

# НАПРЯМИ СИСТЕМНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

## DIRECTIONS OF SYSTEM TRANSFORMATION OF SOCIAL POLICY IN UKRAINE

**Наїля БАЛТАЧЕЄВА,**  
доктор економічних наук  
Донецький національний університет



**Nailya BALTACHEYEVA,**  
PhD Economics,  
Donetsk National University

Вирішення соціальних проблем є одним з актуальних завдань і орієнтиром розвитку цивілізованої держави. Конкретний зміст соціальної політики залежить від політичних, економічних та культурних особливостей розвитку країни.

Тривалий час в Україні існувала патерналістська модель соціальної політики, успадкована від колишнього СРСР. Українська модель соціальної політики, що функціонує та формується нині, в чистому вигляді не належить до жодної з моделей світової практики. Особливістю сучасної соціальної політики нашої країни є те, що вона розглядається як одна зі складових системи державних пріоритетів, має всеохоплюючий і зрівняльний характер. Водночас у ній відсутні попереджувальні дії, акцент робиться на підтримці непрацевдатних і малозабезпечених, а переважно бюджетне фінансування соціальних галузей стикається з нестачею фінансових ресурсів.

Сукупність негативних процесів, що відбуваються в Україні, несе в собі серйозну загрозу соціально-економічному розвитку й різко посилює необхідність використання принципово нових підходів до системної трансформації соціальної політики.

Дослідженню проблем соціальної політики присвячено наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних учених [1-5]. Проте однією з невіршених проблем залишається питання визначення напрямів і принципів системної трансформації соціальної політики, підвищення її результативності з урахуванням світових тенденцій і реалій сьогодення.

**Метою статті** є розробка теоретико-методологічних і науково-методичних засад системної трансформації соціальної політики в Україні, спрямованої на підвищення її результативності.

На сучасному етапі мають бути вирішені завдання антикризового управління соціальними процесами в суспільстві, забезпечення соціальної стабільності й розвитку соціальної сфери.

Формування якісно нової соціальної стратегії в Україні має передбачати ряд пріоритетних завдань у цій сфері:

□ розширення соціальної бази, зокрема охорони здоров'я, освіти й культури, для мобілізації соціальних чинників з метою розвитку економіки;

□ удосконалення структури й вартості споживчого кошика з урахуванням споживання соціально значущих послуг, необхідних для відтворення робочої сили, а також встановлення мінімального розміру оплати праці на рівні не мінімального, а раціонального споживчого кошика;

□ активізація соціальної політики шляхом фінансування соціальної сфери підприємствами, оскільки якісне споживання послуг, наприклад охорони здоров'я та освіти, безпосередньо впливає на продуктивність праці;

□ збільшення соціальних витрат на підприємствах шляхом встановлення нормативів розподілу прибутку з урахуванням формування фонду соціального розвитку;

□ посилення соціальних принципів, перехід від переважно соціальної підтримки до переважно соціального страхування населення з диференціацією залежно від соціальних ризиків розмірів страхових виплат, страхових внесків;

□ посилення адресності та цільового використання бюджетних коштів, забезпечення справедливого перерозподілу.

Українська соціальна політика має ґрунтуватися на принципах рівності, загальності охоплення й доступності для всіх людей і різних верств населення систем освіти, охорони здоров'я, соціального страхування. У фінансовій підтримці пенсіонерів, інвалідів, сімей із дітьми (з низькими доходами), людей, які втратили працевдатність не зі своєї вини і не здатні достатньою мірою потурбуватися про себе, має враховуватися принцип солідарності. Щодо працевдатного населення, то держава має створювати умови для забезпечення особистої відповідальності кожного.

Модель адресної соціальної політики держави має зайняти провідне місце в регулюванні соціального розвитку суспільства. Нова модель соціальної політики держави має бути заснована на диференційованому підході відносно різних верств населення. Для забезпечення дієвості такого підходу необхідним є коректне визначення окремих категорій одержувачів.

У вітчизняній практиці в умовах формування соціальної держави основоположною має стати роль держави, проте для тих груп, які не потребують мінімальних гарантій або їх не влаштовує якість надання соціальних послуг, може бути відкритий недержавний ринок як доповнення або навіть як альтернатива.

