

Удосконалення соціальних стандартів у системі соціального забезпечення

Н. БАРАНОВА,
кандидат економічних наук

Н. ПОЛЯК,

Центр перспективних соціальних досліджень
Міністерства праці та соціальної політики України і НАН України
м. Київ

Постановка проблеми та її актуальність. Однією з ознак ефективної системи соціального забезпечення в державі є існування якісної системи соціальних стандартів, які не лише закріплені у нормативно-правових актах, а й виконуються та реалізуються на практиці. Соціальні стандарти є визначальними для забезпечення потреб людини у матеріальних благах і послугах, а також для визначення обсягів фінансових ресурсів, що спрямовуються на відповідні цілі. Вони необхідні для реалізації стратегічної мети сучасної цивілізованої держави — забезпечення високих стандартів життя та рівного доступу її громадян до суспільних благ і послуг.

Соціальні стандарти встановлюються і гарантуються державою. Саме вона зобов'язана забезпечити всім громадянам достатній життєвий рівень. У ст. 48 Конституції України зазначено: «Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло»¹.

Європейська інтеграція, яка є стратегічним пріоритетом внутрішньої та зовнішньої політики України, передбачає розбудову держави за сучасними європейськими стандартами. Це зумовлює необхідність приведення норм і нормативів соціального забезпечення українського законодавства до стандартів, які визначені в Конвенціях МОП, Європейській соціальній хартії, Європейському Кодексі соціального забезпечення тощо. Такий підхід дозволить відійти від соціальних мінімумів і наблизитися до цивілізованих соціальних стандартів, що забезпечать гідний рівень життя всього населення та окремих його груп.

Метою статті є обґрунтування необхідності перегляду понять, що подаються в Законі України «Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти» (зокрема таких, як «соціальні стандарти», «соціальні нормативи», «прожитковий мінімум»), на ґрунті дослі-

дження процесів формування державних соціальних стандартів у системі соціального забезпечення, а також розробка пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зростання матеріального добробуту населення України в останні роки відбувається без істотного поліпшення якості життя. Соціальні стандарти в Україні залишаються низькими, а більшість населення є бідним і в кризових умовах стане ще біднішим. Позитивний ефект від економічного зростання протягом останніх років дав змогу зменшити масштаби абсолютної бідності, проте він не вплинув на ситуацію з відносною бідністю, оскільки процес розшарування населення за доходами спинити не вдалося. Причинами цього стали не тільки наслідки перехідного періоду, але й нерівномірний розподіл створеного продукту між окремими групами і прошарками населення, що зумовило безпрецедентну соціальну поляризацію, зубожіння одних і збагачення інших.

Для вирішення проблеми зростання життєвого рівня основної маси населення і подолання бідності необхідно використовувати певні механізми перерозподілу. Одним із них є обов'язкова система державного страхування від соціальних ризиків, яких упродовж життя може зазнати будь-яка людина: хвороба, старість, інвалідність, втрата годувальника, безробіття, виробничий травматизм і професійні захворювання тощо. Ця система є важливою частиною соціального забезпечення населення, особливо в умовах кризи.

Система страхування від соціальних ризиків, що ґрунтується на якісних соціальних стандартах, отримала широкий розвиток у провідних країнах Європи. Соціальні стандарти, які використовуються в цих країнах, визначені в Конвенціях МОП, Європейській соціальній хартії, Європейському кодексі соціального забезпечення та ін. В Україні функціонування системи страхування від соціальних ризиків забезпечується такими Законами України: «Основи законодав-

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — С. 141.

ства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» та ін. Порівняння норм українського соціального законодавства з Європейським кодексом соціального забезпечення показує, що порядок встановлення соціальних стандартів у цих нормативних актах відрізняється методичними підходами до визначення типових одержувачів соціальних допомог, рівнів забезпечення періодичних грошових виплат, а також до визначення середньої заробітної плати, що використовується для розрахунку періодичних грошових виплат.

