

УДК 364

## ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ І СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

Лейбенко Г.В.

### IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL SECURITY OF UKRAINE

Leybenko G.V.

*У статті проведено аналіз сучасного стану соціального захисту в Україні та оцінку його ефективності соціального захисту та висування пропозицій щодо її покращення. Визначено пріоритети державної стратегії соціального захисту України спрямованої на підвищення ролі трудових доходів як чинник подолання бідності. Запропоновано заходи щодо зміни стратегічних пріоритетів та ідеології здійснення соціального захисту в Україні, реформування системи соціальних послуг.*

**Ключові слова:** соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна політика, соціальна допомога та пільги.

**Постанова проблеми.** Світова фінансово-економічна криза 2008 -2009 рр. по-новому висвітлила роль систем соціального захисту й соціального забезпечення як автоматичних соціальних та економічних стабілізаторів. Незалежно від рівня економічного розвитку у більш сприятливому становищі опинилися країни зі сформованими соціальними стратегіями, адже зростання ВВП чи поліпшення інших макроекономічних показників не мають прямого впливу на життя окремої людини. Надання економічному зростанню пріоритету над розширенням системи соціального захисту призводить до збідніння людей, погіршення стану суспільства і зрештою – до економічної стагнації. Заходи соціального захисту виявилися дієвими механізмами сприяння сталому економічному зростанню завдяки підтримці працюючого населення, розширенню його можливостей, підвищенню внутрішнього попиту та продуктивності праці. Вони, по суті, стали головним елементом підвищення продуктивності економіки. Соціальна політика виконує регулюючу й стимулюючу роль у забезпеченні розвитку економіки й створенні умов для ефективного функціонування системи соціального захисту, який стає вже не «актом благодійництва», а способом посилити економічну активність працездатних верств для забезпечення гідного життя всього суспільства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремим аспектам соціального захисту присвятили свої праці вітчизняні й зарубіжні вчені та фахівці, зокрема Л. Тарасенко [1], О. Кочеміровська [6], О. Пищуліна [5], Л. Чорний [2], А. Наполов [4], С. Винник [6], Н. Пилипенко [6], С. Горбатюк [7], О. Мель-

ник[8] та багато інших. Враховуючи недосконалість існуючої системи соціального захисту і соціального забезпечення України, виникає необхідність її вдосконалення.

**Мета. Головно метою** статті є дослідження сучасної структури системи соціального захисту населення і політики України, аналіз її стану, характеристика сучасних процесів, що відбуваються в соціальній сфері.

Виклад основного матеріалу. З-поміж усіх форм соціального захисту, які сьогодні використовуються в Україні, домінуюча роль належить пільгам і соціальним виплатам, які здебільшого є неадресними та не виконують повною мірою функцію соціального захисту й соціальної підтримки найбільш незахищених категорій населення.

Понад третини населення України має певні пільги. Станом на 2012 р. до найчисленніших категорій, які мають право на пільги, належали ветерани праці – близько 4,6 млн осіб; ветерани війни – близько 2,8 млн осіб, серед яких - учасників бойових дій – 325,3 тис., інвалідів війни – 223,1 тис.; особи, які мають особливі заслуги (зокрема трудові) перед Батьківщиною – 1,2 тис. осіб; особи, постраждалі від Чорнобильської катастрофи, – близько 1,9 млн осіб; інваліди – близько 2,6 млн осіб; діти війни – близько 6,1 млн осіб. Право на пільговий проїзд міським транспортом мають 10,5 млн пенсіонерів за віком. Загальна кількість пільговиків – 18 млн осіб, які належать до 600 категорій (не враховуючи пенсіонерів, багато з яких належать до інших пільгових категорій) [1].

Реалізація Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 червня 2009 р. № 594-р (далі – Стратегія) суттєво нічого не змінила у сфері надання пільг (зокрема, через недостатню конкретизацію запланованих заходів щодо реалізації Стратегії) [2].

Соціальний захист та соціальне забезпечення є на сьогодні найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України. Загальний обсяг фінансування за нею перевищує сукупні видатки на охорону

здоров'я, освіту та економічну діяльність. В бюджеті на 2013 рік лівову частку соціальних витрат займає фінансування Пенсійного фонду України. Передбачені дотації на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій у розмірі 61,5 млрд грн і покриття дефіциту Пенсійного фонду в розмірі 21,8 млрд грн.