Найважливіший аспект зміни моделі соціальної політики пов'язаний з переходом від соціальної підтримки до переважно соціального страхування з диференціацією ризиків і залежністю розмірів страхових виплат від страхових внесків.

На сучасному етапі розвитку України системна трансформація соціальної політики має передбачати перехід від бюджетно-страхової до субсидіарно-страхової моделі

*Запропоновано напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. Обґрунтовано доцільність переходу від бюджетно-страхової до субсидіарно-страхової моделі реалізації соціальних потреб та створення в Україні системи незалежної соціальної експертизи.*

*Directions of social policy system's transformation in Ukraine are offered. Transition expedience of social necessities realization from budgetary-insurance to the subsidiary-insurance model, creating system of independent social examination in Ukraine is grounded.*

Рис. 1. Субсидіарно-страхова модель реалізації соціальних потреб



реалізації соціальних потреб, тобто зміни співвідношення функцій держави, ринку, роботодавців і працівників (рис. 1).

Наведена модель дозволить реалізувати функцію держави щодо фінансування й контролю коштів, акумульованих для соціального забезпечення.

Соціальна політика має бути більш обґрунтованою і передбаченою. Для цього необхідна соціальна стандартизація, яка припускає нормативний порядок розрахунку бюджетної потреби за всіма видами безоплатних послуг, що надаються населенню державою, і передбачає, по-перше, встановлення всього обсягу послуг, що надаються населенню, із зазначенням джерел їх фінансування, по-друге, врегулювання системи розрахунків між державним і місцевим бюджетами (розподіл і використання трансфертів).

Наступним кроком системної трансформації соціальної політики є розробка концепції щодо її реалізації, яка конкретизує і деталізує наведену модель. Слід чітко розмежувати безоплатність і доступність надання соціальних послуг. На нормативному рівні необхідно закріпити і відкрито роз'яснити населенню, які послуги залишаються безоплатними, а які стають платними, але мають бути доступними більшості громадян, і яким чином держава зможе їх забезпечити. Рівень співвідношення безоплатності й доступності визначається вибраною урядом соціально-економічною моделлю: збільшуючи соціальні видатки бюджету (тобто безоплатність), держава вимушена збільшувати податки і збори, зменшуючи доходи і платоспроможний попит населення, а скорочуючи соціальні видатки, вона залишає більше грошей громадянам, для яких стають доступними послуги більшого обсягу та якості.

Механізм реалізації такої моделі наведено на рис. 2.

Соціальна підтримка має стати адресною, і тут важливим є поширення заявницького принципу отримання допомоги. Громадянин звертається до держави за певними послугами на пільговій або безоплатній основі, об'єктивно оцінивши свій добробут і формально підтвердивши його відповідність певним критеріям держави для отримання таких видів послуг.

Необхідна кардинальна зміна існуючої схеми фінансування соціаль-

ної політики. У даний час у цій сфері зберігається залишковий принцип, унаслідок чого через тісну прив'язку рівня соціальної підтримки населення зі станом державних фінансів розміри багатьох соціальних допомог не відповідають прожитковому мінімуму населення, а поняття мінімальної заробітної плати в Україні втратило будь-яке значення, крім фіскального. Водночас можна знайти джерела додаткового фінансування для вирішення соціальних проблем, якщо, наприклад, упровадити надподатки на надбагатство.

Підвищенню ефективності бюджетного фінансування сприяє використання моделі субсидіарного персоналізованого фінансування соціальних потреб населення. Існує декілька варіантів даної моделі, які ґрунтуються

на різних принципах надання соціальних послуг.

**1. Універсальний принцип надання соціальних послуг усім членам суспільства або всім членам певної категорії населення (наприклад, ветеранам війни) без перевірки нужденності.**

Надання соціальних послуг споживачам здійснюється через механізм різних соціальних сертифікатів – страхового поліса, особистого кредиту на освіту. Фінансування споживача через механізм соціальних свідоцтв додає чинник конкуренції в систему фінансування соціальної сфери. Тільки в такому випадку можна створити умови для прямого адресного фінансування споживачів конкретних соціальних послуг. Це дозволяє подолати тенденцію надмірної бюрократизації соціальної інфраструктури, що останнім часом посилюється.

