

УДК. 364

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ У КОНТЕКСТІ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ: РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ

Горин Володимир Петрович

Тернопільська академія народного господарства

Розглядаються передумови запровадження системи соціальної допомоги. Досліджуються питання необхідності та проблем застосування державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в процесі виконання Стратегії подолання бідності в Україні.

Social aid system implementation consequences are covered in the article. The questions of necessity and implementation problems of state social aid for low income family in the poverty overcoming strategy fulfillment process in Ukraine are also observed.

У роки існування СРСР вважалося, що у державі незаможних людей немає, хоча ця категорія населення була у країні завжди. Радянська система соціального захисту певною мірою забезпечувала мінімальну державну підтримку малозабезпечених верств населення. Із настанням незалежності, внаслідок поглиблення економічної кризи і пов'язаного з нею дефіциту бюджетних ресурсів діюча система соціальної допомоги втратила свою ефективність. Загрозливих масштабів набуло поширення бідності, і перед державою постала проблема її подолання. Здавалося б, із переломленням негативних тенденцій економічного спаду і початком зростання це питання повинно самостійно вирішитися. Проте, не зважаючи на успіхи економічних перетворень, і сьогодні відчутного покращення рівня життя населення не спостерігається, має місце подальша поляризація суспільства на „багатих” і „бідних”. За оцінками експертів, диференціація між доходами 10% найзаможніших і найзлиденніших верств населення в Україні сягнула 30:1, хоча для країн Європейського союзу, інтеграція до якого визнана стратегічним пріоритетом держави, граничним показником вважається співвідношення 6:1.

Стабільним упродовж останніх років, не зважаючи на позитивні макроекономічні зрушення, залишається і рівень бідності 27,2%. І хоча

урядовці запевняють, що фактично даний показник зменшується, а відсутність позитивного поступу пояснюється зростанням межі бідності (вона у 2002 році зросла у порівнянні з 2001 роком до 192 грн.), можна стверджувати, що реальних змін немає. Зростання межі бідності є, на нашу думку, цілком природнім, адже це лише компенсація втрат від інфляції. Рівень крайньої бідності, хоча і дещо знизився, все ж становив у 2002 році 13,7% усього населення [3, 2]. Якщо ж акцентувати увагу на регіональних розбіжностях у масштабах бідності, то показник поляризації доходів зростає у кілька разів. У Закарпатській, Хмельницькій, Херсонській областях, у Криму та деяких інших регіонах рівень бідності коливається від третини до половини усього населення [1, 2].

Складається свого роду парадоксальна ситуація, за якої навіть наявність роботи не гарантує захисту від бідності. Адже, значний прошарок малозабезпечених складають саме особи, які працюють. Заробітна плата у значної категорії зайнятих громадян не забезпечує їм обсягів споживання життєво необхідних матеріальних благ, достатніх для розширеного відтворення фізичної та інтелектуальної здатності до праці та повсякденного життя. На сьогодні, за офіційними даними, понад половину усіх працюючих одержують заробітну плату нижче прожиткового мінімуму, а близько 13% - нижче мінімального її рівня [6, 4].

Близько $\frac{3}{4}$ усіх бідних становлять сім'ї з дітьми. У особливо скрутному становищі перебувають багатодітні сім'ї. Тобто наявність у родині більше трьох дітей майже завжди означає погіршення її матеріального стану. Рівень бідності серед цієї категорії населення в 1,3 рази перевищує середній показник по країні [1, 2].

Основними причинами бідності вважаються зниження рівня зайнятості, низький рівень оплати праці та пенсійного забезпечення, поки що значні обсяги заборгованості із заробітної плати.

Проблеми ідентифікації причин бідності, а також пошуку ефективних способів її подолання через проведення активної соціальної політики знайшли

своє відображення у наукових працях вітчизняних вчених Н. Якуненко, Е. Лібанової, В. Іванкевича, В. Бевза, Ю. Архангельського, Ж. Архангельської. Проте, не зважаючи на велику кількість публікацій, недостатня увага приділяється дослідженню проблем застосування діючих форм соціальної підтримки малозабезпечених та пошуку їх розв'язання.

Метою нашого дослідження є аналіз необхідності та проблем застосування державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в процесі виконання Стратегії подолання бідності в Україні.

Актуальність проблеми низького рівня життя і значних масштабів бідності зумовили розробку у 2001 році Стратегії подолання бідності на період до 2010 року. Головною метою Стратегії визначено зростання добробуту громадян через забезпечення продуктивної зайнятості, досягнення відчутного поліпшення матеріального стану й умов життя людей шляхом підвищення заробітної плати, пенсій, соціальних виплат; удосконалення механізму індексації доходів.

