

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра психології та соціальної роботи

ХМЕЛІВСЬКИЙ Олег Васильович

**Соціальне забезпечення пільгових категорій
населення/Social providing of privileged categories of population**

спеціальність 232 – Соціальне забезпечення
магістерська програма – Соціальне забезпечення
Магістерська робота

Виконав студент групи СЗзм-21
Хмельівський О.В.

Науковий керівник:
д.пс.н., професор С.К.Шандрук

Магістерську роботу допущено
до захисту:

« ____ » _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **А. В. Фурман**

ТЕРНОПІЛЬ -2018

РЕЗЮМЕ

Робота містить 110 сторінок, 100 – основного тексту, 1 рисунок, список використаних джерел із 104 найменувань.

Метою роботи є вивчення системи соціального забезпечення пільгових категорій населення. **Об'єктом дослідження** є соціальне забезпечення як система допомоги пільговим категоріям населення. **Предметом дослідження** є специфіка соціального забезпечення пільгових категорій населення. Використані діалектичний, системний **методи дослідження**, а також частково-наукові методи: формальний, порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний, історичний.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням системи соціального забезпечення пільгових категорій населення в Україні і світі під кутом зору принципу соціальної справедливості. Значущість дослідження полягає в тому, що її висновки доповнюють і розвивають ряд положень науки соціального забезпечення про пільги. **Практичні рекомендації** можуть бути використані для вдосконалення регулювання системи соціально-забезпечуваних пільг та для практикування у сфері соціального захисту і соціального забезпечення.

Ключові слова: *законодавство; соціальне забезпечення; нормативно-правова база; пільга; пільгова категорія; пенсіонер; інвалід; материнство; соціальна справедливість.*

RESUME

The **work** contains 110 pages, 100 – main text, 1 figure, list of used sources of 104 titles.

The **purpose** of the work is to study the social security system of privileged categories of the population. The **object** of research is social security as a system of assistance to privileged categories of the population. The **subject** of the study is the specifics of social security for privileged population groups. Used dialectic, systematic **methods** of research, as well as partial-scientific methods: formal, comparative-legal, concrete sociological, historical.

The **scientific novelty** of the work is that it is a comprehensive study of the social security system of privileged categories of people in Ukraine and in the world from the point of view of the principle of social justice. The significance of the study lies in the fact that its conclusions complement and develop a number of provisions of the science of social security benefits. **Practical recommendations** can be used to improve the regulation of socially-provided benefits and to practice in the field of social protection and social security.

Key words: *legislation; social welfare; regulatory framework; privilege; preferential category; pensioner; disabled; motherhood; social justice.*

АНОТАЦІЯ

Хмелівський О.В. Соціальне забезпечення пільгових категорій населення. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра за спеціальністю 232 «Соціальне забезпечення». – Тернопільський національний економічний університет. ННІОТ. – Тернопіль, 2018.

У магістерській роботі досліджена система соціального забезпечення пільгових категорій населення. Зокрема, виявлено актуальні проблеми соціального забезпечення пільгових категорій населення в Україні та досліджено нормативно-правовий аспект їхнього соціального забезпечення. Також оглянуто систему соціальних пільг і соціальних трансфертів як складових соціального забезпечення пільговиків та міжнародний стан даної проблематики і намічені напрямки покращення цієї системи в Україні і світі.

SUMMARY

Hmelivskyi O.V. Social providing of privileged categories of population. – The manuscript.

Study on obtaining an educational qualification level of a master's degree in specialty 232 «Social security». – Ternopil National Economic University. ERIIET – Ternopil, 2018.

