

**Вікторія БУЛАВИНЕЦЬ**

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

*Розкрито роль держави у забезпеченні соціального захисту громадян. Вказано на значимість бюджетного забезпечення соціального захисту в умовах фінансово-економічної кризи. Проаналізовано структуру та динаміку видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення. Висвітлено проблеми бюджетного забезпечення соціального захисту в Україні та окреслено напрямки їх вирішення.*

*The state role in providing of social defence of citizens is exposed. It is indicated on meaningfulness of the budgetary providing of social defence in the conditions of financial-economic crisis. A structure and dynamics of charges of local budgets on public welfare are analysed. The problems of the budgetary providing of social defence are reflected in Ukraine and outlined directions of their decision.*

Становлення засад соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні передбачає покращення добробуту населення, підвищення його платоспроможності, зменшення безробіття тощо. Однак сучасні кризові явища в економічній та соціальній сферах негативно позначаються на рівні та якості життя населення і, насамперед, найвразливіших його верств. Тому, в умовах сьогодення особливо гостро постає потреба в державній підтримці таких категорій громадян. Оскільки, згідно з основними положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, низка соціальних функцій держави покладається на ті органи влади, які безпосередньо наближені до громадян та найкраще знають їх потреби, то й зобов'язання щодо фінансування соціального захисту населення, в основному, забезпечуються через систему видатків місцевих бюджетів, лівова частка яких спрямовується на соціальні цілі. Проте, незважаючи на позитивні тенденції, що спостерігаються останнім часом у сфері бюджетного забезпечення соціального захисту, не всі заходи є ефективними, а тому не в повній мірі сприяють вирішенню проблем вразливих категорій населення. Мають міс-

це недоліки, що стосуються нераціонального розподілу бюджетних коштів, наявності необґрунтованих пільг окремим категоріям населення та пов'язані з недосконалою системою державних соціальних стандартів. Все це актуалізує проблему бюджетного фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення в Україні.

В різні періоди дослідженням цієї проблематики займалися як зарубіжні, так і вітчизняні вчені. Зокрема, питанням соціального захисту та його ресурсного забезпечення присвячено праці таких науковців, як Д. Богині, А. Борецької, І. Гнибіденко, Е. Лібанової, Б. Надточія, О. Новікової та ін. Однак в державі відсутній комплексний підхід щодо розв'язання вищезазначених проблем, тому існує потреба в подальших наукових дослідженнях у цьому напрямку.

Метою статті є дослідження ролі, структури й обсягів видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення населення України в умовах соціально-економічної кризи.

В Загальній декларації прав людини ООН проголошено право кожної людини "на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг,

житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я і благополуччя її особисто та її сім'ї, і право на забезпечення у випадку безробіття, хвороби, інвалідності, удівства, настання старості чи інших випадків втрати засобів до існування із незалежних від неї обставин" [1]. Задеклароване право реалізується державою через систему соціального захисту населення.

Як відомо, соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. З економічної точки зору, соціальний захист – це правила перерозподілу суспільного багатства на користь людей, які тимчасово чи постійно потребують особливої підтримки з боку суспільства: від багатих до бідних, від здорових до хворих, від молодих до літніх [2, 29]. Кінцевою метою соціального захисту є надання кожному членові суспільства, незалежно від соціального походження, національної чи расової приналежності, можливості вільно розвиватися, реалізувати свої здібності. Право на соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні гарантується статтею 46 Конституції. Це право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. При реалізації конституційного права на соціальний захист виникають відносини соціального забезпечення між державою та її громадянами, суть яких полягає у наданні з боку держави гарантованого мінімуму засобів до існування для забезпечення достатнього рівня життя.

Соціальне забезпечення – це система заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення населення від соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника, безробіття тощо). Сюди належать різноманітні виплати незахищеним верствам населення, малозабезпеченим громадянам,

сім'ям з дітьми, інвалідам, реабілітованим тощо. Як наголошують західні вчені, зокрема Ш. Бланкарт, в умовах демократії соціальне забезпечення є найпріоритетнішою функцією держави, оскільки громадяни мають високий рівень потреби в соціальному захисті. Саме держава в умовах ринку покликана здійснювати соціальне забезпечення окремих індивідів з метою захисту їх від можливих фінансових труднощів. До незаперечної функції держави належить також соціальний захист найбільш вразливих громадян, яким поодинокі дуже важко знайти своє місце в суспільстві [3, 269]. Тобто, закони та правила ринку не гарантують людині право на життя. "... Ринкам добре вдається створювати багатство, проте вони не призначені для задоволення інших соціальних потреб. Нераціональна гонитва за прибутком може ... вступити в конфлікт з іншими соціальними цінностями. ... Ринки не здатні перейматися такими соціальними потребами, як зменшення рівня бідності, захист довкілля, умови праці, права людини..." [4, 48].