Більшість виплат у системі соціального забезпечення в Україні досі прив'язані до розміру прожиткового мінімуму (наприклад, допомоги малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми, безробітним, інвалідам, пенсійні виплати тощо), і значна їх частина залишається нижчими, ніж передбачено відповідними законами. Проведені оціночні розрахунки фінансування допомоги малозабезпеченим сім'ям і допомоги сім'ям із дітьми по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку дозволили визначити співвідношення реально профінансованого обсягу виплат до потреби в них, обчисленої на основі повного розміру прожиткового мінімуму (табл. 1, 2). Як показує практика, у країнах ЄС допомоги із соціального забезпечення, що ґрунтуються на соціальних стандартах, визначаються залежно від попереднього заробітку типового одержувача допомоги. Таким вважається чоловік із дружиною та двома дітьми. Розміри таких допомог співвідносяться із заробітками кваліфікованого та некваліфікованого робітників чоловічої статі. Такі відмінності є однією з причин низької якості та недостатньої кількісної визначеності сучасних соціальних стандартів, передбачених українським законодавством.

Порядок розробки соціальних стандартів в Україні можна назвати безсистемним, оскільки відсутні фінансово-економічні обґрунтування соціальних стандартів, немає дієвих механізмів визначення коштів, необхідних для фінансування. Способи їх надання не спрямовані на зменшення соціальної диференціації населення, утвердження соціальної справедливості.

У Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» державні соціальні стандарти визначені як «встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних соціальних гарантій»². Закон також визначає, що базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Прожитковий мінімум, у свою чергу, в законі визначено як «вартісну величину достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості»³.

На нашу думку, наведені вище визначення не відповідають сутності зазначених понять, а також одному з основних принципів формування державних соціальних стандартів і нормативів — забезпеченню визначених Конституцією України соціальних прав і державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного.

У Глосарії з трудового права та соціально-трудоких відносин (з посиланням на досвід ЄС) прожитковий мінімум (living wage) визначений як рівень заробітної плати, достатній для задоволення основних життєвих потреб сім'ї середнього розміру в конкретній економіці⁴. Це визначення відрізняється від українського перш за все тим, що прожитковий мінімум розраховується не для однієї особи, а в розрахунку на сім'ю середнього розміру і пов'язується не зі споживанням, а з розміром заробітної плати. Наприклад, у Литві прожитковий мінімум визначається на основі потреб сім'ї з 4-х осіб: хлопчик 14 років, дівчинка 6–8 років і двоє дорослих. Для інших сімей використовуються спеціальні коефіцієнти. Продовольча складова такого мінімуму включає понад п'ятдесят видів товарів і становить 45–50% мінімального споживчого бюджету.

Важливим фактором створення цілісної та якісної системи соціальних стандартів є визначення поняття «соціальні стандарти». Наведемо декілька визначень стандарту стосовно соціальної сфери, що наводяться в економічній літературі. «Стандарт — це свого роду планка у задоволенні наших потреб, яку держава не повинна опускати»⁵, «стандарт у широкому розумінні —

² Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії // Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2000. — № 48. — С. 409.

³ Там же.

⁴ Глосарій із трудового права та соціально-трудоких відносин (з посиланням на досвід Європейського Союзу) / Міжнародне бюро праці. — К. : 2006. — С. 314.

⁵ Очирова А. Стандарти нищеты // www.viperson.Ru.

Таблиця 1

**Фінансування державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям
відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»
за період 2004–2007рр.**

	2004 р.		2005 р.		2006 р.		2007 р.	
	факт	відповідно до Закону	факт	відповідно до Закону	факт	відповідно до Закону	факт	відповідно до Закону
Розмір прожиткового мінімуму:								
для працездатних осіб (грн)		386,73		453,00		495,00*		535,75*
для осіб, які втратили працездатність (грн)		284,69		332,00		358,50*		387,25*
для дітей (грн)		364,64*		422,00*		467,75*		505,13*
Рівень забезпечення прожиткового мінімуму, встановленого Законом «Про Державний бюджет України» ⁷ :								
для працездатних осіб (грн)	90,0		94,0		110,0*		121,0*	
для непрацездатних осіб (грн)	110,0		134,0		155,0*		170,5*	
для інвалідів (грн)	115,0		144,0		165,0*		181,5*	
Середній розмір допомоги (грн)	171,47**	431,07***	231,37**	447,04***	215,2**	489,01***	255,16**	528,55***
Загальний обсяг фінансування (тис. грн)	1060,1**	1695,2***	1216,2**	2366,8***	1047,7**	2435,5***	893,67**	2479,7***
Фактичне фінансування, порівняно з потребою (%)	81,36%		58,28%		43,02%		36,04%	