**2. Основу побудови моделі становить принцип адресності надання споживачам соціальних послуг із диференціацією населення за рівнем нужденності.**

Щоб вивільнити необхідні бюджетні ресурси для надання адресної соціальної допомоги, необхідне скорочення бюджетних субсидій виробникам товарів і послуг, а також пільг і виплат, що надаються за категоріальним принципом. Слід скасувати більшість пільг, встановлених державним законодавством, і передати повноваження з ухвалення рішень про встановлення більшості видів соціальної допомоги на рівень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому необхідне ширше використання процедур обов'язкової перевірки нужден-

Рис. 2. Схеми реалізації бюджетно-субсидіарної складової субсидіарно-страхової моделі соціальної політики



ності одержувачів пільг, а також встановлення обмежень на загальну кількість видів соціальної допомоги і пільг, які можуть надаватися одночасно одній і тій же родині.

Ідеться про запровадження єдиної допомоги з нужденності. Проте для цього необхідно встановити критерії нужденності та структуру самої виплати. Порівняно з бюджетним фінансуванням соціальних послуг, що надаються, неорієнтованим за своєю природою на поворотний і платний характер, адресне фінансування за допомогою цільових свідоцтв надає можливість виділити суспільний сектор в окремих сегментах соціальної сфери. Такий різновид співфінансування соціальної сфери відповідає вимогам соціальної справедливості. Він виключає можливість отримання безоплатно або на пільгових умовах соціальних послуг високо- і середньозабезпеченими верствами населення. З позиції фінансування соціальних видатків адресний характер соціальної допомоги розглядається як найбільш ефективний метод соціальної політики, оскільки переносить соціальне навантаження з державного і регіонального бюджетів на сімейний. Останнім часом перспективним напрямом підвищення ефективності бюджетного фінансування соціальної сфери стає фінансування через держзамовлення, держпрограми, фонди, гранти і контракти, які розміщуються на конкурсній основі як між державними некомерційними, так і недержавними організаціями.

Але вказаний спосіб бюджетного фінансування соціальних послуг не є альтернативою базовому нормативному бюджетному фінансуванню. Маючи деякі переваги (гнучкість і динамічність, адресність в одержанні коштів), він не позбавлений певних недоліків і перш за все – це нестабільність фінансових надходжень, що обмежує можливості широкого застосування даного способу фінансування.

### **3. Фінансування соціальних видатків здійснюється через систему бюджетних установ.**

Фінансові ресурси бюджетної установи – це не тільки грошові доходи, сформовані за рахунок бюджетних асигнувань, але й власні кошти, одержані від комерційної діяльності, надходження з позабюджетних джерел і кредитних запозичень.

Реалізація стратегічного курсу на досягнення в Україні європейських стандартів життя має ґрунтуватися насамперед не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету та розширенні спектра соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості та ефективності надання послуг соціальної сфери, створення та впровадження правових і організаційних умов недопущення зниження рівня життя населення України.

Ще одна риса системної зміни моделі соціальної політики – це її регіоналізація. Будь-який регіон повинен мати нагоду задовольняти суспільно обґрунтовані потреби населення у сфері соціальних послуг, які виникають у жителів конкретної території. Природно, що не всі регіони в змозі це зробити самі. Для цього необхідна система міжбюджетних відносин. Тим самим виконуватиметься функція держави як гаранта єдиної соціальної політики в країні. Регіоналізація соціальної політики дозволить підвищити результативність витрачання бюджетних коштів.

Розглядаючи напрями соціальної політики, перш за все необхідно визначитися з функціями державної та місцевої влади в соціальній сфері. Перерозподіл відповідальності з центру на місця, що відбувається нині, багато в чому є законним, але стихійним, він потребує чіткого методичного та юридичного забезпечення й підкріплення відповідними бюджетними угодами.

Сфера компетенції державної влади має включати:

- визначення й законодавче закріплення мінімальних соціальних стандартів, гарантованих усім громадянам країни;
- макроекономічну ув'язку й координацію основ політики, яка здійснюється в галузях соціальної сфери;

- пряме фінансування обмеженої кількості пріоритетних соціальних програм і розпорядження фондом соціальних субвенцій, призначеним для цільової підтримки територій, що знаходяться в особливо несприятливій ситуації.