Представники різних напрямків економічної думки суперечливо ставляться до ролі держави в економіці: одні виступають за повне її невтручання у ринкові процеси, інші – за всезагальний регулюючий вплив з боку держави. Так, представники класичної школи економічної теорії (У. Петті, Д. Рікардо, А. Сміт) визнавали необхідність державного фінансування лише окремих суспільно важливих потреб і покладались на невидиму руку ринку. На противагу їм, Дж. М. Кейнс обстоював тотальне державне регулювання економіки. Представники неоліберального напрямку економічної теорії, сповідуючи ідеї класичної школи, захищали принципи саморегульованої економіки, вільної конкуренції й економічної свободи. Вони розглядали ринок як ефективну систему, що якнайбільше сприяє економічному зростанню та забезпечує пріоритетне становище суб'єктів економічної діяльності. На думку основоположника та головного теоретика неолібералізму Ф. Хайєка, соціальна справедливість є суто моральною

категорією. Вона може існувати лише за умов примусової економіки, "адміністративного деспотизму". З позиції ринкової економіки, забезпечення соціальної справедливості торує шлях свавілля, блокує економічну свободу, спотворює ринкові сигнали. Хайєк вважав, що держава не повинна займатися питаннями соціального страхування, освітою, охороною здоров'я, визначати ставки квартплати чи рівень цін, не повинна надавати соціальні гарантії (максимум, що можна допустити – це пенсії за віком та допомогу з безробіття). Людина сама має дбати про свій економічний і соціальний добробут. Вчений зазначав, що чим більше регулюється суспільство, тим більша кількість людей у ньому користується привілеями гарантованого доходу, що призводить до зміни суспільних цінностей: суспільний статус людини починає визначатися не її працьовитістю і здібностями, а належністю до певної групи забезпечуваних. Стимули активної економічної діяльності таким чином підриваються [5, 369]. Отже, чим масштабніша система державної соціальної благодійності, тим нижче її ефективність. Тому, соціальні проблеми повинні вирішуватись через підвищення ефективності економіки на основі конкурентного ринку. А завдання держави – створити для цього належні умови.

І в сучасний період у наукових колах не припиняються дискусії стосовно доцільності застосування у суспільному житті одного з двох принципів – "економічної ефективності" чи "соціальної справедливості". Тобто, соціальна спрямованість бюджетної політики нині базується на вирішенні двоєдиного завдання: з одного боку, стимулювання ефективної економічної діяльності працездатного населення, а з іншого – підтримка тих громадян, які з певних об'єктивних причин не в змозі забезпечувати свій добробут власними зусиллями. Більшість людей, які впродовж свого життя мають таку можливість, теж з часом її втрачають. Тому проблема матеріального забезпечення людини в старості, у разі хвороби та каліцтва, у випадку безробіття є однією з найактуальніших для кожного цивілізовано-

го суспільства, яке будується на принципах загальнолюдської моралі і дбає про своїх непрацездатних громадян. З цією метою у кожній країні функціонує система соціального захисту населення. Однак ефективність останньої залежить від обраного державою стратегічного курсу та її фінансової спроможності. В розвинених країнах сучасні системи соціального захисту охоплюють увесь життєвий цикл людини, передбачаючи заходи щодо захисту й підтримання її добробуту від народження і до смерті.

Питання фінансового забезпечення соціального захисту у різні часи та в різних країнах вирішувалися по-різному: через сімейне утримання непрацездатних, через благодійність, шляхом утворення різних громадських і професійних об'єднань, які надають відповідну підтримку. Проте ці заходи не мали системного характеру, не завжди були послідовними і часто вирішували окрему проблему, а не комплекс.

Сучасна система соціального захисту населення в Україні, успадкована ще з соціалістичної доби, донині не зазнала суттєвого реформування, а тому не спроможна повною мірою виконувати свої функції. Декларування права на соціальний захист та соціальне забезпечення у нормативно-правових актах України ще не означає цілковиту його реалізацію на практиці. Основною проблемою соціального захисту в державі є недостатність бюджетних коштів для виконання у повному обсязі вимог чинного законодавства. Так, наприклад, соціальна допомога гарантується широкому колу громадян, однак це перевищує фінансові можливості держави. Поряд з цим, розміри окремих видів соціальних виплат є досить низькими, що не відповідає встановленим державним соціальним гарантіям. Також має місце неоптимальне співвідношення між обсягом різноманітних трансфертів і фондом заробітної плати, що провокує утриманські настрої в суспільстві та не стимулює до активної економічної діяльності.