*середні величини (розраховані на основі Законів «Про Державний бюджет України» за відповідний рік);

**дані звітів 1-ДСД «Звіт про надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» за 2004–2007рр. (закладено рівень забезпечення прожиткового мінімуму для відповідної категорії одержувачів);

***розрахунки моделі соціального бюджету (закладено 75% прожиткового мінімуму для відповідної категорії одержувачів за Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»).

це будь-яка норма, що вироблена суспільством із метою упорядкування життєдіяльності людини»⁶. За іншим визначенням «соціальний стандарт з одного боку — цільовий орієнтир, на досягнення якого спрямована соціальна політика, з іншого — засіб, за допомогою якого може визначатися обсяг ресурсів, необхідних для досягнення певного рівня забезпеченості та задоволення потреб населення»⁷.

Виконане дослідження в цьому напрямі дозволило сформулювати таке визначення: соціальні стандарти — це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами фактори та основні вимоги до якості та рівня життя населення, що гарантуються Конституцією країни та базуються на системі науково-обґрунтованих норм і нормативів та показниках їх виміру.

В основу соціальних стандартів мають бути покладені науково-обґрунтовані соціальні нормативи. Соціальний норматив, за визначенням російського вченого Н. А. Волгіна, — це «науково-обґрунтована кількісна та якісна характеристика оптимального стану соціального процесу, отримана на основі об'єктивних закономір-

ностей суспільного розвитку й можливостей держави і спрямована на максимальне задоволення матеріальних і духовних потреб, всебічний розвиток особистості»⁸.

Особливістю соціальних нормативів є те, що вони відображають можливості та потреби суспільного розвитку на даному етапі і, відповідно, мають змінюватись у перспективі. У своїй основі вони мають чітку кількісну та якісну визначеність, яка є величиною, що характеризує ідеальну (бажану) мету розвитку певного процесу⁹. Соціальні нормативи, на відміну від соціальних стандартів, можуть бути, зокрема, й мінімальними. Питанню встановлення мінімальних соціальних нормативів приділяється велика увага у Європейських країнах. Основним документом, що дає розуміння мінімального соціального забезпечення, є Конвенція МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення».

Слід також зазначити, що надання прожитковому мінімуму значення основного соціального стандарту зумовлює низький рівень соціальних гарантій, які також є мінімальними. З урахуванням того, що до прожиткового мінімуму прив'язуються соціальні гарантії,

⁶ Елесеєв А. А. Социологическое содержание соотношения стандартов, права и морали / А. А. Елесеєв // Вестн. Моск. Ун-та. — Сер. 18. — Социология и политология, 2005. — № 3.

⁷ Чеканов Е. Регулирование минимальной заработной платы: международные нормы и национальные особенности / Е. Чеканов // Человек и труд, 2006. — № 8.

⁸ Социальная политика. Энциклопедический словарь / Под ред. Н. А. Волгина. — М., 2005.

⁹ Социальная структура и социальные процессы. Словарь-справочник / Под ред. В. Осипова. — М.: Наука, 1990.