Одним з важливих елементів виконання Стратегії подолання бідності є побудова ефективної системи адресної соціальної допомоги, яка, в першу чергу, складається з державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, дітям-інвалідам, інвалідам з дитинства та житлових субсидій. Таку підтримку щомісячно отримують понад три мільйони родин і громадян з низькими доходами. Загальні бюджетні видатки, що спрямовуються на підтримку цих категорій через виплату зазначених видів допомоги сягають понад 4,9 млрд. грн. [5, 5].

Безперечно, найважливішою і найбільш суперечливою з точки зору необхідності та ефективності механізму її надання, серед вищезазначених видів соціальних виплат є державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям.

Система соціальної допомоги в Україні бере свій початок з 1993 року, коли було прийнято Закон України „Про державну допомогу сім'ям з дітьми”. Одразу після прийняття документ викликав масу критичних зауважень, які, насамперед, стосувалися нереальності гарантованого Законом рівня виплат, що

вимагало щорічного коригування розмірів допомоги. Основний недолік даного нормативного акту полягав у тому, що 7 із 11 видів допомоги сім'ям з дітьми призначалися і виплачувалися без урахування доходів сім'ї. Вкрай низькими залишалися і розміри допомоги, що вело до розпорошення бюджетних коштів і відсутності реальних результатів у посиленні соціального захисту малозабезпечених громадян. Лише з 1999 року розміри допомоги були прив'язані до мінімальної заробітної плати і визначалися у відсотковому і кратному співвідношенні до даного виду соціальної гарантії, що не узгоджувалося із нормами Закону і, природно, викликало обурення у громадян.

Починаючи з середини 1999 року з метою поглиблення соціальної підтримки найбільш вразливих верств населення було впроваджено новий вид допомоги – допомогу малозабезпеченим сім'ям. Можна стверджувати, що реально даний Закон майже не діяв, адже процедура подання документів і нарахування допомоги були настільки громіздкими, а сам розмір виплати настільки мізерним, що більшість громадян просто відмовлялися витрачати свій час і кошти на її отримання. Намагання спростити порядок розрахунку і надання даного виду допомоги завершився прийняттям у 2000 році Закону України „Про державну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, де замість показника сукупного доходу, який давав право на отримання допомоги, вводився новий критерій – прожитковий мінімум для сім'ї. Але в умовах обмеженості фінансових можливостей держави щодо забезпечення виконання своїх повноважень у повному обсязі було передбачено так званий рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який щорічно переглядається урядом. Використання даного показника, на нашу думку, є виправданим ще й з іншої сторони. Не є таємницею той факт, що доходи переважної більшості громадян, які не підпадають під категорію малозабезпечених, перебувають в межах, або незначно перевищують прожитковий мінімум. В такому разі, при розрахунку розміру допомог відповідно до норм Закону, соціальні виплати значно перевищуватимуть рівень заробітної плати працюючих, послаблюючи мотивацію до праці та посилюючи утриманські настрої у суспільстві. Частково

таку ситуацію можна спостерігати уже сьогодні в аграрних районах депресивних областей. Практика свідчить, що робота у сільськогосподарських підприємствах, що є основними роботодавцями на селі – малоприбуткова. А тому часто-густо працюючі громадяни залишають своє місце роботи, оскільки отримання соціальної допомоги гарантує пристойний, як для села, дохід без будь-яких зусиль. А звільнений таким чином час можна використати на отримання додаткових доходів.

Невдовзі чинне законодавство у сфері соціальної підтримки незаможних було суттєво відкоректоване. Так, починаючи із січня 2002 року кількість видів допомоги було скорочено до п'яти:

- у зв'язку з вагітністю та пологами;
- одноразова допомога при народженні дитини;
- по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- на дітей малозабезпеченим сім'ям з дітьми;
- на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням [4, 4].

Фактично із запровадженням вищезазначених змін виникла алогічна ситуація, коли один і той же вид допомоги малозабезпеченим сім'ям надавався згідно двох законодавчих актів (диференціація отримувачів стосувалася лише наявності чи відсутності у сім'ї дітей). Ця колізія була вирішена черговим внесенням змін до Закону України „Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, яким даний вид соціальних виплат виключався з переліку допомог, надання яких регулюється вищеназваним документом.

