

СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРАНСФЕРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Л. М. Ємельяненко,

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

В. І. Москвіна,

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті розкрито сутність та специфіку дієвості державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій в Україні. Визначено спектр державних соціальних нормативів, класифікацію за різними ознаками та мету їх використання. Здійснено огляд проблематики трансформації соціальної сфери України, наведено дані щодо соціальних виплат, за допомогою методу рейтингування окреслено низький рівень ефективності соціальної політики. Акцентовано увагу на впливі процесу децентралізації на реалізацію соціальної послуг, забезпечення соціальних стандартів, на проблемах розвитку соціальної сфери територіальних громад. Обґрунтовано доцільність запровадження трансфертних соціальних програм для підвищення адресності, публічності та дієвості соціальної політики. Запропоновано шляхи поліпшення дієвості державних соціальних стандартів із використанням трансфертної політики.

Ключові слова: соціальні стандарти; соціальні гарантії; соціальна ефективність; публічне управління; рейтинги; благополуччя; адресність; бенефіціари; соціальний трансферт.

SOCIAL STANDARDS AS A TOOL FOR THE IMPLEMENTATION OF TRANSFER POLICY IN UKRAINE

L. M. Yemelianenko,

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

V. I. Moskvina,

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

The article reveals the essence and specifics of the effectiveness of state social standards and state social guarantees in Ukraine. The range of state social norms, classification according to various features and the purpose of their use are determined. The issue of transformation of the social sphere of Ukraine is reviewed, data on social benefits are given, the low level of efficiency of social policy is outlined with the help of the rating method. The impact of the decentralization process on the implementation of social services, on the provision of social standards, on the problems of development of the social sphere of territorial communities is emphasised. The expediency of introducing transfer social programs to increase the targeting, publicity and effectiveness of social policy is substantiated. Ways to improve the effectiveness of state social standards using transfer policy are proposed.

Keywords: social standards; social guarantees; social efficiency; public administration; ratings; well-being; targeting; beneficiaries; social transfer.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Світові та локальні кризи протягом останніх двох десятиліть по-новому висвітлили роль соціальної політики. Незважаючи на рівень економічного розвитку країни, світовий досвід вказує на те, що країни з чітко сформованою соціальною стратегією опинились у менш скрутному становищі та зазнали менших часових втрат на стабілізацію ситуації в країні. Дієва державна соціальна політика набуває актуальності в період економічних криз та є необхідною для пом'якшення дисфункції внутрішнього ринку. Варто відзначити, що щорічно із державного бюджету України майже 70 % соціальних видатків перерозподіляється на програми покращення рівня життя населення та забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку.

Проте при порівнянні якості життєдіяльності населення в Україні та інших країн світу постає питання про дієвість національних соціальних стандартів та рівень ефективності соціальної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань, пов'язаних із формуванням соціально-економічної політики держави у сфері соціальних стандартів та гарантій, займалось чимало науковців: В. Антонюк, В. Близнюк, М. Волгін, Г. Куліков, Е. Лібанова, Г. Монастирська, О. Максимчук, В. Новіков, О. Новікова, А. Колот, М. Шаповал та інші вчені. Проте окремі аспекти регулювання системи державних соціальних гарантій з точки зору підвищення їх соціальної ефективності недостатньо висвітлені в науковій літературі.

Мета статті полягає в дослідженні специфіки та дієвості державних соціальних стандартів через забезпечення соціальних гарантій, оцінювання рівня їх ефективності методом узагальнення та порівняння зі світовою соціальною статистикою для обґрунтування пріоритетів національної трансфертної політики.

Виклад основного матеріалу. Традиційно соціальна політика пов'язується з державою в контексті її соціальних обов'язків і соціальних прав громадян, співвідношення соціальної відповідальності та економічної ефективності. Сучасний розвиток національної соціальної сфери передбачає передусім формування обґрунтованих соціальних стандартів та визначення на їх основі розмірів державних соціальних гарантій, що розглядається як необхідна умова ефективного економічного розвитку суспільства. Забезпечення соціальних гарантій відбувається шляхом надання матеріальної допомоги (соціальні виплати або соціальні послуги) залежно від багатьох факторів. Визначальною функцією соціальних стандартів постає не стільки механізм кризового втручання, скільки стратегія профілактики негативного впливу можливих соціальних ризиків. Таким чином, вони не лише усувають наслідки соціальної нерівності, а й передбачають збалансований перерозподіл суспільних благ, стаючи способом зменшення нерівності і подолання (недопущення) маргіналізації окремих осіб, сімей та соціальних груп шляхом:

- дотримання принципів самозабезпечення економічно активної частини населення, тобто створення умов для того, щоб працююча особа могла заробляти стільки, скільки дозволяють її здібності та ініціатива;

- забезпечення себе й своєї сім'ї, своєчасна сплата податків, у тому числі на соціальний захист інших;

- гарантування гідного рівня та якості життя тих членів суспільства, які не в змозі досягти його самостійно, через заходи соціальної підтримки найуразливіших верств населення.

Відповідно до визначення Закону України «Про державні соціальні стандарти» (Держкласифікатор, 2002), державними соціальними стандартами є встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій. Відповідно державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат,

установлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Метою встановлення державних соціальних стандартів і нормативів є (Стандарти, 2021):

- 1) визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, передбачених Конституцією України;

- 2) визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації;

- 3) визначення та обґрунтування розмірів видатків бюджетних коштів і коштів соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери.

Отже, базою формування державних соціальних гарантій є соціальні норми і нормативи. Соціальні норми і нормативи – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

Нормативи витрат (фінансування) – показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів.

Класифікація соціальних нормативів здійснюється за характером задоволення соціальних потреб та за рівнем задоволення цих потреб. За першим критерієм виділяють:

- 1) нормативи споживання – розміри споживання в натуральному вираженні за певний проміжок часу (за рік, місяць, день) продуктів харчування, непродовольчих товарів поточного споживання та деяких видів послуг;

- 2) нормативи забезпечення – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів довгострокового користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг;

- 3) нормативи доходу – розмір особистого доходу громадянина або сім'ї, який гарантує їм достатній рівень задоволення потреб, що обчислюється на основі визначення вартісної величини набору нормативів споживання та забезпечення.

За другим критерієм соціальні нормативи поділяються на такі:

- 1) нормативи раціонального споживання – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб;

2) нормативи мінімального споживання – соціально прийнятний рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг з огляду на соціальні або фізіологічні потреби;

3) статистичні нормативи – нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп.

За сферою застосування розрізняються такі види державних соціальних стандартів і нормативів:

- державні соціальні стандарти у сфері доходів населення (для визначення розмірів державних соціальних гарантій у сфері оплати праці, виплат за обов'язковим державним соціальним страхуванням, права на отримання інших видів соціальних виплат і державної соціальної допомоги та їхніх розмірів, а також визначення пріоритетності напрямів державної соціальної політики);

- державні соціальні нормативи у сфері надання соціальних послуг (для визначення розмірів державних гарантій соціальної підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах);

- державні соціальні нормативи у сфері житлово-комунального обслуговування (для визначення державних гарантій щодо надання житлово-комунальних послуг та розмірів плати за житло і житлово-комунальні послуги, які забезпечують реалізацію конституційного права громадянина на житло);

- державні соціальні нормативи у сфері транспортного обслуговування та зв'язку (норми забезпечення транспортом загального користування, показники якості транспортного обслуговування і норми забезпечення населення послугами зв'язку);

- державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я (перелік та обсяг гарантованого рівня медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, нормативи надання медичної допомоги, показники якості надання медичної допомоги, нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами, нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою, нормативи забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я, нормативи санаторно-курортного забезпечення, нормативи забезпечення харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я);

- державні соціальні нормативи у сфері забезпечення навчальними закладами (перелік та обсяг послуг, що надаються державними і кому-

нальними закладами дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти, нормативи граничного наповнення класів, груп та співвідношення вихованців, учнів, студентів і педагогічних працівників у навчальних закладах, норми матеріального забезпечення навчальних закладів та додаткових видів соціального і матеріального забезпечення учнів);

- державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами культури (перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, показники якості надання населенню послуг закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, нормативи забезпечення населення закладами, підприємствами, організаціями та установами культури);

- державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами фізичної культури та спорту (перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню закладами фізичної культури, спорту, а також дитячо-юнацькими спортивними школами, нормативи забезпечення населення закладами фізичної культури та спорту);

- державні соціальні нормативи у сфері побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування (нормативи забезпечення населення побутовими послугами, показники якості надання побутових послуг; нормативи забезпечення торговельною площею та місцями в закладах громадського харчування; показники якості та безпеки товарів і послуг підприємств громадського харчування.