In the master's work the system of social security of privileged categories of the population was studied. In particular, the actual problems of social security of privileged population groups in Ukraine were identified and the legal and legal aspects of their social security were investigated. Also reviewed is the system of social privileges and social transfers as components of the social provision of privileged persons and the international situation of the given issues, and

ПЛАН

ВСТУП

РОЗДІЛ 1

ДОПОМОГА ПІЛЬГОВИМ КАТЕГОРІЯМ НАСЕЛЕННЯ ЯК ВАЖЛИВЕ ЗАВДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

1.1. Актуальні проблеми соціального забезпечення
пільгових категорій населення в Україні

1.2. Нормативно-правовий аспект соціального
забезпечення пільговиків

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІЛЬГОВИКІВ

2.1. Система соціальних трансфертів

як складова соціального забезпечення пільгових категорій

2.2. Соціальні пільги як засіб соціального захисту пільговиків

2.3. Рекомендації міжнародних фундацій

щодо соціального захисту пільговиків

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПОСТУПУ

СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ

3.1. Сучасний стан забезпечення та перспективи
соціальних гарантій пільговикам у світі

3.2. Гендерний та віковий аспект надання
соціальних гарантій пільговикам

Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ

Список використаної літератури

ЗМІСТ

ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1	
ДОПОМОГА ПІЛЬГОВИМ КАТЕГОРІЯМ НАСЕЛЕННЯ	
ЯК ВАЖЛИВЕ ЗАВДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ	15
1.1. Актуальні проблеми соціального забезпечення	
пільгових категорій населення в Україні	15
1.2. Нормативно-правовий аспект соціального	
забезпечення пільговиків	28
Висновки до розділу 1	35
РОЗДІЛ 2	
ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ	
СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІЛЬГОВИКІВ	37
2.1. Система соціальних трансфертів	
як складова соціального забезпечення пільгових категорій	37
2.2. Соціальні пільги як засіб соціального захисту пільговиків	46
2.3. Рекомендації міжнародних фондаций	
щодо соціального захисту пільговиків	57
Висновки до розділу 2	73
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВИ ПОСТУПУ	
СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ	75
3.1. Сучасний стан забезпечення та перспективи	
соціальних гарантій пільговикам у світі	75
3.2. Гендерний та віковий аспект надання	
соціальних гарантій пільговикам	84
Висновки до розділу 3	97
ВИСНОВКИ	98
Список використаної літератури	101

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Трансформаційні процеси в Україні пов'язані з багатогранними та корінними соціально-економічними перетвореннями, які суттєво впливають на соціальні відносини у світовому суспільстві загалом. Багатогранні та докорінні економічні перетворення вплинули на соціальні відносини в Україні. Реформування цих відносин не завжди відбувалося у тому ж самому напрямку й з тією ж швидкістю, що й економічні реформи, що призвело до значної соціальної диференціації населення, падіння рівня його життя, зниження соціальної захищеності громадян та їхньої невпевненості в майбутньому. Тому, одним із актуальних питань сьогодення є удосконалення системи соціального забезпечення пільговиків, яке повинно базуватись на покращенні фінансування заходів, передбачених відповідними державними програмами, які, в свою чергу, мають сприяти розвитку економіки та піднесенню рівня життя населення, його соціального захисту.

Сучасна соціальна політика насамперед передбачає створення належних умов для збільшення доходів населення, в першу чергу тих громадян, які отримують пільгове забезпечення, як вихідних джерел забезпечення достатнього рівня життя та соціального захисту громадян. З цією метою вона інтегрується у систему стратегії соціально-економічних реформ та реалізується узгоджено із заходами кредитної, фіскальної, економічної політики, заходами стимулювання соціально-економічного зростання.

Метою роботи є вивчення системи соціального забезпечення пільгових категорій населення.

Об'єктом дослідження є соціальне забезпечення як система допомоги пільговим категоріям населення.

Предметом дослідження є специфіка соціального забезпечення пільгових категорій населення.