З метою посилення адресності у процесі надання допомоги малозабезпеченим до законодавства було внесено ще ряд поправок. Зокрема, новими положеннями Закону України „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” було встановлено обмеження розміру призначуваної допомоги - 75% гарантованого прожиткового мінімуму для сім'ї. Дана норма повинна стимулювати заявників до часткового самозабезпечення, пошуків додаткових джерел доходів. З аналогічною метою вищеназваний документ містить і норми, що стосуються скорочення обсягів допомоги при повторному

зверненні. Так, при поданні інформації про відсутність доходів у працездатних осіб, а також якщо середньомісячний розмір доходів залишається меншим від розміру мінімальної заробітної плати, розмір соціальної допомоги поступово зменшується за кожного наступного звернення за її призначенням. Безумовно, з точки зору соціальної справедливості дане положення є цілком доречним. Але якщо проаналізувати його практичне застосування, то виникає ряд запитань. За офіційними даними середньомісячна заробітна плата працюючих в окремих галузях економіки, зокрема, сільському господарстві, легкій промисловості, побутовому обслуговуванні перебуває в межах або не значно перевищує її мінімальний розмір. В окремих же областях України дані показники значно скромніші. Крім того, значних розмахів в економіці набула так звана неповна зайнятість, коли за домовленістю з керівниками і власниками значна кількість людей, яка перебуває у штаті підприємства фактично не забезпечується роботою протягом повного робочого дня із виплатою мінімальної зарплати. Виникає ситуація, коли зайняті громадяни з незалежних від них причин підпадають під встановлені Законом обмеження і на законних підставах можуть бути позбавлені соціальної підтримки в повному обсязі.

Поряд із позитивними моментами, положення Закону містять певні недоліки. Так, порядок призначення допомоги містить ряд положень, які викликають сумнів у доцільності їх застосування, що частково визнається і самими законодавцями. Мова, в першу чергу іде про окремі пункти переліку обмежень при наданні допомоги. Так, зовсім не обґрунтованим, на нашу думку, є положення про наявність у заявників земельних ділянок понад встановлену норму. Запровадження даного пункту призвело до масової відмови селян від „зайвої” землі, що в кінцевому результаті значно збільшило і до того величезні площі необроблюваних земель, які раніше приносили заявникам доход, стимулюючи їх до самозабезпечення. При розробці даного пункту, напевно, не було взято до уваги, що в умовах практично повної відсутності належного технічного, фінансового забезпечення для організації нормального виробництва ефект від користування землею мізерний. Ситуацію погіршує також значна

кількість банкрутств серед селянських спілок, що призвело в окремих регіонах до практично повної відсутності підприємств, яким можна було б здати в оренду наявну у власника землю.

Має свої недоліки, на нашу думку, і організація контролю за дотриманням законності в процесі призначення допомоги. Так, відповідно до постанови №1091 „Про деякі питання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям” в структурі органів праці та соціального захисту було утворено новий відділ соціальних інспекторів із повноваженнями перевіряти правильність надання не лише допомоги малозабезпеченим сім'ям, а й житлових субсидій, а також достовірність та повноту надання інформації про доходи та майновий стан громадян, які звернулися за призначенням допомоги. До компетенції соціальних інспекторів входить і проведення обстежень матеріально-побутових умов проживання громадян-претендентів на державну підтримку. Метою запровадження інституції соціальних інспекторів є підвищення ефективності системи контролю за раціональним використанням коштів на надання соціальної допомоги. Проте сьогодні у діяльності інспекторів існують значні труднощі, що дають право сумніватися в ефективності роботи даної служби. Перешкодою для належного виконання своїх обов'язків є, передусім, відсутність налагодженої співпраці з іншими державними структурами, внаслідок чого ефективність контролюючої роботи значно знижується. Також обмежують можливості соціальних інспекторів і недостатнє матеріальне та фінансове забезпечення їх діяльності, що також не сприяє належному виконанню своїх обов'язків.

