

УДК 351.84: 364

А. А. Халецька,  
к. н. держ. упр., доцент, докторант, Національна академія державного управління при  
Президентіві України

# НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ЩОДО ПОМ'ЯКШЕННЯ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ БІДНОСТІ

**Стаття присвячена обґрунтуванню напрямів вдосконалення системи соціального захисту населення у вирішенні проблем пом'якшення негативних наслідків бідності, зниження соціальної нерівності, запобігання соціальному утриманству в Україні. Детально розглянуті напрями державного регулювання розвитку економічної бази установ соціального захисту населення на сучасному етапі.**

**The article has been devoted to the substantiation of directions of improvements of the system of social protection of population in the decision of problems of moderation of negative sequences of poverty, minimization of social inequality, prevention of social dependancy in Ukraine. It has been given the detailed description of the ways of public administration in development of economic basis of institutions of social protection of population in modern conditions.**

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Зв'язок із науковими і практичними завданнями. Державне регулювання розвитку системи соціального захисту населення на сучасному етапі повинне бути направлене на рішення пріоритетних цілей на довгострокову перспективу (гарантування членам суспільства мінімального доходу, забезпечення їх прийнятним рівнем соціальних послуг) та середньострокову перспективу (пом'якшення негативних наслідків бідності, зниження соціальної нерівності, запобігання соціальному утриманству). Пріоритетні цілі повинні встановлюватися відповідно певних вимог і бути досяжними, реальними та гнучкими, тобто адаптованими до сучасних напрямів державного регулювання, вимірятися кількісно і бути орієнтованими на загальнолюдські цінності.

В Україні останнім часом набуває дедалі ширших вимірів економічна криза, розповсюджуючись і на соціальну сферу. Підсумки січня 2009 року засвідчують погіршення ситуації на рівні доходів населення. Темпи приросту реальних наявних доходів, які становили в січні-серпні 13,4 %, за підсумком року знизились до 10,3 %. Темпи приросту реальної заробітної плати за вказаний період знизилися з 8,5 до 6,3 %. У промисловості, будівництві, сільському та лісовому господарстві середньомісячна заробітна плата в грудні була нижчою, ніж в серпні. Різке погіршення фінансового стану підприємств наприкінці 2008 року стало причиною згорання інвестиційної діяльності, скорочення зайнятості та зниження бюджетних надходжень [1].

Для вирішення мети пом'якшення негативних наслідків світової фінансово-економічної кризи державне регулювання повинне удосконалюватися у напрямі стабілізації економіки.

Україна в даний час знаходиться в полоні "кола бідності". Низький дохід на душу населення обмежує можливість заощаджень і накопичень, зберігається низька продуктивність праці та низький рівень життя. Низькі доходи означають і

низький попит. У результаті мізерні ресурси, з одного боку, і відсутність стимулів, з іншого боку, перешкоджають інвестуванню у фізичний і в людський капітал. Це означає, що продуктивність праці залишається низькою. А оскільки продуктивність визначає дохід кожного працівника, то особистий дохід є низьким.

Завдання державного регулювання щодо пом'якшення негативних наслідків бідності полягає в забезпеченні вибору ефективних напрямів для досягнення зростання доходів громадян, заощаджень, вкладень інвестицій і підняття продуктивності праці.

## АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Виділення невирішених питань. Державне регулювання в соціальній сфері повинне удосконалюватися у напрямі регулювання демографічної ситуації і реальному заохоченні волі до розвитку приватного підприємництва, спонукання суспільства до соціальної активності.

Особливу увагу вивченню механізмів активізації соціальної політики на державному рівні надають такі відомі вітчизняні науковці, як В.Я. Бідак, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Е.М. Лібанова, О.М. Палій та В.А. Скуратівський, С. Сіденко та інші.

На думку А.О.Дегтяря, в соціальному розвитку України можна виділити певні етапи, а саме:

1. Різке падіння життєвого рівня населення (1991—1995 рр.), яке, за даними Світового банку, за період 1989 — 1995 рр. характеризувалося зниженням: рівня зарплати на 61,4%, кількості шлюбів — на 12%, рівня народжуваності — на одну третину, тривалості життя у чоловіків — на 3,2 роки, у жінок — на 1,8 роки, числа учнів у середніх школах — на 7,4%. Водночас, зросли витрати на їжу на 26%, рівень злочинності — на 78%, число засуджених неповнолітніх — на 64% (9,9% в загальній кількості злочинів припадало на неповнолітніх). Проведені експертами спостереження показали, що у 88% українців відбулося значне погіршення життєвого рівня [2].