Сучасна система мінімальних соціальних стандартів має бути дворівневою:

- перший рівень – мінімум, який є обов'язковим на всій території України (це сфера відповідальності державної влади);

- другий рівень – регіональні соціальні стандарти, які є вищими за державні. Це перевищення забезпечується (якщо, звичайно, для цього є можливості) за рахунок місцевих бюджетів, позабюджетних та інших джерел.

На місцевому ж рівні має здійснюватися адаптація державних стандартів до регіональних умов, що виявляється у формі встановлення місцевих надбавок до них. Крім того, абсолютною компетенцією місцевих органів виконавчої влади має стати політика обґрунтування та встановлення номенклатури й розмірів практично всіх видів сімейних допомоги, виплат і компенсацій (за винятком, наприклад, допомоги з вагітності та пологів, розмір і порядок виплати якої має регулюватися державною владою).

Має бути гарантоване пріоритетне фінансування та матеріальне забезпечення тих мінімальних соціальних стандартів, які законодавчо закріплюються. При цьому органи влади, що відповідають за здійснення соціальної політики, повинні реалістично підходити до встановлення мінімальних стандартів, які гарантуються державою. Доцільним є також упровадження механізмів соціального замовлення, перехід від безпосереднього розподілу бюджетних і позабюджетних коштів на соціальні потреби до соціального інвестування із широким залученням недержавних ресурсів і суб'єктів господарювання у вирішенні завдань соціального розвитку.

Одним із напрямів удосконалення державної соціальної політики має стати законодавче й організаційне оформлення розмежування прав і відповідальності органів управління різного рівня за вирішення соціальних завдань, децентралізація управління соціальними ресурсами при збереженні регулюючої ролі державного центру. Це дозволить виключити надмірний паралелізм (наприклад, у роботі Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності) і забезпечити взаємну ув'язку при здійсненні політики в кожній із соціальних сфер і макроекономічному обґрунтуванні рішень щодо ключових соціальних питань.

Таким чином, запропонована модель соціальної політики забезпечить загальну доступність і суспільно прийнятну якість базових соціальних благ; перерозподіл соціальних видатків держави на користь найбільш вразливих груп населення при одночасному скороченні допомоги забезпеченим сім'ям; скорочення соціальної нерівності; створення для працездатного населення економічних умов, що дозволяють за рахунок власних доходів забезпечувати вищий рівень соціального споживання; надання громадянам можливостей вищого рівня соціального споживання за рахунок власних доходів.

При такому підході громадяни, які володіють достатніми джерелами фінансування соціальних потреб, самі, за рахунок власних доходів, повинні оплачувати практично всі витрати з оплати житла і комунальних послуг, а також значну частину витрат на медичне обслуговування, здо-

буття професійної освіти, пенсійне страхування. Водночас держава не повинна послаблювати зусиль, спрямованих на надання соціальної допомоги, а також надання обмеженої номенклатури безоплатних послуг у сфері охорони здоров'я та освіти тій частини населення, яка без державної допомоги позбулася б доступу до основних соціальних благ.

Ефективність соціальної політики може бути забезпечена лише при її формуванні на основі системного підходу, який включає такі етапи: формулювання мети; аналіз причин і наслідків; розробка напрямів і засобів досягнення цілей; визначення критеріїв оцінки і механізмів прийняття рішень; розробка механізму визначення і процедур аналізу стану соціальних процесів, переліку соціальних послуг, соціальних стандартів і норм, що визначають ступінь забезпечення соціальних гарантій; розробка показників соціальної інфраструктури, функціональних обов'язків суб'єктів соціальної політики тощо.

Зазначене свідчить про те, що в Україні назріла необхідність створення системи незалежної соціальної експертизи, основним завданням якої є перевірка запропонованих управлінських рішень з точки зору їх впливу на параметри, що визначають рівень життя населення й динаміку соціальної напруженості у країні. Етапи процедури проведення незалежної соціальної експертизи розглянуто в [6].

Соціальну політику необхідно розглядати в тісному взаємозв'язку з економічною, тобто враховувати ступінь включеності соціальної політики в механізм економічного зростання. З цієї точки зору розрізняють активну й пасивну соціальну політику.