Слід зауважити, що фінансування соціального захисту та соціального забезпечен-

ня населення в Україні здійснюється не лише за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а й з інших джерел: державних цільових фондів, недержавних фондів, територіальних і муніципальних позик, страхових компаній, а також фінансових ресурсів підприємств, що опосередковано підтримують соціальні програми. Проте одним з основних джерел залишаються кошти місцевих бюджетів, які спрямовуються на різноманітні виплати незахищеним верствам населення, мало-

забезпеченим громадянам, сім'ям з дітьми, інвалідам, реабілітованим тощо. Загалом, на потреби соціального захисту та соціального забезпечення з місцевих бюджетів України у 2008 р. було спрямовано 23270,6 млн. грн., що майже у 3,3 рази більше, порівняно з 2004 р. (див. рис. 1).

Структуру видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист та соціальне забезпечення за окремими групами показано у табл. 1.

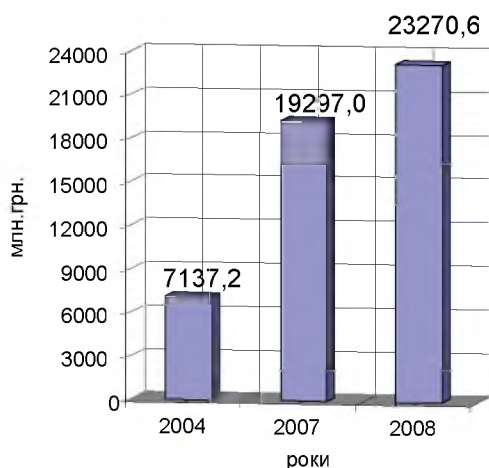


Рис. 1 Динаміка видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист і соціальне забезпечення за 2004–2008 рр.

Таблиця 1

Структура видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист і соціальне забезпечення \*

Група видатків	2004 р.		2007 р.		2008 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	157,0	2,2	1511,1	7,8	2226,5	9,6
Соціальний захист пенсіонерів	740,5	10,4	1767,5	9,2	2391,9	10,3
Соціальний захист ветеранів війни та праці	1655,1	23,2	3524,4	18,3	3512,1	15
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	1894,6	26,5	8743,6	45,3	11500,0	49,4
Допомога у вирішенні житлового питання	1467,5	20,6	1483,1	7,7	1161,1	5,0
Соціальний захист інших категорій населення	914,8	12,8	1726,2	8,9	1864,1	8,1
Інша діяльність у сфері соціального захисту	307,7	4,3	541,1	2,8	614,7	2,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення, усього	7137,2	100	19297,0	100	23270,6	100

\* Складено за даними Державного казначейства України.

Як свідчать дані табл. 1, видатки місцевих бюджетів України на потреби соціального захисту та соціального забезпечення за останні п'ять років мають тенденцію до зростання. Одним із пріоритетних напрямків державної соціальної політики є соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Про це свідчить найбільша частка видатків на зазначені цілі у структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення. У 2008 р. вони становили майже половину (49,4%) від загальної суми видатків, що у 6 разів більше, ніж у 2004 р. Таке зростання спричинило суттєве підвищення розміру допомоги при народженні дитини. Також у 2008 р. зросли більше ніж у 14 разів, порівняно з 2004 р., видатки місцевих бюджетів на соціальний захист на випадок непрацездатності і становили 2226,5 млн. грн., що на 2069,5 млн. грн. більше, ніж у 2004 р. За всіма іншими напрямками частка видатків у загальній структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення дещо скоротилася, порівняно з 2004 р., хоча спостерігається зростання їх абсолютних показників. Так, частка видатків на соціальний захист ветеранів війни та праці скоротилася з 18,3% у 2007 р. до 15% у 2008 р. Така тенденція пов'язана з поступовим зменшенням кількості ветеранів війни. Хоча, порівняно з 2004 р., такі видатки зросли на 1857 млн. грн. Також у 2008 р. зросли, порівняно з 2004 р., абсолютні показники видатків на соціальний захист інших категорій населення та на іншу діяльність у сфері соціального захисту і становили, відповідно, 1864,1 та 614,7 млн. грн. Поряд з цим, їхня частка у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення зменшилася, відповідно, з 8,9 та 2,8 відсотки у 2007 р. до 8,1 та 2,6 відсотки у 2008 р. А що стосується обсягів видатків, які спрямовувалися на допомогу у вирішенні житлового питання, то тут спостерігається зменшення як абсолютних, так і відносних показників. Так, у 2008 р. їх частка у загальному обсязі зменшилася на 2,7 відсоткових пункти, порівняно з 2007 р., а абсолютний показник становив 1161,1 млн.