2. Зменшення падіння життєвого рівня населення (1996—1999 рр.), яке за деякими напрямками характеризувалося стабілізацією ситуації. Тривалість життя у 1999 р. у порівнянні з 1995 р. підвищилася на 1,2 роки і склала 68,1 року. Сукупна частка учнів досягла у 1999 р. 75,8%. ВВП на душу населення, обчислений за паритетом купівельної спроможності (ПКС), склав 3,5 тис. доларів США.

3. Орієнтація на покращення життєвого рівня населення (2000 рік — по нинішній час).

Цей етап характеризується соціальною спрямованістю економіки. Так, у розробку основних прогнозних показників розвитку України на 2004—2015 рр. введено спеціальний розділ "Людський капітал — основний стратегічний ресурс держави".

Разом з тим, одержання доходів населенням супроводжується нерівністю. Основними причинами нерівності доходів населення виступають розходження в здібностях, освіті та навчанні, у професійних перевагах і готовності ризикувати, нерівність володінням власністю та монополія на ринку, а також удача, зв'язки, нещастя та дискримінація [3].

Ступінь нерівності в розподілі доходу і багатства графічно показана за допомогою кривої Лоренца, яка наочно відбиває частку доходу, що припадає на різні групи населення. Чим більше увігнутість кривої Лоренца, тим більш нерівномірним є розподіл доходу (рис. 1).

Існування бідності в Україні не викликає сумніву, проте офіційно не визначено критеріїв та показників вимірювання бідності, які мають бути невід'ємною складовою стратегії подолання бідності. Бідність це економічний стан частини населення і сімей, що стоять на відносно низькому рівні забезпеченості грошовими, майновими й іншими ресурсами, а отже, і на низькому рівні задоволення своїх матеріальних і духовних потреб. Кількість бідного населення і рівень його життя залежать від стадії розвитку суспільного виробництва та визначаються комплексом суспільно-політичних і соціально-економічних умов: вища стадія суспільного виробництва забезпечує потенційні можливості вищого порогу бідності. Межі бідності можуть бути оцінені на основі фактичної і нормативної забезпеченості населення ресурсами для особистого споживання, і відповідно рівнів задоволення матеріальних і духовних потреб людей.

Сім'я живе в бідності, коли її основні потреби перевищують кошти, що є у наявності для задоволення цих потреб. Потреби сім'ї визначаються багатьма чинниками: кількістю членів сім'ї, їх станом здоров'я, віковими особливостями її членів тощо. Кошти сім'ї складаються з поточних доходів, трансфертних платежів, зроблених раніше заощаджень, власності, грошової (пенсії, стипендії, субсидії) та негрошової (медичне обслуговування, оплата житла) соціальної допомоги (табл. 1).

Визначення бідності, прийняте в розвинених країнах, засноване на розмірі сім'ї. У США 8,5% всього населення, тобто близько 21 млн людей, живе в бідності [4]. На сучасному етапі розвитку в Україні застосовується відносний критерій для оцінки бідності — 75 % медіанних сукупних витрат у розрахунку на умовного дорослого. Такий вибір критерію враховує низький рівень життя, поширення незареєстрованих видів діяльності та значні обсяги незареєстрованих доходів населення України, а також відповідає міжнародній практиці. Звідси в Україні межа бідності склала 56,6 % прожиткового мінімуму.

Склад бідного населення неоднорідний. Ця категорія охоплює велику кількість сільських і міських жителів, молодих і старих, різних національностей. Цей факт істотно ускладнює державне регулювання щодо пом'якшення негативних наслідків бідності.

Перехід економіки України до ринку припускає перебудову в системі державного регулювання, зокрема системи державного регулювання соціальним

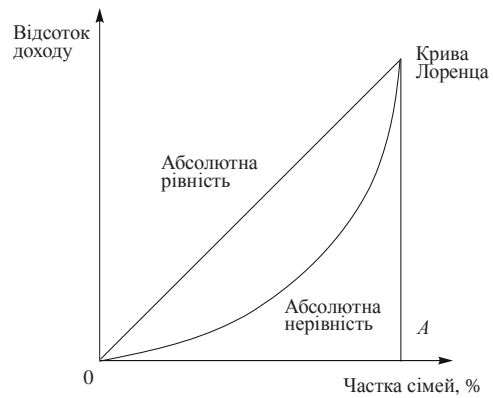


Рис. 1. Крива Лоренца

розвитком країни. Чинна система державного регулювання соціальним розвитком у даний час не дозволяє забезпечити нормальні умови для життєдіяльності людини. У результаті рівень життя населення знижується, багато хто виявляється за межею бідності, не маючи можливості задовольняти свої найнасущніші потреби.