Активна соціальна політика орієнтована на стимулювання економічного зростання і характеризується двома особливостями:

1) всі її напрями й заходи спрямовані на стимулювання економічного зростання. Йдеться про створення сприятливих умов для розширеного відтворення робочої сили як у кількісному, так і в якісному відношенні, стимулювання економічної активності працездатного населення. Як результат – забезпечення високого рівня життя всього населення;

2) має превентивний, профілактичний характер. Основний акцент робиться не на допомозі малозабезпеченим верствам населення, а на недопущенні бідності, безробіття, соціальної несправедливості.

Пасивна соціальна політика є повною протилежністю активній. Вона практично не включена в механізм економічного зростання, її вимоги слабо враховуються при розробці та реалізації програм економічного розвитку. Пасивна соціальна політика характеризується такими особливостями:

□ передбачає надання допомоги певним групам населення (малозабезпечені, безробітні, інваліди тощо);

□ має компенсаційний характер (пільги, виплати).

Така політика неминуче призводить до пригнічення інтересів найбільш економічно активних верств населення.

В умовах формування ефективної соціальної політики в Україні необхідно забезпечити перехід від пасивної соціальної політики до активної, зберігаючи, як зазначено вище, основоположну роль держави як законодавця і гаранта, проте для тих груп, які не потребують мінімальних гарантій або їх не влаштовує якість надання послуг, має функціонувати недержавний ринок.

Стратегічна мета нової соціальної політики має бути спрямована на взаємну відповідальність держави і людини. Досягнення поставленої мети і вирішення конкретних завдань потребує реалізації соціальної політики за новими принципами, а саме:

□ солідарна соціальна відповідальність держави, громадян, підприємців та інститутів громадянського суспільства за благополуччя й соціальний розвиток суспільства;

□ гласність і прозорість соціальної політики;

□ рівність і толерантність;

□ соціальний захист працездатного населення переважно за страховими принципами;

□ розвиток системи соціального забезпечення непрацездатних громадян, гарантоване збереження раніше придбаних ними соціальних прав;

□ підтримка різних форм залучення людей до активної участі в суспільному житті, формуванні та реалізації соціальної політики, а також у формуванні власного добробуту.

## ВИСНОВКИ

У сучасних умовах розвитку України системна трансформація соціальної політики має передбачати перехід від бюджетно-страхової до субсидіарно-страхової моделі реалізації соціальних потреб.

Для побудови нової моделі соціальної політики необхідно забезпечити такі умови: здійснення превентивних заходів для забезпечення певного життєвого рівня; узгодженість (несуперечність) різних компонентів соціального забезпечення; розвиненість ринку; досконалість системи оподаткування; інституціоналізація соціальної політики.

Найважливішими завданнями соціальної політики в Україні мають стати:

□ стимулювання економічного зростання й підпорядкування виробництва інтересам не стільки споживання, скільки створення умов для розширеного відтворення;

□ посилення соціально-економічної активності людини; удосконалення системи соціальних гарантій;

□ збереження культурної та природної спадщини, національної самобутності;

□ реалізація принципів соціальної справедливості;

□ забезпечення єдності соціальної політики на державному, регіональному, місцевому, корпоративному (виробничому) рівнях.

Формування даної моделі забезпечить реальне підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих конституційних прав і соціальних гарантій, подолання бідності та забезпечення ефективної зайнятості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Esping-Andersen, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies* / G. Esping-Andersen. – New York: Oxford University Press, 1999. – 224 p.

2. Колот А. Міфи соціальної політики, або з чого слід розпочати формування нової моделі / А. Колот // Дзеркало тижня. – 2010. – 23 січ. (№2). – С. 14.

3. Корецька С.О. Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації: монографія / С.О. Корецька. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 445 с.

4. Управління людським та соціальним розвитком у регіонах України: монографія / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, Л.В. Шаульська та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2010. – 488 с.

5. Titmuss R.M. *Essays on the Welfare State* / R.M. Titmuss. – London: Allen & Unwin, 1958.

6. Балтачєєва Н.А. Соціальна експертиза в механізмі формування та реалізації соціальної політики / Н.А. Балтачєєва // Регіональні проблеми людського та соціального розвитку: тези доп. і повідом. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 4-5 листопада 2008 р.): в 2 т. – Донецьк: ІЭП НАН України, 2008. – Т. 1. – С. 31-34.