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (2002) основними державними соціальними гарантіями є: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

До числа інших державних соціальних гарантій законами України з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян встановлюються державні гарантії щодо:

- рівня життя населення, що постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;

- стипендій учням професійно-технічних та студентам державних закладів вищої освіти;

- індексації доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін;

- надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування;

- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

Основну роль у забезпеченні гідного рівня життя населення через дієвість соціальної політики в Україні відіграє саме держава. Соціальними інструментами є послуги у стаціонарних установах, грошові допомоги, соціальні пільги і послуги, що надаються в громаді.

В останні роки в соціально-економічному розвитку регіонів складається вкрай загрозлива картина через їх соціальну нерівність, що особливо поглиблюється на рівні міст, селищ, сіл, призводить до розбалансування території України, в остаточному підсумку загрожує її цілісності. Роками науковцями фіксуються системні проблеми посилення територіальних диспропорцій у рівні якості життя населення, які зумовлюють зовнішні та внутрішні міграційні процеси, призводять до відпливу трудових ресурсів із прикордонних та сільських територій, монофункціональних міст, порушення системи розселення, зростання розриву між центром та віддаленими від нього територіями, подальшого загострення соціальної, економічної та екологічної кризи на слабкорозвинених територіях та їх маргіналізації. У цьому контексті важлива роль відводиться як вибору новітньої моделі та механізмів децентралізації соціальної політики, так і процесу адміністрування соціальних послуг (Ємельяненко, 2021). У процесі реалізації реформи децентралізації повноваження з надання соціальних послуг населенню передаються з центрального рівня на місцевий, тобто об'єднаним територіальним громадам (ОТГ). Кожна ОТГ зобов'язана надавати базові соціальні послуги. Водночас кожна соціальна послуга надається за відповідним соціальним стандартом, який затверджує Міністерство соціальної політики. Слід зазначити, що з 1 січня 2020 р. набула чинності нова редакція Закону України «Про соціальні послуги» (2019), який визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих

на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Розміри державних соціальних гарантій подано у табл. 1. Варто відмітити, що розміри державних соціальних гарантій мають позитивну динаміку до зростання, проте в більшості випадків зовсім не задовольняють реальних потреб населення. Так, мінімальна пенсія за проаналізований період становить менше ніж 100 % від прожиткового мінімуму, що вказує на знецінення осіб похилого віку при формуванні державних соціальних гарантій та державних соціальних стандартів.

Питання про те, чи є окремі форми соціального захисту, зокрема пільги та компенсаційні виплати, змістом прав і свобод людини, залишається дискусійним, оскільки в низці випадків вони не гарантують достатній життєвий рівень, не підтримують у складних життєвих ситуаціях і не підтверджують визнання певних заслуг перед державою, а просто надають привілейоване становище певним категоріям громадян, тим самим ставлячи інших осіб у нерівне з ними становище.

Показником, що вказує на дієвість державних соціальних стандартів та гарантій, є показники соціального розвитку і показники соціальної ефективності державного управління. Соціальна ефективність є задоволенням соціальних цілей та потреб населення через здійснення державою управлінської діяльності (Приходченко, 2009).

На макроекономічному рівні забезпечення соціальної ефективності управління досягається шляхом поліпшення умов праці та побуту, збільшення розмірів заробітної плати, удосконалення структури кадрів державних апаратів, підвищення освітнього рівня державних службовців, запровадження мотиваційних заходів для підвищення трудової активності громадян, рівня соціально-культурного обслуговування громадян, створення соціальної інфраструктури. Проте соціальні наслідки неефективного державного управління можуть бути виражені у зростанні рівня безробіття, посиленні інфляції, погіршенні екологізації виробництва або діяльності.

Показниками соціальної ефективності державного управління є авторитетні рейтинги міжнародних організацій (табл. 2), відповідно до експертного оцінювання яких установлено досить низький рівень соціальної ефективності державного управління в нашій країні.