**Фінансування допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку
відповідно до Закону України
«Про державну допомогу сім'ям з дітьми» за 2004–2007 рр.**

	2004 р.		2005 р.		2006 р.		2007 р.	
	факт	Відно- відно до Закону	факт	Відно- відно до Закону	факт	Відно- відно до Закону	факт	Відно- відно до Закону
Прожитковий мінімум для дітей у віці до 6 років (встановлено «Про Державний бюджет України»), грн		321,49		376,0		409,3*		442,0*
Мінімальний розмір допомоги (встановлюється Законом України «Про Державний бюджет України»), грн	49,5		90,0		90,0		90,0	
Загальний обсяг фінансування, млн грн	293,5**	2840,8***	644,8**	2667,1***	650,8**	2960,9***	672,8**	3054,6***
Фактичне фінансування, порівняно з потребою, %	10,33%		24,18%		22,00%		22,03%	

* середні величини (розраховані на основі Законів України «Про Державний бюджет України» за відповідний рік);

** дані звітів «Про надання державної допомоги сім'ям з дітьми» у 2004–2007 рр. (закладено мінімальний розмір допомоги, визначеної за Законом «Про Державний бюджет України»);

*** розрахунки моделі соціального бюджету (закладено прожитковий мінімум для відповідної категорії одержувачів).

які зазвичай є нижчими за прожитковий мінімум, вони є мінімальними і ніяк не можуть бути нормою.

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» основні соціальні гарантії не можуть бути нижчими законодавчо встановленого прожиткового мінімуму. За законом «державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму». Поки що ця норма закону виконується лише частково, як і та, що гарантує конституційне право на достатній життєвий рівень громадян. Фактично прожитковий мінімум і до цього часу слугує лише орієнтиром, до якого різною мірою наближається розмір певних соціальних гарантій. Так, мінімальна заробітна плата станом на 1 січня 2009 р. становить 96,6% прожиткового мінімуму на одну особу. Очевидно, що встановлений нині розмір мінімальної заробітної плати (605 грн

на 1 січня 2009 р.) аж ніяк не може задовольнити потреби працівника та його родини. За таких умов заробітна плата втрачає здатність виконувати функції забезпечення відтворення робочої сили і стимулу до праці.

Скорочення розриву між мінімальною заробітною платою та прожитковим мінімумом має суттєвий позитивний вплив на підвищення рівня життя населення та зменшення ступеня диференціації доходів. Разом з тим, подальше зниження питомої ваги мінімальної заробітної плати у середньомісячній по країні створює негативні тенденції (рисунок).

Якщо на початку 2002 р. мінімальна заробітна плата складала понад 40% середньої, то до кінця 2007 р. цей показник скоротився до 30%. Однак справедливою, за висновками Міжнародної комісії ЄС (1989 р.), вважається мінімальна заробітна плата на рівні 68% середньої заробітної плати у країні¹⁰. Звичайно, на практиці дотримання цього принципу видається досить складним. Так, у Японії, США, Іспанії це співвідношення є меншим за 40%, а в Австралії, Бельгії, Франції – коливається на рівні 50–57%.

¹⁰ Татарников А. Оплата труда в странах с рыночной экономикой (Австрия, ФРГ, Швеция, Дания, Италия, Франция, США, Япония) / А. Татарников – М. : Экономика, 1992. – 143 с.