Для досягнення поставлених цілей дослідження необхідно вирішити наступні **завдання**:

1) виявити актуальні проблеми соціального забезпечення пільгових категорій населення в Україні;

2) дослідити нормативно-правовий аспект соціального забезпечення пільговиків;

3) оглянути систему соціальних пільг та соціальних трансфертів як складових соціального забезпечення пільговиків;

4) дослідити міжнародний стан даної проблематики і намітити напрямки покращення системи в Україні і світі.

В роботі використані окремі прийоми і способи пізнання, властиві як філософським, загальнонауковим, так і частково-науковим методам. Так, були використані діалектичний, системний **методи дослідження**, а також частково-наукові методи: формальний, порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний, історичний.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням системи соціального забезпечення пільгових категорій населення в Україні і світі під кутом зору принципу соціальної справедливості. Значущість дослідження полягає в тому, що її висновки доповнюють і розвивають ряд положень науки соціального забезпечення про пільги.

Практичні рекомендації, сформульовані в роботі, можуть бути використані для вдосконалення регулювання системи соціально-забезпечуваних пільг, для практикування у сфері соціального захисту і соціального забезпечення.

Робота складається із трьох розділів, вступу, висновків та списку 104 опрацьованих літературних джерел. Загальний обсяг роботи становить 110 сторінок, з них 100 становить основний текст дослідження.

РОЗДІЛ 1

ДОПОМОГА ПІЛЬГОВИМ КАТЕГОРІЯМ НАСЕЛЕННЯ ЯК ВАЖЛИВЕ ЗАВДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

1.1. Актуальні проблеми соціального забезпечення пільгових категорій населення в Україні

Сьогодні громадяни-пільговики є серед усіх верств і прошарків населення будь-якого розвинутого суспільства. Це, зокрема, ветерани, інваліди і люди з вадами здоров'я, як ураження опорно-рухового апарату та центральної і периферичної нервової системи; психічними захворюваннями та розумовою відсталістю; ураженнями органів слуху та зору; ураженнями внутрішніх органів; онкологічними захворюваннями. Кількість осіб з особливими потребами постійно зростає, хоча причини і наслідки інвалідності можуть бути різними: зумовленими як неоднаковими соціально-економічними обставинами, так і різним ступенем забезпечення державами добробуту своїх громадян. Нині можна говорити про глобальний характер проблеми інвалідності – в усьому світі ті чи інші можливості обмежено приблизно в кожній десятій людини (650 млн. людей), з них майже 470 млн. осіб працездатного віку.

Для України проблема соціального захисту пільгових категорій населення є особливо значущою у зв'язку зі стійкою тенденцією до зростання їх частки у загальній структурі населення. Якщо на початку 90-х рр. минулого століття загальна чисельність інвалідів в Україні становила близько 3% усього населення, або 1,5 млн осіб, то в 2008 р. їх чисельність

дорівнювала 2,65 млн. осіб, у тому числі 122,6 тис. дітей-інвалідів, тобто частка осіб цієї категорії в загальній структурі населення становить 5,3% усього населення, відповідно їх кількість зроста майже в 1,6 рази. Загалом зараз в Україні налічується більше 17 млн. осіб, які отримують ті чи інші соціальні пільги [104].

Збільшення кількості пільговиків зумовлене суперечливим соціально-економічним розвитком українського суспільства, який знизив рівень життя більшості людей, незадовільним станом системи охорони здоров'я, недостатньою безпекою та охороною праці, низьким рівнем екологічної культури, наявністю різноманітних катаклізмів – природних, екологічних, воєнних, зокрема наслідки Другої світової війни, війн в Афганістані та на інших територіях, Чорнобильської катастрофи.

Рівень державного соціального захисту таких осіб є відображенням рівня розвитку суспільства в цілому. Протягом останніх десятиріч у світі відбулися суттєві зміни стосовно ставлення до інвалідів. Основою цих змін є визнання рівності прав на повноцінне життя в суспільстві та створення державами реальних умов для реабілітації та соціальної інтеграції. Якщо раніше їх основу становили здебільшого мотиви милосердя, то нині – стандартотримання їх прав. Обов'язком держави і суспільства є забезпечення належного соціального захисту і підтримки, соціальної інтеграції, створення рівних можливостей для самореалізації, повноцінного життя, здобуття освіти і працевлаштування, долучення інвалідів до духовного, культурного, спортивного життя.