Таблиця 1. Розміри державних соціальних гарантій в Україні за 2017–2021 роки

1	2	3	4	5	6
Показник	2017	2018	2019	2020	2021
Прожитковий мінімум (ПМ)	1544	1700	1853	2027	2189
Мінімальна заробітна плата	3200	3723	4173	4723	6000
Мінімальна пенсія	1247	1452	1497	1638	1769
Допомога на поховання для працюючих та членів їх сімей	2200	4100	4100	4100	4100
Щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг					
для працездатних осіб на одну особу (члена сім'ї)	442	442	442	442	442
для осіб, які отримують пенсію, дітей, студентів денної форми навчання ЗВО та учнів закладів ПТО, які досягли 18-річного віку	884	1000	1000	1000	1000
для осіб з інвалідністю I групи та дітей з інвалідністю	1247	1784,90	1946,10	2129,40	2299,70
для осіб з інвалідністю II групи	1247	1578,95	1721,55	1883,70	2034,35
для осіб з інвалідністю III групи	1247	1373	1497	1638	1769
Державна допомога сім'ям з дітьми					
допомога при народженні дитини:	41280	41280	41280	41280	41280
допомога на дітей одиноким матерям (середнє значення)	1548	1705,00	1858	2033	2196,00
допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням (середнє значення)	3044	3352	3653	4996	5395
допомога на дітей з інвалідністю, які перебувають під опікою чи піклуванням (максимальний розмір):	x	x	x	6995	7553
допомога на дітей, хворих на тяжкі захворювання до встановлення інвалідності	x	x	1497	1638	1769
Державна соціальна допомога малозабезпеченими сім'ям					
для працездатних осіб	336,00	370,02	403,41	525,50	794,50
для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю	1247	1373	1497	1638	1769
для дітей віком (середнє значення)	1315	1449	1579	1728	2854
Допомога на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях	x	x	1700	1700	1700
Тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме	x	x	999	1079	1079
Щомісячна грошова допомога особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею	x	x	1853	2027	2189
Державна соціальна допомога особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю					
Особам з інвалідністю з дитинства I групи з надбавкою на догляд: – підгрупа А	2561,90	2876,40	3074,90	3364,60	4422,50
Особам з інвалідністю з дитинства II групи *	1247	1452	1497	1638	2741,95

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6
Одиноким особам з інвалідністю з дитинства II групи, які за висновком медико-соціальної експертної комісії потребують постійного стороннього догляду з надбавкою на догляд *	1247	1452	1497	1638	1769
Особам з інвалідністю з дитинства III групи *	1247	1452	1497	1638	2388,15
Одиноким особам з інвалідністю з дитинства III групи, які за висновком медико-соціальної експертної комісії потребують постійного стороннього догляду з надбавкою на догляд *	1247	1452	1497	1638	2741,95
На дітей з інвалідністю (від 0 до 18 років) *	1247	1452	1497	1638	1769
На дітей з інвалідністю до 6 років з надбавкою на догляд	1550,40	1762,40	1860,90	2036,10	2198,80
На дітей з інвалідністю до 6 років з надбавкою на догляд (підгрупа А)	2227,90	2508,40	2673,90	2925,60	4119,80
На дітей з інвалідністю від 6 до 18 років з надбавкою на догляд	1717,40	1946,40	2061,40	2255,60	2435,80
На дітей з інвалідністю від 6 до 18 років з надбавкою на догляд (підгрупа А)	2561,90	2876,40	3074,90	3364,60	4830,80
На дітей з інвалідністю, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, без надбавки на догляд	1309,35	1524,60	1571,85	1719,90	1857,45
На дітей з інвалідністю, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, до 6 років з надбавкою на догляд	1986,85	2270,60	2384,85	2609,40	2817,95
На дітей з інвалідністю, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, до 6 років з надбавкою на догляд (підгрупа А)	2664,35	3016,60	3197,85	3498,90	4738,95
На дітей з інвалідністю, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, від 6 до 18 років з надбавкою на догляд	2153,85	2454,60	2585,35	2828,90	3054,95
На дітей з інвалідністю, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, від 6 до 18 років з надбавкою на догляд (підгрупа А)	2998,35	3384,60	3598,85	3937,90	5449,95
Державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю					
Особам з інвалідністю I групи, жінкам, яким присвоєно звання «Мати-героїня» *	1247	1452	1497	1638	1769
На одну дитину померлого годувальника	1247	1452	1497	1638	1769
На двох дітей померлого годувальника	1496,4	1742,4	1796,4	1965,6	2122,8
На трьох і більше дітей померлого годувальника	1870,5	2178	2245,5	2457,0	2653,5
Особам з інвалідністю II групи *	1247	1452	1497	1638	1769
Особам з інвалідністю III групи *	1247	1452	1497	1638	1769
Священнослужителям, церковнослужителям та особам, які протягом не менше 10 років до введення в дію ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації» займали виборні або за призначенням посади в релігійних організаціях *	949	1373	1497	1638	1769
Особам, які досягли віку, встановленого Законом *	949	1373	1497	1638	1769