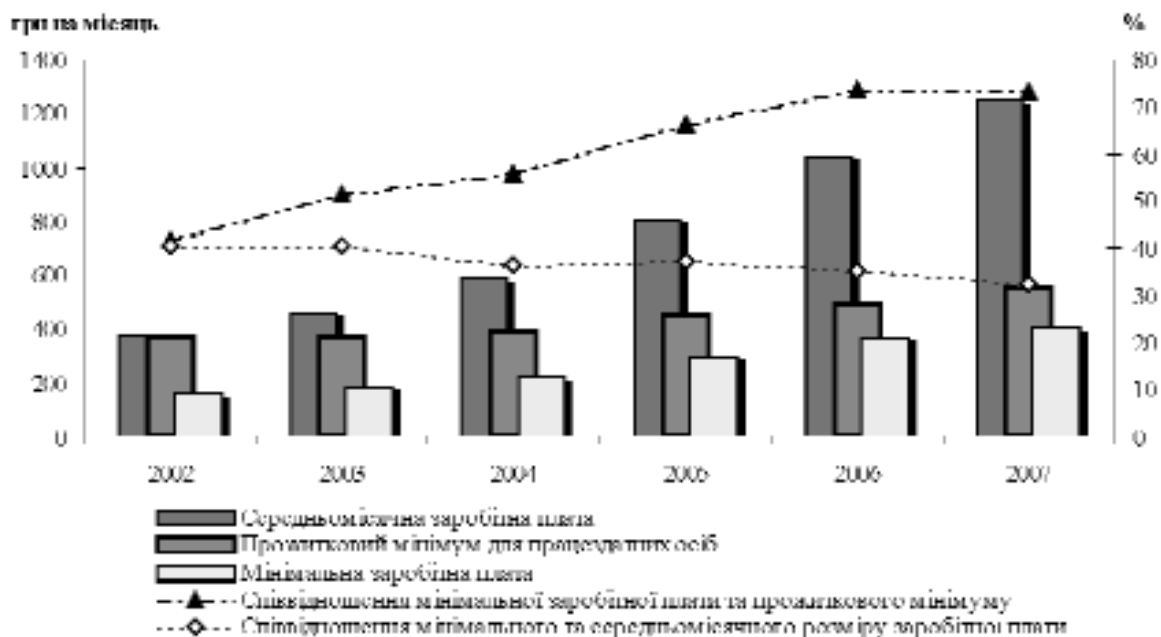


Рис. Співвідношення розмірів мінімальної та середньої заробітної плати з прожитковим мінімумом (у середньому за рік) в Україні у 2002–2007 рр.*

* Розраховано на основі середньомісячної заробітної плати за даними Держкомстату України та законодавчо встановлених розмірів мінімальних соціальних стандартів

Отже, завдання щодо підвищення рівня заробітної плати в Україні до міжнародних стандартів поки що не виконується. Неодноразово на розгляд ставили питання щодо визначення мінімальної заробітної плати у погодинному обчисленні, як це відбувається у розвинутих країнах світу і передбачено законодавством України. Саме такий спосіб встановлення стандарту заробітної плати дозволяє більш справедливо оцінювати витрати праці найманих працівників, проте практичного застосування він так і не знайшов.

Висновки. Проведене дослідження дозволило зробити висновок, що зараз в Україні не існує стандартів, які дозволяють визначати рівень і якість життя населення. В основу системи соціального забезпечення нашої держави покладені соціальні мінімуми. На відміну від соціального мінімуму, соціальний стандарт — це гарантія високого рівня і якості життя, що їх держава зобов'язується забезпечити громадянам. Як відомо, якість життя — це індикатор, за яким оцінюють успішність країни. Для розроблення ефективних соціальних стандартів необхідно виробити чітку соціальну стратегію держави.

Безумовно, високі рівні соціальних стандартів стануть реально досяжними лише тоді, коли буде сформована відповідна матеріальна база. А відтак вони мають формуватися на основі забезпечення державою такого рівня соціальних благ, що його має, скажімо, представник середнього класу, зайнятий у виробничій сфері. Ефективна система соціальних стандартів є обов'язко-

вою передумовою формування потужного середнього класу та ліквідації укоріненого за останні роки глибокого розшарування суспільства. Можливо, в умовах кризи ставити питання щодо розробки якісних соціальних стандартів, їх підвищення недоречно, але, на наш погляд, необхідно обов'язково продовжувати роботу з удосконалення системи соціальних стандартів як у наукових дослідженнях, так і на практиці. Формування такої системи потребує доопрацювання положень Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» щодо визначення понятійно-категоріального апарату соціальних стандартів і методичних підходів для розрахунку їх розмірів, приведення соціальних стандартів українського законодавства у відповідність до стандартів Європейського кодексу соціального забезпечення.

Доцільно переглянути закріплені в законодавстві визначення понять «соціальні стандарти» і «прожитковий мінімум», оскільки вони не відповідають їх сутності. Крім того, необхідно ввести в соціальну практику поняття «типовий одержувач допомоги», що значно підвищить рівень соціальних стандартів.

Враховуючи вищезазначене, запровадження системи соціальних стандартів, яка б дійсно забезпечувала гідний рівень життя населення та відповідала європейським стандартам, має передбачати поступові етапи досягнення цих стандартів протягом декількох років окремо для кожної категорії населення. З огляду на це в основу розрахунку допомог необхідно закла-