Слід зазначити, що від радянських часів в українському суспільстві залишився поганий спадок: громадськість вважала, що про пільговиків (інвалідів, пенсіонерів тощо) турбується держава, але держава була не в змозі забезпечити належний рівень соціального захисту. Політика щодо них була переважно пасивною – матеріальна підтримка, державні пенсії, можливість працювати на спеціалізованих підприємствах організацій

інвалідів. Особи з обмеженими можливостями були позбавлені доступу до багатьох соціальних благ нарівні зі здоровими людьми. Вони й досі стикаються зі зневагою, забобонами і страхами, які впродовж історії людства стримували соціальний розвиток цієї категорії членів суспільства та ізолювали їх від нього [25].

Перехід до ринкових відносин та побудова соціальної держави в Україні детермінували нові підходи до соціального захисту пільгових категорій населення, які полягають у створенні цілісної системи на сучасних принципах. Приєднання до міжнародних норм права, ратифікація Україною конвенцій МОП переорієнтовує політику щодо них до суспільно визнаних стандартів, яких дотримуються високорозвинуті цивілізовані країни, здійснює гармонізацію вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, створює спеціалізовані реабілітаційні установи та безбар'єрне середовище тощо [103]. Ринкова економіка розширює підходи до надання соціальних послуг та утримання центрів обслуговування пільговиків та уразливих верств населення. Наше суспільство поступово усвідомлює, що саме йому потрібно пристосовуватись до їхніх потреб, а не навпаки.

На сьогодні існує певний теоретико-науковий доробок з різних аспектів соціального захисту пільговиків. Серед вітчизняних науковців та практиків слід виділити М. Авраменка, С. Богданова [9], Н. Борецьку [10-14], М. Кравченко [72], Е. Лібанову [77-79], О. Макарову, С. Мельника [87-89], К. Міщенко, В. Скуратівського, В. Сушкевича та ін. Аналіз наукових публікацій свідчить, що, незважаючи на в цілому зростаючу питому вагу надзвичайно цікавих і вагомих праць, ступінь вивчення проблеми вітчизняними авторами не можна вважати достатнім і вона потребує подальших досліджень у частині визначення шляхів модернізації існуючої системи соціального забезпечення пільговиків та вирішення нагальних проблем на рівні різних суб'єктів [див. 9].

В Україні кожен третій отримує соціальну допомогу в тій чи іншій формі, кожен 18-й – інвалід, тобто людина, яка потребує допомоги та підтримки від держави не лише в грошовому еквіваленті, а й особливого планування житла, облаштування під'їздів, громадського транспорту, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення, сприяння у здобутті освіти, професійних знань, працевлаштування, медичних і культурних послуг.

Широкий спектр проблем таких людей в Україні свідчить про необхідність посиленої і комплексної уваги з боку держави й суспільства. Сучасне життя формує відповідні вимоги до соціального захисту цієї категорії населення. Практика показує, що значна частина положень соціально-економічної політики щодо пільговиків застаріла і не відповідає потребам сьогодення, а також не узгоджується із загальновизнаними високогуманними міжнародними нормами і стандартами [11]. Правове поле хоча й містить багато позитивних кроків на шляху вирішення численних проблем інвалідів, але є переважно декларативним, не забезпеченим матеріальними ресурсами та механізмами управлінського впровадження. Отже, існуюча система соціального захисту пільговиків потребує суттєвих змін і доповнень, модернізації.