* Джерело: складено авторами на основі (Державні стандарти, 2018; Державні стандарти, 2021).

Таблиця 2. Рейтинги соціального розвитку України на початок 2021 року

Назва рейтингу	Організація чи джерело	Місце
Витрати на охорону здоров'я	Світовий банк	75 / 189
Витрати на освіту	Світовий банк	45/197
Індекс людського розвитку	Програма розвитку ООН	74/ 189
Індекс свободи людини	The Cato Institute	110/ 162
Рейтинг за рівнем життя	Legatum Institute	92/149
Рейтинг за рівнем соціального прогресу	The Social Progress Imperative	63/163
Індекс щастя	UN Sustainable Development Solutions Network, Center for Sustainable Development Columbia University, The Earth Institute Columbia University	110/149
Рейтинг якості життя літніх людей	HelpAge International	73//96
Всесвітній індекс благодійності	Charities Aid Formation, Gallup	101/126
Індекс гендерного розриву	World Economic Forum	74/156
Індекс рівня освіти	United Nations Development Programme (UNDP), UNESCO Institute for Statistics.	47/189
Рівень продовження життя	United Nations Development Programme (UNDP)	114/191
Індекс екологічної ефективності	Yale Center for Environmental Law and Policy	60/180
Індекс демократії	Economist Intelligence Unit	79/167
Рейтинг рівня зайнятості	International Labour Organization	141/180
Рейтинг рівня безробіття	International Labour Organization	51/180
Індекс ведення бізнесу	The World Bank Group	64/190

*Джерело: складено авторами на основі (Рейтинг, 2021).

На сьогодні існує проблема низької дієвості соціальних трансфертів у питанні відновлення добробуту уразливих верств населення, низького ступеня їх адресності та дестимулюючого впливу на працездатне населення і низької ефективності системи соціальних пільг. При цьому однією з найважливіших причин неефективності соціального захисту в Україні є продовження практики планування суспільних витрат на соціальний захист на основі занижених соціальних стандартів, що враховують можливості державних фінансів, а не реальну потребу в фінансуванні соціальних програм. Серед недоліків в адмініструванні системи соціальних трансфертів слід відмітити: недостатність засобів боротьби з отриманням допомоги шляхом махінації; низька ефективність діяльності соціальних інспекторів у виявленні підозрілих справ; невідповідність задекларованих доходів реальному матеріальному становищу сім'ї; великий обсяг призначення допомоги «як винятку»; наявний дисбаланс у структурі самих соціальних трансфертів, у якій переважають натуральні трансферти, яких приблизно 13 %, та соціальна допомога – більш ніж 50 % (Смельяненко, 2019). На жаль, поки що в Україні відсутня стратегія перебудови політики вирівнювання загалом і використання соціальних трансфертів. Механічне збільшення частки трансфертів у структурі доходів домогосподарств не має пропорційної

залежності зі ступенем нерівності в суспільстві. Ефективність соціальної підтримки нужденних та політики вирівнювання на основі соціальних трансфертів зумовлюється дієвістю системи соціальних стандартів. Останні задають мінімальні, оптимальні та цільові точки відліку й орієнтири, користуючись якими соціальний трансферт здатен на практиці виконати свою роль.

Наразі в Україні відбувається реформа децентралізації, одним із завдань якої є збільшення ролі й значення місцевого самоврядування в розвитку соціальної сфери. Децентралізація передбачає реорганізацію майнових та фінансово-господарчих відносин у соціальній сфері з метою підвищення доступності та якості послуг, що надаються закладами соціальної інфраструктури. На сьогодні найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери територіальних громад є: недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури; недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери; недостатній рівень якості послуг, що надаються населенню об'єктами соціальної сфери.

