезпечення окремих категорій населення. Якщо коротко охарактеризувати пенсійне законодавство України, слід відзначити його складність для розуміння і застосування.

Слід мати на увазі, що за останні 25 років в Україні збільшилась кількість пенсіонерів з 8,9 млн. до 14 млн. Зростання чисельності пенсіонерів в Україні за останні роки було викликано прийняттям ряду законодавчих актів, що встановили пільговий вік виходу на пенсію. Після прийняття нового законодавства в 1991 р. зменшено віковий ценз для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах майже для 20 категорій працівників (у деяких галузях нові положення поширені майже на всіх працівників). Це стосується працівників автотранспорту, освіти, охорони здоров'я, прокуратури, суду, сільського господарства. Істотно скорочений вік виходу на пенсію постраждалим від наслідків аварії на ЧАЕС. При цьому розміри пільгових пенсій у більшості випадків дорівнюють або навіть перевищують звичайні пенсії за віком.

Враховуючи демографічну ситуацію в Україні і перш за все те, що на 1 тис. осіб працездатного віку

особами непрацездатного віку становить 786 чол., а у сільській місцевості на 1 тис. осіб працездатного віку припадає 1041 непрацездатна особа, у тому числі 597 осіб старше працездатного віку і 444 дитини, одним з найважливіших завдань у справі соціального забезпечення стає розвиток виробництва і значний ріст продуктивності суспільної праці. Адже при таких макроекономічних показниках важко уявити собі процвітання в країні сфери соціального захисту населення [1].

Аналогічні тенденції можна спостерігати і в інших частинах "поля соціального захисту". Цей термін рівнозначний терміну "сфера соціального захисту", але здається більш вдалим; поле соціального захисту населення досить широке і розповсюджується, вірніше сказати охоплює, всі верстви населення в тій чи іншій мірі.

Допомога сім'ям з дітьми здійснюється відповідно до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (1 січня 1993 р.), який встановив гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми через надання допомоги в залежності від складу сім'ї, її доходів, віку та стану здоров'я дітей. Згідно з законодавством сім'ям з дітьми може призначатися 11 видів допомог. У залежності від ситуації конкретна сім'я може одержувати більше одного виду грошової допомоги.

Однією з різновидностей державної адресної (цільової) допомоги є житлові субсидії.

Житлові субсидії малозабезпеченим сім'ям були введені в практику соціального захисту населення України Постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1995 р. "Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг".

У 2000 р. близько 80% сімей отримували різні види соціальних виплат, допомог і компенсацій із бюджетів всіх рівнів, соціальних фондів і за рахунок коштів підприємств і організацій.

Практика соціального захисту та набутий у цій галузі досвід показують, що в умовах кризового стану економіки необхідно активно проводити політику попереджувальних заходів для соціальної підтримки найбільш соціально незахищених верств населення, в першу чергу, малозабезпечених громадян старше працездатного віку, малозабезпечених непрацездатних громадян і їх сімей, багатодітних сімей. У той же час для працездатних громадян необхідно створити такі умови оплати праці, щоб вони самі, своєю працею забезпечили достатній рівень і умови життя для себе

і своєї сім'ї, не допускати розширення масштабів нової бідності – бідності серед працездатних.

При розробці і реалізації соціальної політики здається необхідним одночасно вирішувати невідкладні, тактичні задачі для підтримання рівнів діючих соціальних гарантій і вдосконалення механізмів соціального захисту окремих соціально незахищених груп населення в кризових умовах розвитку з одного боку, а з другого – вирішувати довгострокові, стратегічні задачі для докорінного реформування системи соціального захисту. І в першу чергу – підвищення ефективності й адресності різноманітних видів соціальної допомоги, розширення страхових підходів, роздержавлення соціальної політики, забезпечення системи моніторингу соціальних процесів та інше.

Невідкладними заходами щодо реформування системи соціального захисту населення є: впровадження механізмів адресної допомоги найбільш незахищеним верствам населення і одночасно поступова ліквідація практики надання її через всілякі дотації та пільги всім категоріям населення незалежно від рівня їх доходів. Основними шляхами реалізації цих мір можна вважати:

- запровадження і фінансове забезпечення на державному рівні мінімальних соціальних гарантій (пенсій, стипендій, допомоги малозабезпеченим непрацездатним громадянам, безробітним);
- нормалізацію пропорцій між середніми і мінімальними рівнями заробітної плати і пенсій, допомогою по безробіттю та допомогою малозабезпеченим громадянам пенсійного віку і сім'ям з дітьми, різними оцінками рівнів бідності;
- запровадження, виходячи з динаміки споживчих цін, попереджувальних заходів соціального захисту й адресної допомоги і субсидій.

Вважається необхідним переорієнтувати політику державної соціальної допомоги на створення відповідних умов, при яких малозабезпечені сім'ї (в першу чергу ті, які мають у своєму складі працездатних членів сім'ї) одержали б можливість виходу із кризового стану власними силами.

Така організація соціального захисту дозволить скоротити чисельність сімей, котрим надається допомога держави, і за рахунок цього підвищити її адресність та ефективність, суттєво збільшити розміри підтримки тим, хто її дійсно потребує. Шляхом реалізації такої політики може бути, наприклад, державна політика на ринку праці, направлена на підтримку нетрадиційних форм зайнятості, підтримка різних форм самозахисту і взаємодопомоги громадян і сімей (недержавні

пенсійні фонди, кредитні союзи, споживчі товариства та ін.).

До стратегічних задач реформування системи соціального захисту населення можна віднести, в першу чергу, значний ріст ролі страхових підходів в її механізмах, створення законодавчих, інституціональних і фінансових основ для нової системи соціального страхування [9].