Досвід високорозвинутих країн засвідчив про неефективність пасивної державної політики у сфері соціального захисту громадян з особливими потребами, яка формується на основі компенсаційних витрат – пенсій, грошової допомоги, пільг, компенсацій тощо. Соціальна підтримка інвалідів у провідних країнах Європи за останні 30 років характеризується виділенням значних ресурсів на створення доступного для осіб з обмеженими можливостями середовища для існування, навчання, створення спеціальних і облаштування наявних робочих місць.

Сучасна система соціального захисту охоплює не лише державну соціальну допомогу та пенсійне забезпечення, систему пільг і компенсацій

та соціально-побутове обслуговування, але й включає охорону здоров'я, освіту та зайнятість осіб з інвалідністю, а також соціальну і професійну реабілітацію та соціальну інтеграцію в суспільство. Тобто соціальний захист пільговиків включає не лише матеріальні питання, а й весь спектр проблем і потреб людського життя. Ця теза зумовлена тим, що в сучасному суспільстві будь-яка людина потребує розширеного соціального захисту, який полягає не тільки в фінансово-матеріальній підтримці, а й у створенні різнобічних умов для повноцінного функціонування і розвитку особи, максимальної реалізації її потреб та інтересів [25]. Таким чином, політика соціального захисту пільговиків має включати нові концептуальні підходи, що охоплюють соціально-економічні, політико-правові, організаційно-управлінські, науково-методологічні, морально-етичні та інформаційні аспекти. Нині Україна намагається перейти від медичної до соціальної моделі соціального захисту осіб, які потребують допомоги. Остання полягає у взаємозв'язку між людиною з обмеженими можливостями та соціумом, а не фіксування відхилення у її здоров'ї та розвитку, як це притаманно медичній моделі і було характерно для радянської системи управління.

Сучасна державна політика соціального захисту включає в себе низку заходів, зокрема створення умов для інтеграції до активного суспільного життя; підвищення державних гарантій у досягненні вищих соціальних стандартів у матеріальному забезпеченні інвалідів; створення безперешкодного середовища для інвалідів; забезпечення активної взаємодії державних органів та громадських організацій інвалідів у розв'язанні проблем інвалідів тощо [4].

Головним суб'єктом соціального захисту та соціального забезпечення залишається держава. Діяльність держави полягає в розробці заходів, створенні відповідних інститутів, застосуванні механізмів, призначених забезпечувати життєві та соціальні потреби пільговиків,

реалізовувати громадянські права та свободи, створювати рівні можливості для їх інтеграції в суспільство, сприятливі умови для забезпечення соціальної, медичної, трудової реабілітації громадян.

Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати нормативно-правову базу відповідно до міжнародного законодавства, а також відповідні інституції, сприяти розвитку громадських організацій у цій сфері, забезпечити у належному обсязі матеріально-фінансову складову соціального захисту, розширювати та вдосконалювати перелік соціальних послуг, активно сприяти професійній реабілітації осіб.

Держава включає мережу профільних міністерств, відомств та відповідних закладів. Нині у сфері управління різних відомств функціонує більше півсотні реабілітаційних установ: у Мінпраці – 289, у системі Міносвіти діє 100 таких закладів, у сфері охорони здоров'я – 61, у Мінсім'ї – 45 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, при громадських організаціях інвалідів здійснюють реабілітацію осіб з обмеженими можливостями 62 установи.

Активними партнерами держави стають інші суб'єкти соціального захисту, такі як недержавні громадські організації, благодійні і релігійні організації та фонди, політичні партії, юридичні особи, підприємці, небайдужі люди, також справляючи регулюючий вплив на соціальний захист інвалідів, особливо у сфері соціальної реабілітації та надання соціальних послуг.