Відповідності між зобов'язаннями держави та можливостями їх фінансування можна досягти двома способами: збільшенням видатків на пільги

до рівня їх повного забезпечення чи скороченням зобов'язань держави відповідно до її фінансових можливостей. Перший варіант малоймовірний, оскільки потребуватиме збільшення в кілька разів витрат бюджету на пільги, що неможливо й не виправдано, оскільки вони надаються незалежно від доходу. Другий варіант фактично означає перегляд системи пільг, її принципів і функцій, скорочення кола пільговиків.

Часто адресна допомога має цільовий характер. Адресна допомога може надаватися в грошовій і натуральній формах. Порівняно з пільгами адресна допомога має низку переваг, а саме: адресна допомога краще забезпечує соціальну справедливість, оскільки неодмінною умовою її надання є малозабезпеченість. Отже, держава підтримуватиме лише тих, хто найбільше цього потребує. Також адресна допомога ефективніша, оскільки цільовий характер адресної допомоги дає змогу не розпорошувати ресурси, а спрямовувати їх тим особам і на ті цілі, які є пріоритетними. Це дає можливість збільшити підтримку найнужденнішим за інших рівних умов. Адресна допомога забезпечує ринкові розрахунки між різними економічними агентами, що сприяє поліпшенню фінансового стану підприємств – надавачів пільгових послуг. Іншою особливістю є сприяння економії, оскільки завжди сама допомога обмежена, на відміну від пільг, обсяги споживання яких не завжди нормовані. Слід зазначити, що вартість адресної допомоги для бюджету може бути чітко підрахована.

Адресна допомога набула найбільшого поширення в сучасній світовій практиці соціальних програм. Так, створюються трансфертні соціальні програми, що залежно від цілей надаються безпосередньо бенефіціарам у чітко охарактеризовані строки. Ефективність трансфертних соціальних програм багато в чому залежить від методики, прийнятої для ідентифікації та відбору призначених бенефіціарів. Категорійно-географічні методи ідентифікації разом із використанням показника доходу та/або багатства за допомогою тестування проксі-засобів тощо наразі широко використовуються при відборі домогосподарств (або фізичні особи), які мають право на отримання соціальних трансфертів у більшості країн світу. На практиці більшість програм функціонує на комбінації методів, у деяких випадках прийнятих поетапно процедур, починаючи від найбільш вразливих отримувачів до порогових домогосподарств верхньої межі, які відокремлюють придатних від злидених. Використання кількох методик надає можливість

отримати більш високий рівень від провадження соціальної програми на основі трансфертів із урахуванням помилок виключення відбору бенефіціарів.

Категоричність дотримання всіх умов відбору бенефіціарів гарантує у більшості випадків чіткість механізму ідентифікації, що дає можливість позбутися проблеми адресності виплат. Групи отримувачів на практиці можуть бути визначені за віком (наприклад діти, люди похилого віку), станом здоров'я (наприклад люди з ВІЛ/СНІД та хронічними хворобами, інвалідністю тощо) і наявними соціально-неблагополучними умовами життя (наприклад вдови, сироти).

Висновки. За результатами дослідження спеціфіки державних соціальних стандартів України встановлено низький рівень їх дієвості. Наша країна має низькі позиції у світових рейтингах соціального розвитку, що вказує на неефективність діяльності уряду в напрямі забезпечення гідного рівня життя населення. З урахуванням таких факторів, як постійно зростаючий рівень бідності населення, зростання рівня безробіття, низький рівень соціальних гарантій, рівень забезпечення соціально-економічного розвитку країни не відповідає адекватним потребам населення.