Нова система соціального страхування передбачатиме:

- обов'язкове страхування, пов'язане зі стажем роботи громадянина і його участю у створенні фондів соціального страхування;
- державне страхування окремих категорій громадян і відповідне забезпечення гарантій, які бере на себе держава по їх соціальному захисту (військовослужбовці та ін.);
- добровільне страхування.

Така система соціального страхування повинна забезпечити більш ефективний соціальний захист населення, об'єктивну диференціацію пенсій та інших соціальних гарантій у відповідності до внесків кожного громадянина, його страхового статусу та ін.

Важливим фактором, що обмежує можливості соціальних реформ, є відставання в реформуванні інституціональних основ і нормативно-правового забезпечення системи соціального захисту в Україні. Діючий механізм державного управління системою соціального захисту характеризується значним розпиленням функцій між гілками влади, різними міністерствами, відомствами, профспілками, великою кількістю різних комісій, які займаються питаннями формування соціальної політики. Це не дає можливості сформувати єдину соціальну політику, цілісну систему соціального захисту, оперативно реалізовувати прийняті рішення.

Ще одним фактором, що гальмує соціальні реформи, є, на нашу думку, недосконалість системи управління соціальним захистом населення. Тому розробка нових, науково обґрунтованих підходів щодо удосконалення управління соціальним захистом населення має не тільки теоретичне, але й практичне значення, є суттєвим внеском у розвиток політичної науки.

Слід наголосити на тому, що в сучасних фундаментальних наукових дослідженнях з проблем соціальної політики як вітчизняного, так і зарубіжного видання проблемам удосконалення управління соціальним захистом населення не приділяється особливої уваги. Про те свідчить аналіз вітчизняних та зарубіжних фундаментальних

наукових видань з цієї тематики. У відомій праці О.І. Яковлева, М.І. Бабкіна, П.Д. Павленка та ін. "Основы социальной работы" [17] питання реорганізації та удосконалення соціального захисту населення не виділяються окремо. У монографії Теренса М. Ганслі "Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки" [14], де міститься спеціальний параграф, присвячений соціальному забезпеченню, сутність, функції та структура цієї категорії зовсім не розкриваються.

Позитивним моментом у вирішенні проблем удосконалення управління соціальним захистом населення стало створення на базі двох міністерств: Міністерства праці та соціальної політики України та відповідне реформування структур на регіональному рівні.

Але зараз у ряді областей відбувається передача функцій нарахування та виплати пенсій органам Пенсійного фонду України. І це, на нашу думку, не на користь тим, на кого направлена пенсійна реформа. Підтверджує помилковість такого шляху і практика розвинутих країн.

Ще стародавні філософи вивели мудру формулу,

згідно з якою держава існує не для того, щоб забезпечити рай, а для убереження від пекла. Рай на землі створити неможливо – в цьому нас переконує вся попередня історія людства. І жодна країна світу, яка б розвинута вона не була, подібного не планує і нікому цього не обіцяє. Держава не може і не повинна брати на себе всі соціально-трудова функції, а члени суспільства, склавши руки, чекати манни небесної. "Повні працею всі речі" – стверджує Біблія.

Навіть найрозвинутіші країни не можуть дозволити собі брати на власні плечі величезний комплекс витрат на соціальний захист.

Кожен з нас упродовж життя має нести в серці не лише романтичну любов до Батьківщини, а й реально відповідати за стан справ у ній. Плодами праці кожного з нас звеличується і авторитет держави, і її соціально-економічний потенціал, і, зрештою, добробут кожного громадянина.

Громадянин і держава – соціальні відносини між ними у ХХІ сторіччі мають стати вулицею з двостороннім рухом.

#### Література

1. Бідність в Україні. Звіт // Документ світового банку. – 1996. – 27 червня.
2. Вегера С.А. Соціальний захист вразливих верств населення // Соціальний захист. – 2000. – Травень. – С. 27-32.
3. Дем'яненко В., Скрипниченко М. Модель прогнозування і регулювання життя в Україні // Економіка України. – 1997. – № 7. – С. 30-36.
4. Закон України "Про пенсійне забезпечення" // Сільські вісті. – 1991. – 19 грудня.
5. Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" від 1 червня 2000 року №1768-III // Урядовий кур'єр. – 2000. – 6 липня. – № 120.
6. Конституція України. – К., 1996.
7. Качан Л.С. Запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального страхування // Соціальний захист. – 2000 – червень. – С. 25-28.
8. Основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні (схвалені Урядом Президента України від 13 квітня 1998 р. № 291/98).
9. Праця та соціальна політика в Україні: Аналітично-статистичний збірник. – К.: Соцінформ, 2000.
10. Пенсійна система. Якою їй бути? // Урядовий кур'єр. – 2001. – 27 січня. – № 16.
11. Сахань І.Я. Людина і держава // Соціальна політика. – 2001. – 6 січня. – № 1.
12. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Є. Соціальна політика: навчальний посібник. – К.: УАДУ, 1996. – 360 с.
13. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Є. Соціальна політика // Соціальний захист. Спеціальний випуск. – 1998. – Серпень. – С. 41-46.
14. Теренс М. Ганслі. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Пер. з англ. – К.: Основи, 1996. – 238 с.
15. Указ Президента України "Про першочергові заходи щодо реалізації послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у ХХІ сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки" // Соціальний захист. – 2000. – Березень. – С. 3-4.
16. Шклярський Ю.О. Соціальний захист: розвиток і перспективи // Соціальна політика і соціальна робота. – 1998. – № 1-2.
17. Яковлев А.И., Бабкин Н.И., Павленок П.Д. Основы социальной работы. – К., 1995.

*Стаття надійшла до редакції 19.07.2001 р.*