У даній статті наголошується, що для вирішення мети зниження соціальної нерівності, державне регулювання повинне удосконалюватися у напрямі перерозподілу доходу.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Обґрунтування отриманих результатів. Держава повинна виконувати статтю 13 Конституції України, в якій зафіксовано, що Україна має соціальну спрямованість економіки, а всі суб'єкти права власності рівні перед законом [5].

Держава бере на себе відповідальність за надання громадянам країни соціального захисту й забезпечення рівних прав у доступі до задоволення соціальних потреб. Соціальний захист розглядається як комплекс законодавчо закріплених соціальних норм гарантованих державою по відношенню до окремих верств населення. Разом з тим, держава бере на себе зобов'язання надавати соціальний захист всім членам суспільства у разі загострення економічної нестабільності (зростання інфляції, спаду виробництва, безробіття, тощо).

Для проведення соціальної політики державі необхідні фінансові ресурси, джерелом яких стають:

- податки, що сплачуються до держбюджету;
- внески на обов'язкове державне соціальне страхування;
- приватні кошти, а саме: витрати підприємств і організацій на соціальні потреби своїх працівників, приватна добродійність інші джерела.

Ослаблення державної політики в області розвитку людських ресурсів у сьогоденні може дорого коштувати в майбутньому.

Ринкова система є знеособленим, неупередженим меха-

Таблиця 1. Співвідношення гранично-допустимих і фактичних показників соціального розвитку в Україні

Показники	Гранично-допустиме значення в світовій практиці	Величина коефіцієнта в Україні, розрахована станом на 2008 р.
Співвідношення доходів 10-ти відсотків найбагатших і найбідніших груп населення	10 : 1	15 : 1
Частка населення, що живе на межі бідності, %	10,0	67,7
Співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати	1 : 3	1 : 3,2
Рівень безробіття, %	8-10	10,1-11,1

нізмом. Ринкова система приносить крупні доходи тим, чия праця високо оплачується через природні здібності, отриману освіту і напрацьовану майстерність. Водночас і ті, хто володіють значним капіталом та земельними площами, одержаними наполегливою працею або успадкованими, отримують від них великі доходи. Але інші члени суспільства володіють меншими здібностями, здобули лише скромну освіту і кваліфікацію. Всі ці люди, як правило, не накопичили або не успадкували значних матеріальних коштів. Отже, їх доходи дуже малі.

Крім того, багато старезних осіб, осіб з фізичними і розумовими недоліками, незамужніх жінок і вдів з неповнолітніми дітьми заробляють мало, або, подібно безробітним, зовсім не мають доходів у межах ринкової системи. Роль державного регулювання полягає в зниженні соціальної нерівності через соціальну підтримку найбільш уразливих верств населення.

Основними напрямками такої підтримки стають:

- упродовження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг;
- соціальна підтримка осіб, які втратили працездатність, та інвалідів;
- соціальна підтримка сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- реформування житлово-комунального господарства.

Зниження соціальної нерівності повинне досягатися також шляхом підняття значущості діяльності установ соціального захисту населення. Питання доцільності відкриття таких установ повинне розглядатися з погляду економічної результативності, або з погляду моральних і етичних цінностей для усунення соціальної нерівності. В умовах перехідної ринкової економіки приватний капітал не бере значної участі у функціонуванні системи соціального захисту населення. Стан справ може виправити державне регулювання шляхом введення податкових пільг. Надання державному регулюванню основної ролі в розвитку економічної бази установ соціального захисту населення можна в цьому випадку виправдовувати і міркуваннями результативності.

Державні та регіональні структури покликані привести у відповідність соціальні потреби установ соціального захисту населення з економічними можливостями держави і регіонів, бо передумовою будь-якого перерозподілу державного і регіонального бюджетів служить зростання валового національного продукту (ВНП). За державними структурами закріплюється завдання комплексного розвитку установ соціального захисту населення, тоді як за муніципальними структурами закріплюється завдання забезпечення соціальної допомоги населенню і соціального обслуговування.