Як показує досвід інших країн, реформування системи пільг може бути тривалим та болісним процесом. Однак потреба в цьому вже назріла: в умовах бюджетних обмежень і у край низьких розмірів допомог, що надаються малозабезпеченому населенню, держава не може витратити кошти платників податків на підтримку небідних осіб, якими є більшість отримувачів пільг. Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Ми вбачаємо два можливих вектори реформування системи соціальних виплат:

І. Упорядкування системи пільг, підвищення рівня адресності надання пільг (на короткий та середньостроковий період):

1) установа мораторію на запровадження нових видів пільг і розширення кількості пільгових категорій населення;

2) упорядкування законодавства з надання пільг;

3) забезпечення автоматизованого обміну даними з комунальними підприємствами про суми, обчислені з урахуванням фактичного споживання пільг, для підтримання в актуальному стані єдиного персоналізованого реєстру отримувачів пільг, що підвищить точність обрахунків витрат на пільги;

4) непоширення пільг на членів сім'ї пільговика;

5) нормування обсягу споживання пільгових послуг, які надаються нині без обмеження споживання, та перегляду нормативів, у межах яких надаються житлово-комунальні пільги;

6) запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг заможного населення;

7) поліпшення обліку наданих пільг;

8) звільнення комунальних підприємств від невласливих їм функцій та забезпечення розрахунку пільг в органах соціального захисту населення;

9) скорочення кількості категорій, що мають право на пільги.

II. Заміна пільг адресними (грошовими) видами допомоги (довгострокова перспектива). При цьому успішність реформування системи пільг безпосередньо залежатиме від масштабів та якості інформаційно-роз'яснювальної роботи про необхідність упорядкування й реформування цієї системи. Зокрема, важлива передумова успішності змін – це формування суспільної думки про те, що пільги фінансуються за рахунок платників податків. Адресна допомога – це форма соціальної допомоги, яку держава надає персонально мало-забезпеченим працездатним чи непрацездатним громадянам, ураховуючи потреби конкретної людини після її звернення по допомогу. Адресність допомоги полягає в тому, що її отримує конкретна людина, яка має право на допомогу відповідно до встановлених законодавством критеріїв і довела це право через подання відповідних документів.

Для реалізації напрямів політики соціальної децентралізації потрібно враховувати такі фактори, як збереження людського капіталу, формування інноваційного підприємництва та поглиблення горизонтальних зв'язків з урахуванням типології регіонів і міст для реалізації інноваційного потенціалу як ключової цілі нової регіональної політики та відповідні інструменти підтримки.

Список використаних джерел

- Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів : наказ М-ва праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293. 2002. URL: <https://www.msp.gov.ua/doc>
- Державні соціальні стандарти та гарантії у 2018 році / М-во соц. політики України. 2019. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/socst/st%2003.10.2018.xls>
- Державні соціальні та гарантії у 2019-2020 році / М-во соц. політики України. 2020. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/socst/st01092020.xlsx>

Нові моделі адміністрування надання соціальної підтримки мешканцям ОТГ у комплексі з модернізацією фронт-офісів ОТГ, а також упродовження у ділові процеси електронних сервісів (програмний комплекс «Соціальна громада») посилять зміцнення управлінської спроможності для надання адміністративних послуг соціального характеру мешканцям ОТГ.

У цілому соціальна функція держави повинна знизити рівень соціальної небезпеки через подолання загроз виникнення ризику соціальної нерівності, створюючи захисний бар'єр при появі непередбачуваних обставин. Найбільш популярним світовим інструментом публічного управління в соціальній сфері слід визнати форму використання соціального гранту. Профілактична функція буде сигналізувати про стадію пом'якшення ризику, тобто зменшення рівня небезпеки. За призначенням соціальний трансферт необхідно зорієнтувати на запобігання зростанню рівня бідності або незахищеності за допомогою різних систем соціального страхування. А функція просування соціального трансферту втілюватиме в собі дію щодо зменшення соціального ризику, оскільки спрямована на захист рівня достатку та доходів домогосподарств. Чітко окреслені рамки включення та категоричність ідентифікації, як показав світовий досвід, нівелюють проблему адресності та підвищують добробут населення не лише на період функціонування соціальної програми (у разі, якщо вона лімітована в часі), а й у довгостроковій перспективі. Також важливим аспектом формування та функціонування соціальної програми є форма виплати – трансферт, яка потрапляє директивно до бенефіціара. Регламентованість функціонування трансферту та орієнтація на кінцевий результат при соціальному програмуванні також підвищують рівень ефективності заходу з подолання соціальної нерівності.