Посилюється участь і самих інвалідів, їхніх громадських організацій. В Україні близько 120 діючих Всеукраїнських громадських організацій, які представляють інтереси різних категорій пільговиків, цілеспрямовано і поступово змінюючи їх життя на краще. За допомогою громадських організацій вони мають змогу отримати певні соціальні та реабілітаційні послуги, інформацію про свої права, пільги, соціальні гарантії. Громадські

об'єднання створюються для їх соціального захисту, культурної та спортивної роботи, професійної, трудової, медичної, психолого-педагогічної реабілітації, надання умов для повноцінного життя тощо. Функції таких громадських організацій до певної міри збігаються з функціями уповноважених державних органів з питань соціального захисту, тому держава і громадські організації є соціальними партнерами у вирішенні проблем таких осіб.

Хоча одним із головних напрямів соціальної політики Української держави стосовно пільгових категорій визначено систему заходів, орієнтованих на поліпшення їхньої життєдіяльності, відновлення соціального статусу, досягнення матеріальної незалежності та всебічної інтеграції в суспільство, програми щодо соціального захисту віднесено до пріоритетних державних програм, а видатки на їх виконання переважно відносять до захищених статей Державного бюджету України, проте в реальності вони сьогодні належать до найбільш соціально незахищених категорій населення, стан дотримання їх прав свідчить про недостатню участь в економічному і соціальному житті суспільства.

Як відомо, значна частина пільговиків погано матеріально забезпечена. Невеликі розміри соціальної допомоги від держави та особливі потреби таких людей не дозволяють підтримувати суспільно прийнятний рівень життя. Для сімей, які тривалий час живуть у бідності, характерні нездорове харчування, недоступність сучасної медичної допомоги, психологічні стреси, ранні смерті, вимушена відмова від народження дітей, неможливість дати їм нормальну освіту, відсутність можливості для нормального відпочинку тощо.

Незважаючи на певні зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування, в українському суспільстві ще мало змінилися стереотипи у ставленні до пільговиків – ідея рівних прав та надання рівних можливостей ще не є загально визнаною, так само мало змінилося

ставлення до проблем з боку фахівців – бракує сучасних підходів до питань соціального захисту пільговиків.

Нами окреслено такі проблеми у сфері соціального захисту пільгових категорій населення: забезпечення пенсійних і соціальних виплат у розмірах, які б гарантували їм достатній рівень життя; отримання гідної освіти в рамках інтегрованих форм навчання; забезпечення можливості безперешкодного отримання реабілітаційних послуг за місцем мешкання інваліда; можливість трудової діяльності без дискримінації у процесі працевлаштування та подальшої роботи; реформування стаціонарних установ та переведення фінансування на створення допоміжних служб, які дозволяють таким людям жити без відриву від соціуму; створення доступного середовища для вільного пересування та безперешкодної комунікації. Слід відмітити, що і тепер зазначені проблеми суттєво не вирішилися і продовжують бути актуальними для українського суспільства.

Постійна позитивна динаміка зростання пенсійних і соціальних виплат є недостатньою для їх соціального захисту, адже пільговики продовжують залишатися найменш забезпеченими категоріями населення в Україні. Такий стан свідчить про необхідність не тільки підвищення соціальних виплат, але й про зміну технології їх розрахунку та надання. Наприклад, варто замінити соціальні пільги на компенсаційні виплати за невикористані пільги.

На наш погляд, особливо важливими є заходи щодо можливості отримання освіти для осіб з вадами здоров'я. Освіта є одним з найефективніших шляхів виходу людини з особливими потребами зі стану ізоляваності від суспільства, і саме новітні освітні програми, в тому числі навчання дистанційно, мають стати об'єктом комплексного державно-управлінського впливу. Забезпечення освітою дітей-інвалідів перебуває на досить низькому рівні, існуючі навчальні заклади не дають можливості

реалізувати себе та мають безліч недоліків. Треба облаштувати заклади освіти відповідно до міжнародних стандартів, тобто зробити вільний від бар'єрів вхід до приміщення, облаштувати санвузли, забезпечити доступ на верхні поверхи школи, доступ до громадського транспорту. Заслугує на увагу досвід багатьох країн, які запровадили у загальноосвітніх закладах інтегроване навчання, що передбачає здобуття знань неповносправних осіб спільно зі здоровими дітьми. Така можливість дає змогу інвалідам значною мірою інтегруватися в середовище ровесників, а здорові діти вчаться допомозі та милосердю, відбувається зміна суспільних стереотипів щодо цієї категорії осіб.