Одним із завдань реформування законодавства щодо надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям було скорочення бюджетних витрат через відсіювання її отримувачів, які реально не потребують державної підтримки, а особливо тоді, коли існують великі проблеми з її фінансуванням. Проте, попри значні обмеження для набуття права на виплату, порядок призначення допомоги передбачає можливість її надання за рішенням комісії при органах місцевого самоврядування. Зазначимо, що наявність обмежень для заявників,

відсутність роз'яснень нововведень на місцях, а також недостатня поінформованість населення щодо особливостей нового законодавства дала змогу в перші місяці після вступу нових правил у дію значно (у кілька разів) скоротити кількість отримувачів допомоги. Саме цим, а не успішною роботою Міністерства праці та соціальної політики можна пояснювати ліквідацію значної заборгованості по соціальних виплатах, яка мала місце на початку 2003 року. Так, упродовж березня-квітня 2003 року заборгованість із даної виплати зменшилася у 30 разів порівняно з початком року, коли вона становила понад 73 млн. грн.[2, 11]. В подальшому, внаслідок діяльності комісій при держадміністраціях кількість одержувачів допомоги не тільки не зменшилася, а й значно зросла, адже особи, яким раніше з різних причин було відмовлено у призначенні допомоги, тепер отримали на неї право. Тобто, на практиці частково скомпрометовано основну ідею реформи – посилення адресності.

Цікавим і корисним для України може бути досвід країн колишнього соцтабору, які поступово відмовляються від надання різного роду допомог, зосереджуючи основну увагу на вирішенні проблем безробіття, підвищення розмірів мінімальної зарплати, зростанні рівня оплати праці тощо. Тобто зміст реформ зміщується у площину створення умов для самостійного вирішення проблеми, чого, на жаль, не вистачає у вітчизняній практиці. Прикладом цьому може бути декларована на усіх рівнях підтримка розвитку підприємництва, яка в реальних діях спрацьовує з точністю до навпаки. Зокрема, не сприяють розвитку приватної ініціативи періодичні спроби уряду посилити податковий тиск на підприємців, що не знаходять своє втілення лише завдяки бурхливим протестам як самих представників малого бізнесу, так і структур, які опікуються їх діяльністю. Тому першочерговим завданням для влади, що дозволить вирішити в майбутньому проблему бідності, є побудова ефективної системи стимулювання малого підприємництва, а особливо на селі – через здешевлення кредитних ресурсів, сприяння розвитку кооперації, ліквідацію бюрократичних перепон тощо.

На нашу думку, в процесі реформування системи соціальних допомог, а особливо тих, що стосуються підтримки малозабезпечених верств населення, повинен бути знайдений баланс між універсальністю та адресністю. Адже, при всій привабливості адресного підходу в процесі призначення соціальної допомоги необхідно враховувати те, що розширення практики моніторингу рівня життя заявників веде до значного подорожчання та розростання „соціальної бюрократії”. В умовах обмеженого фінансування соціальних програм, недостатнього рівня оплати праці працівників державної служби (рівень заробітної плати багатьох державних службовців низового рівня не перевищує прожиткового мінімуму), не належного матеріально-технічного забезпечення органів, що здійснюють контроль за дотриманням законності щодо надання соціальної допомоги, законодавство повинно формуватися, виходячи з мінімізації суб’єктивного чинника при вирішенні питань, пов’язаних з соціальним захистом малозабезпечених. Адже беззаперечним правилом є той факт, що коли позитивний або негативний результат якогось питання залежить від конкретної особи, то завжди виникає широке поле можливостей для зловживань, а надто у нашій країні, де корупція на сьогодні навіть на державному рівні визнається однією із загроз національній безпеці.

Отже, практика застосування механізму соціальної підтримки малозабезпечених верств населення свідчить про значну кількість прогалин у діючому законодавстві, що вимагають копіткої роботи для їх усунення. Створення ефективної системи державної допомоги незаможних громадян є одним із найважливіших завдань держави, що дозволить у майбутньому розв’язати таку болючу проблему як бідність.

Література

1. Постанова Верховної Ради України „Про заходи Кабінету Міністрів країни щодо реалізації Стратегії подолання бідності в Україні” // Праця і зарплата. – 2002. – № 40. – С. 2.
2. Дьяченко В. Система соціальної допомоги на шляху перетворень / В. Дьяченко // Соціальний захист. – 2003. – № 10. – С. 10-12.

3. Латік В. До міжнародного дня боротьби з бідністю / В. Латік // Праця і зарплата. – 2003. – № 38. – С. 2.
4. Міщенко Т. Удосконалення механізму державної допомоги сім'ям з дітьми / Т. Міщенко // Праця і зарплата. – 2002. – № 9. – С. 4.
5. Папієв М. Соціальна сфера – барометр соціального спокою і злагоди в суспільстві / М. Папієв // Соціальний захист. – 2003. – № 10. – С. 4-7.
6. Папієв М. Економічне зростання має трансформуватися у підвищення добробуту людей / М. Папієв // Соціальний захист. – 2003. – № 12. – С. 3-5.