References

- Derzhavnyi klasyfikator sotsialnykh standartiv ta normatyviv. Nakaz Ministerstva pratsi ta sotsialnoi polityky Ukrainy vid 17.06.2002 № 293. 2002. Retrieved from: <https://www.msp.gov.ua/doc>
- Derzhavni sotsialni standarty ta harantii u 2018 rotsi / Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. 2019. Retrieved from: <https://www.msp.gov.ua/files/socst/st%2003.10.2018.xls>
- Derzhavni sotsialni ta harantii u 2019–2020 rotsi / Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. 2020. Re-

- Державні соціальні та гарантії у 2020–2021 році. М-во соц. політики України. 2021. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/socst/socst01042021.xlsx>
- Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України. *Відом. Верхов. Ради України*. 2000. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
- Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. Одеса : Оптимум, 2009. 299 с.
- Рейтинг країн регіонів. Центр гуманітар. технологій. 2021. URL: <https://gtmarket.ru/research/country-rankings>
- Соціальні стандарти / М-во соц. політики України. 2021. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/socialni-standarti.html?PrintVersion>
- Ємельяненко Л. М., Федулова Л. І. Децентралізація в сфері соціальної політики в регіонах України. *Економіка та держава*. 2021. № 4. С. 4–11.
- Про соціальні послуги : Закон України. *Відом. Верхов. Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
- Ємельяненко Л. М., Москвіна В. І. Формування концептуальної моделі трансфертної політики в соціальній сфері України. *Інноваційна економіка*. 2019. № 5–6(80). С. 34–40.
- trieved from: <https://www.msp.gov.ua/files/socst/st01092020.xlsx>
- Derzhavni sotsialni ta harantii u 2020-2021 rotsi. Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. 2021. Retrieved from: <https://www.msp.gov.ua/files/socst/socst01042021.xlsx>
- Pro derzhavni sotsialni standarty ta derzhavni sotsialni harantii : Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 48. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
- Prykhodchenko, L. L. (2009). Zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady : monohrafiia ; Natsionalna akademiia derzh. upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Odeskyi rehionalnyi in-t derzh. upravlinnia. Odesa : Optimum. 299 p.
- Reitynh krain rehioniv. Tsentri humanitarnykh tekhnolohii. 2021. Retrieved from: <https://gtmarket.ru/research/country-rankings>
- Sotsialni standarty. Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. 2021. Retrieved from: <https://www.msp.gov.ua/content/socialni-standarti.html?PrintVersion>
- Yemelienenko, L. M., Fedulova, L. I. (2021). Detsentralizatsiia v sferi sotsialnoi polityky v rehionakh Ukrainy. *Ekonomika ta derzhava*. № 4. P. 4–11.
- Pro sotsialni posluhy : Zakon Ukrainyy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2019. № 18. St. 73. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
- Yemelienenko, L. M., Moskvina, V. I. (2019). Formuvannia kontseptualnoi modeli transfertnoi polityky v sotsialni sferi Ukrainy. *Innovatsiina ekonomika*. Is. 5-6 (80). P. 34–40.

Ємельяненко Лариса Михайлівна, доктор економічних наук, професор кафедри національної економіки та публічного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», 03057, Україна, м. Київ, просп. Перемоги, 54/1
Москвіна Валерія Ігорівна, аспірантка кафедри національної економіки та публічного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», 03057, Україна, м. Київ, просп. Перемоги, 54/1

Цитування: Ємельяненко Л. М., Москвіна В. І. Соціальні стандарти як інструмент реалізації трансфертної політики в Україні. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2021. № 2 (101). С. 74–83.

Стаття надійшла: 22.05.2021

Схвалено до друку: 24.05.2021

Yemelienenko, Larysa M., Doctor of Economics, Professor of the Department of National Economy and Public Administration, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, 54/1, Peremohy Av., Kyiv, 03057, Ukraine
 E-mail: lora-lara@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-6611-5228>
Moskvina, Valeria I., Ph.D student of the Department of National Economy and Public Administration, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, 54/1, Peremohy Av., Kyiv, 03057, Ukraine
 E-mail: v.fomkina88@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8156-0506>

Citation: Yemelienenko, L. M., Moskvina, V. I. (2021). Sotsialni standarty yak instrument realizatsii transfertnoi polityky v Ukraini [Social standards as a tool for the implementation of transfer policy in Ukraine]. *Bulletin of the NAPA. Series «Public Administration»*. Is. 2 (101). P. 74–83 [in Ukrainian].

Article arrived: 22.05.2021

Accepted: 24.05.2021