Слід зазначити, що економічна політика, метою якої є захист інтересів народу, повинна передбачати відповідні заходи до усунення дефіциту Пенсійного фонду, в тому числі заходи, спрямовані на виведення економіки з тіні. Радянська система мала чимало недоліків, але тіньова економіка в ній була зведена до мінімуму. Нинішня ж ситуація, при якій половина зарплати виплачується «в конвертах», а кожен п'ятий працівник взагалі офіційно не працевлаштований, і роботодавець не робить на нього ніяких відрахувань у Пенсійний фонд, - величезний крок назад. Однак розплачуватися за це доводиться не «реформаторам», а трудящим, розплачуватися підвищенням пенсійного віку і не тільки [4].

На соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виділено 2 млрд 623 млн грн, або на 1,2 % більше, ніж у бюджеті 2012 року. При інфляції, яка оцінюється експертами на рівні 6-8 %, це буде означати зниження запланованих реальних соціальних виплат даної групи. Не виключено, що наявний протестний досвід "чорнобильцям" доведеться застосувати і в цьому році [4].

Що ж стосується інших статей соціальних витрат, то звертає на себе увагу зниження на 141 млн грн (на 14,1%) коштів, що виділяються на заходи з реабілітації інвалідів, зниження на 33 млн грн або 20,6 % коштів, виділених на оздоровлення і відпочинок дітей, які потребують особливої уваги та підтримки, зниження на 21 млн грн (5,5%) коштів, що виділяються на виплати жінкам, яким присвоєно звання «Мати-героїня», інвалідам і непрацюючим малозабезпеченим особам, особам, які постраждали від торгівлі людьми, зниження на 1 млн грн (1%), виділених на санаторно-курортне лікування ветеранів війни, жертв нацистських переслідувань та інвалідів [4].

Основними джерелами фінансування витрат, пов'язаних із наданням пільг, є державний та місцеві бюджети. Частина таких витрат здійснюється підприємствами, на яких працювали чи працюють пільгові категорії громадян, а також підприємствами, які надають комунальні, транспортні та інші послуги. Більшість установлених чинним законодавством пільг, соціальних і компенсаційних виплат мають суто декларативний характер, і їх фінансування за рахунок коштів державного бюджету чи державних цільових позабюджетних фондів або ніколи не здійснювалося, або здійснювалося в недостатньому обсязі чи несистематично. Існуюча система пільг і соціальних гарантій, перш за все, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних

груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою, а не на надання мінімального необхідного соціального забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад/ інвалідам, пенсіонерам, тяжкохворим та ін.).

Планування бюджетних коштів на фінансування пільг окремим категоріям громадян залежить не від кількості пільговиків та вартості послуг, а від фінансових можливостей держави. Через відсутність реальних даних про кількість осіб, які мають право на пільги, та їх вартість упровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг суттєво ускладнюється. Відшкодування вартості наданих упродовж року пільг здійснюється в межах фінансових можливостей держави на відповідний рік, а через це знижується якість послуг, які надаються на пільгових умовах, та порушується порядок їх надання. Видатки на надання пільг практично плануються не органами місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження щодо фінансування пільг, а центральними органами виконавчої влади. Органам місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють призначення та надання пільг громадянам, подаються централізовано розраховані показники. Як наслідок, вони не зацікавлені у будь-якій оптимізації, адже кінцева сума на фінансування кожного виду пільг планується з урахуванням наявних коштів державного бюджету та мало залежить від запланованих показників чисельності пільговиків у громаді [3].

Непрозора система пільг і соціальних виплат домінує у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. Замість реального соціального обслуговування населення утримується громіздка мережа державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб. Складність системи соціального захисту щодо адміністрування пільг та обліку категорій громадян, що мають право на отримання пільг, дає можливість для зловживання. Громадяни мають можливість безпідставно отримувати документи, що надають їм можливість користуватися пільгами, на які вони не мають права (наприклад, на безкоштовне користування муніципальним громадським транспортом), і ці порушення здебільшого лишаються безкарними. З іншого боку, не всі особи, які мають право на отримання пільг, фактично їх використовують (наприклад, пенсіонери, які проживають у сільській місцевості, можуть мати пільги з оплати транспортних послуг, але вони не використовують ці пільги, тому що не подорожують).