Сучасні українські економісти відзначають поглиблення кризи державного регулювання, викликаного зростанням недовіри населення до кадрів державного управління, що реалізують соціальні реформи, низьку результативність державного регулювання щодо реалізації програм соціального розвитку, зростання числа державних службовців тощо. На їх думку, потрібна раціонально організована робота по регламентації діяльності органів державної влади і державних службовців, відповідальних за соціальний розвиток.

Для вирішення мети запобігання соціальному утриманству державне регулювання повинне удосконалюватися у напрямі стабілізації економіки, розподілу ресурсів і перерозподілу доходу. Конкуренція і особиста економічна зацікавленість є основоположними чинниками зростання сучасної ринкової економіки. Все більшою мірою виизнається, що громадяни повинні отримувати від зусиль особисту вигоду — тільки так можна спонукати їх вживати заходи для розширення виробництва і запобігання соціальному утриманству.

Держава повинна будувати соціальний захист населення так, щоб уникнути помилок надання соціальної допомоги розвинених країн в частині ослаблення стимулів населення до трудової діяльності, що спостерігається сьогодні в США. Більшість добродійних американських програм щодо під-

тримки рівня доходів послабляють стимули до праці. Всі добродійні програми побудовані таким чином, що вартість долара в заробленому доході менша, ніж в чистому доході. Коли заробітки збільшуються, допомога скорочується. Окрема людина або сім'я, що користуються пільгами за декількома добродійними програмами, можуть виявити: при порівнянні розмірів допомоги із зарплатою після вирахування податків, що їх стан погіршає в абсолютному виразі, якщо вони працюватимуть. Добродійні програми ослаблюють ініціативу, заохочують утриманство, сприяють розпаду сімей. Крім того, багато добродійних програм підсилюють роз'єднаність між тими, що працюють і тими, що одержують допомогу, сприяють розвитку "культури бідності", коли бідність стає способом життя і "передається" з покоління в покоління. Система соціальної допомоги населенню в США потребує реформування, особливо в умовах світової фінансово-економічної кризи.

В Україні становлення системи надання соціальної допомоги ще тільки розвивається, але величина допомоги така мала, що прожити на неї неможливо. Вдосконалення функціонування установ соціального захисту населення направлене на інтеграцію і реінтеграцію осіб з обмеженням життєдіяльності працездатного віку в суспільне життя через проведення медичної, соціальної, професійної реабілітації. Проте, при поверненні осіб з обмеженням життєдіяльності до трудової діяльності необхідно дотримувати принципу добровільності та враховувати доцільність проведених витрат на реабілітацію з подальшою результативністю праці реабілітованих осіб.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Таким чином, розкрита роль і вказані напрями державного регулювання розвитку економічної бази установ соціального захисту населення у виділенні пріоритетних цілей щодо пом'якшення негативних наслідків бідності, запобігання соціальному утриманству, зниження соціальної нерівності.

Із всіх розвинених країн, у яких в даний час можна перейняти досвід функціонування ринкової економіки, бажано вибрати не США, а Японію. У Японії існує приватна ініціатива, але і держава відіграє велику роль, впливаючи на розвиток економіки в напрямі позитивного розвитку. Оптимальним рішенням вважається таке комбінування відповідальності державного управління та дії ринкового механізму, при якому частина відповідальності за ухвалення рішень і їх здійснення залишається в руках держави, а частина — у окремих підприємств, колективів. Найважче — знайти правильне співвідношення, важливий вибір показників вимірювання результатів роботи і їх стимулювання.

### Література:

1. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи / Жаліло Я.А., Бабанін О. С., Белінська Я. В. та ін. — К., 2009. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
  2. Дегтяр А.О., Карамішев Д.В. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. — №2(29). — ч. 2. — С. 16—24.
  3. Гриненко А. М. Соціальна політика: навч.- метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. — К.: КНЕУ, 2003. — 309 с.
  4. Щекин Г.В. Теория социального управления: монография / Г.В.Щекин; Межрегион. акад. упр. персоналом: Ред. Е. Н. Козенко. — К.: МАУП, 1996. — 408 с.
  5. Конституція України // Закони України. — Т.10. — К.: 1998. — С. 5—41.
  6. Якубенко В. Принципи соціальної держави // Право України. — 2002. — № 6. — С. 33—38.
- Стаття надійшла до редакції 15.09.2009 р.*