грн., що на 322 млн. грн. менше, ніж у 2007 р. А порівняно з 2004 р. частка даних видатків у структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення зменшилася на 15,6 відсоткових пункти. В абсолютних показниках вони зменшилися, порівняно з 2004 р., на 306,4 млн. грн.

На основі наведених даних можна зробити висновок, що, незважаючи на загальну позитивну динаміку показників видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення, за окремими їх видами спостерігається зменшення фінансування. А це призводить до погіршення ситуації у сфері соціального захисту населення. Водночас, збільшуючи видатки на зазначені цілі, необхідно зважати на ризики, що виникають при їх необґрунтованому зростанні. Без сумніву, підвищення рівня соціальних виплат та соціальні ініціативи уряду в 2008 р. вплинули на формування чергового витка інфляційної спіралі. А продовження стрімкого нарощування соціальних виплат може спричинити збереження високої інфляції у наступні роки, що заважатиме макроекономічній стабілізації в країні [6, 34]. Тому нагальною необхідністю є виважений аналіз наслідків зростання соціальних виплат та ретельне їх обґрунтування з огляду на реальні економічні та соціальні передумови.

Вважаємо, що діюча в Україні система соціальної допомоги населенню не відповідає вимогам сьогодення як щодо дієвої підтримки соціально вразливих верств, так і стосовно адресної соціальної допомоги найбільш нужденному населенню. Однією з ознак неефективності системи соціального забезпечення є відсутність якісної системи соціальних стандартів. Про те, що вони є низькими в Україні свідчить той факт, що, незважаючи на кількісне зростання матеріального добробуту населення, істотного поліпшення якості життя не відбулося. Навпаки, спостерігається безпрецедентна соціальна поляризація, зубожіння одних і збагачення інших. Однак, до питання підвищення соціальних стандартів необхідно підходити виважено. Як вважають експерти,

робити це треба поступово і з обов'язковим урахуванням реальної економічної ситуації в країні. До позитивних тенденцій у сфері соціального захисту в Україні, можна віднести поступове зменшення питомої ваги соціальних пільг у структурі сукупних доходів населення та відповідне зростання частки соціальної допомоги. Це свідчить про посилення адресності заходів соціального захисту, адже принцип категоріального підходу все менше відповідає українським реаліям. Стратегія поступового скорочення системи пільг та їх монетизації сприятиме вдосконаленню системи підтримки бідного населення за умов обмеженості бюджетних коштів [8, 22].

Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо, що нагальною необхідністю сьогодення у сфері бюджетного забезпечення соціального захисту населення в Україні є перехід від політики простого нарощування обсягів бюджетних видатків на зазначені цілі до структурних реформ у соціальній сфері. З метою вирішення проблем, що існують нині у сфері фінансування соціального захисту, на нашу думку, доцільно було б:

- перенести акценти з підтримки вразливих верств населення на створення передумов для розширення продуктивної зайнятості та забезпечення гідних умов праці;
- звернутися до світового досвіду формування та розвитку системи соціального захисту населення під кутом зору можливості його адаптації до вітчизняних умов;
- удосконалити систему державних соціальних стандартів;
- здійснити диверсифікацію постачальників соціальних послуг та впровадити відповідні механізми дотримання соціальних стандартів та нормативів;
- впорядкувати чинну систему пільг, що дасть змогу підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів.

Реалізація запропонованих заходів дасть змогу покращити ситуацію у сфері за-

безпечення соціального захисту громадян та сприятиме раціональнішому використанню обмежених бюджетних коштів.

#### Література

1. *Загальна декларація прав людини*. – доступний з [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Гризоголазов Д. *Соціальний аспект забезпечення видатків місцевих бюджетів // Ринок цінних паперів України*. – 2007. – № 7–8.
3. Бланкарт Шарль. *Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки*: Пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка; За наук. ред. В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 653 с.
4. Сорос Дж. *Кризис капитализма: Открытое общество в опасности*: Пер. с англ. – М.: ИНФРА, 1999.
5. *Історія економічних учень: Підручник / Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко, А. М. Поручник та ін.; За ред. Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко*. – К.: КНЕУ, 1999. – 564 с.
6. *Національна безпека і оборона*. – К.: Центр Разумкова, 2008. – № 2 (96).
7. Радковський О. *Закон про підвищення прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати – ведмежа послуга українцям // Голос України*. – 2009. – № 196.
8. Скулиш Ю. *Бюджетне забезпечення соціальної сфери в Україні: оцінка ефективності та підходи до обґрунтування // Економіка і держава*. – 2000. – № 1. – С. 21–23.