Система надання пільг створює значне навантаження на ті підприємства, які надають послуги. Організація надання пільг фактично полягає у відшкодуванні витрат підприємствам, які надають певні послуги пільговим категоріям громадян, і вартість наданих таких послуг зазвичай залежить від тариф-

ної політики надавачів послуг, а не від державного регулювання розрахункової вартості пільги. Найбільші за кількістю видів групи у структурі передбачених чинним законодавством пільг становлять: пільги на квартплату, оплату житлово-комунальних послуг та придбання твердого й рідкого побутового палива; пільги на забезпечення житлом та поліпшення житлових умов; пільги на проїзд у міському громадському транспорті, а також транспорті приміського й міжміського сполучення; пільги на придбання/забезпечення ліками, диспансеризацію та лікування, а також санаторно-курортне оздоровлення/лікування [5].

З метою реформування системи пільг, заміни їх на інші механізми соціального захисту, доцільно розв'язання таких завдань у законодавчій сфері.

По-перше необхідно визначити поняття «пільга» в законодавстві. Потрібно розрізнити пільги, що надаються громадянам за життєвих обставин, які зумовлюють необхідність особливої уваги до людини, тобто є частиною державної системи соціального забезпечення, та пільги, пов'язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності.

По-друге здійснити аудит системи чинних пільг, соціальних і компенсаційних виплат та одержувачів пільг задля визначення обсягу потреб у бюджетних коштах для фінансування системи пільг.

По-третє з метою введення адресного надання пільги залежно від доходу родини/особи та впорядкування кола осіб, на яких поширюється пільга:

вилучити з усіх законів положення про пільги за професійною ознакою, які не містять механізмів реалізації, визначення джерел фінансування;

скасувати пільги за професійною ознакою як такі, що не відповідають принципам ринкової економіки, зокрема скасувати пільги отримувачам, до яких належать: народні депутати, та члени їхніх сімей, кандидати у Президенти України, депутати місцевих рад, державні службовці, судді, працівники прокуратури, військовослужбовці, працівники міліції, працівники податкової міліції, особовий склад пожежної охорони, співробітники служби безпеки, журналісти, спеціалісти із захисту рослин, ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ (загальна кількість – 2,5 млн осіб) [8].

Розробити пропозиції щодо внесення змін до законів з питань надання пільг найменш захищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, зважаючи на єдині принципи та критерії за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання.

Трансформувати соціальні пільги, такі як субсидія за користування комунальними послугами, в умовні трансферти (прямі грошові платежі особам або ваучери на придбання певних послуг комунальних підприємств).

Висновки. Отже, впродовж кількох останніх

років Україна проводить радикальне реформування системи соціального захисту населення. Визначаючи те, що ринкові перетворення призводять до значного падіння рівня життя більшості сімей та зважаючи на обмеженість державних фінансових ресурсів, уряд України створив нові програми адресної соціальної допомоги. Відмітною рисою такого підходу є те, що соціальна допомога надається лише найбільш нужденним.

Сьогодні на порядку денному пошук оптимальних шляхів надання соціальної допомоги та послуг на місцевому рівні. Запровадження нових і вдосконалення діючих соціальних програм дають можливість оптимізувати управління системою соціального захисту населення на рівні кожного регіону, забезпечити високу якість та оперативність надання послуг найуразливішим громадянам і сім'ям [6].

Питання соціального захисту громадян - це понад усе прерогатива державної політики. Держава вживає заходів щодо вирішення питань економічного становища і гарантій соціального захисту громадян. Але треба сказати відверто, що сьогодні держава не готова внаслідок економічних обставин забезпечити виконання програм соціально-орієнтованого напрямку. Тому органи місцевого самоврядування змушені вирішувати питання соціального захисту населення, шукати кошти для фінансування міських програм соціальної допомоги громадянам. Необхідно зазначити, що ці питання завжди були головними в діяльності місцевих Рад та їх виконавчих органів [7].

Аналіз та визначення рівня достатності наданих допомог показав, що система потребує реформування, впровадження нових шляхів та методів, котрі без додаткових затрат коштів, матеріальних засобів дозволять працювати більш результативно на користь тих, хто потребує соціального захисту.

### Література

1 Тарасенко Л. Право на пільги – конституційне право на соціальний захист чи нездатність держави забезпечити належний життєвий рівень іншим чином, [Електронний ресурс]: / Л. Тарасенко. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/1192>.

2 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1192-р.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1192-2009-%D1%80>.

3 Чорний Л. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування / Л. Чорний. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с.

4 Наполов А. Аналіз Госбюджета України-2013 [Електронний ресурс] / А. Наполов. – Режим доступу: <http://gaslo.info/?p=2978>.

5 Кочемировська О. О., Пищуліна О. М. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в

Україні : аналітична доповідь / О. О. Коchemirows'ka, О. М. Пищуліна – К. : НІСД, 2012. – 88 с.

6. Винник С.О., Пилипенко С. О. Сучасні системи соціального захисту населення і перспективи їх запровадження в Україні / С.О. Винник, Н.М. Пилипенко // Економіка і регіон. – 2011. - №1. – С.118-119.

7. Горбатюк С. Соціальна робота як засіб впливу на формування соціального самопочуття населення України / С. Горбатюк // Вісник НАДУ при Президентів України. – 2009. - №1. – С.229-230.

8. Мельник О. Реформування системи соціального забезпечення як механізм формування засад розвитку середнього класу в Україні / О. Мельник // Вісник НАДУ при Президентів України. – 2010. – №1. – С.273.

#### References

1. Tarasenko L. Pravo na pil'gi – konstitucijne pravo na social'nij zahist chi nezdatnist' derzhavi zabezpechiti nalezhnij zhittєvij riven' inshim chinom, [Elektronnij resurs]: / L. Tarasenko. – Rezhim dostupu: <http://www.pilga.in.ua/node/1192>.

2. Pro zatverdzhennja planu zahodiv z realizacii Strategii uporjadkuvannja sistemi nadannja pil'g okremim kategorijam gromadjan do 2012 roku: rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraїni vid 7 zhovtnja 2009 r. N 1192-r.- [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1192-2009-%D1%80>.

3. Chornij L. Sistema social'nogo zahistu ta social'nogo zabezpechennja v Ukraїni. Real'nij stan ta perspektivi reformuvannja / L.Chornij . – К.: Centr gromads'koї ekspertizi, 2009. – 104 s.

4. Napolov A. Analiz Gosbjudzhetu Ukrainy-2013 [Elektronnij resurs] / A. Napolov . – Rezhim dostupu: <http://gaslo.info/?p=2978>.

5. Kochemirows'ka O. O., Pishhulina O. M. Osnovni naprjami optimizacii sistemi social'nogo zahistu v Ukraїni : analitichna dopovid' / O. O. Kochemirows'ka, O. M. Pishhulina – К. : NISD, 2012. – 88 s.

6. Vinnik S.O., Pilipenko S. O. Suchasni sistemi social'nogo zahistu naseleennja i perspektivi ih zaprovadzhennja v Ukraїni / S.O. Vinnik, N.M. Pilipenko // Ekonomika i region. – 2011. - №1. – С.118-119.

7. Gorbatjuk S. Social'na robotf jak zasib vplivu na formuvannja social'nogo samopochuttja naseleennja

Ukraїni / S. Gorbatjuk // Visnik NADU pri Prezidentovi Ukraїni. – 2009. - №1. – С.229-230.

8. Mel'nik O. Reformuvannja sistemi social'nogo zabezpechennja jak mehanizm formuvannja zasad rozvitku seredn'ogo klasu v Ukraїni / O. Mel'nik // Visnik NADU pri Prezidentovi Ukraїni. - 2010. – №1. – С.273.

#### **Лейбенко А.В. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ**

*В статье проведен анализ современного состояния социальной защиты в Украине и оценка его эффективности. Определены приоритеты государственной стратегии социальной защиты Украины, направленной на повышение роли трудовых доходов как фактор преодоления бедности. Предложены мероприятия по изменению стратегических приоритетов и идеологии осуществления социальной защиты в Украине, реформирования системы социальных услуг.*

**Ключевые слова:** социальная защита, социальное обеспечение, социальная политика, социальная помощь и льготы.

#### **Leybenko G.V. IMPROVING SOCIAL SECURITY AND SOCIAL WELFARE IN UKRAINE**

*The analysis of the modern state of social defence in Ukraine and estimation of his efficiency is conducted in the article. Certainly priorities of state strategy of social defence of Ukraine, directed on the increase of role of the earned incomes as factor of overcoming of poverty. Measures on the change of strategic priorities and ideology of realization of social defence in Ukraine, reformations of the system of social services are offered.*

**Key words:** social defence, public welfare, social politics, social help and privileges.

**Лейбенко Г.В.** - слухач магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

Рецензент: **Третяк В.В.**, д.е.н., професор кафедри «Міжнародна економіка» Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

Стаття подана 13.06.2013