Розвиток освітніх послуг через мережу Інтернет дозволяє отримати освіту в дистанційному форматі кожній людині, яка прагне до знань, це реальна можливість освіти для інвалідів. Фактично для них вона є «освітою без кордонів» у широкому розумінні. Дистанційне навчання виступає чи не єдиним освітнім шансом для осіб з обмеженими функціональними можливостями, воно практично мінімізує перешкоди, які роблять неможливим здобуття освіти у навчальному закладі традиційним способом. Головним здобутком дистанційної освіти для осіб з обмеженими фізичними можливостями є зміна власної та суспільної свідомості – стає очевидною їх придатність до життя і праці, можливість користуватися досягненнями цивілізації нарівні з іншими людьми, приносити суспільну користь, виконуючи різні послуги вдома з використанням комп'ютера. Це означає вирівнювання освітніх та життєвих шансів, подолання психологічних та суспільних бар'єрів у людей з обмеженими можливостями, які іншим способом не можуть розраховувати на освітній успіх у звичайній освітній системі. У США, Західній Європі та Австралії реалізується багато освітніх проектів для цієї категорії людей. Для України цей напрям недостатньо розроблений, тому доцільним є вивчення та запозичення досвіду країн, успішно працюючих у зазначеному напрямі.

Окремо слід спинитися на проблемі працевлаштування пільговиків. Практика показує, що залучення таких громадян до сфери праці важливе як для них самих, так і для держави, оскільки підвищується життєвий рівень інвалідів, збільшується їх платоспроможність, а також можливість самореалізації. Політика держави полягає в максимальній активізації потенційних сил осіб з обмеженими можливостями у контексті професійної, трудової реабілітації та працевлаштування.

У багатьох країнах створені такі умови, що працюючі пільговики складають у середньому половину осіб від загальної кількості людей з обмеженими можливостями. Так, у США працюють 29% громадян, які мають порушення здоров'я, у Великій Британії – 40%, Італії – 55%, Швеції – 60%, Китаї – 80%. В Україні працюючих інвалідів нараховується близько 20%, при тому, що кількість інвалідів працездатного віку становить 1,5 млн осіб, серед яких працює майже 443 тис. [5].

В Україні, як і в більшості європейських країн, діє концепція квотування державою певного відсотка робочих місць на підприємствах. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», всім підприємствам, установам та організаціям з кількістю працюючих від 8 і більше осіб встановлено норматив зі створення 4% робочих місць для працевлаштування інвалідів. Для порівняння: в Італії та Іспанії – 2%, у Німеччині – 5%, у Франції – 6%. Таку квоту в Україні зобов'язані виконувати всі суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, проте лише 55% підприємств дотримуються встановленого показника, їм вигідніше сплатити штраф, ніж забезпечити роботою інваліда [5]. При цьому лише незначна частина коштів від штрафних санкцій спрямовується на створення робочих місць для інвалідів. Отже, існує нагальна потреба в забезпеченні державного нагляду за дотриманням роботодавцями цієї квоти.

На наш погляд, для розширення можливостей надання гарантій працевлаштування для цієї категорії працівників варто запозичити закордонний досвід щодо виконання роботи в дистанційному режимі, що значно допоможе регулювати зайнятість такої «проблемної» категорії робочої сили, як пільговики. Про ефективність і вигідність зазначеної форми зайнятості свідчить той факт, що в Європі нараховується близько 20 млн осіб, які працюють дистанційно [6].

Першочергове значення після реформування системи матеріальної допомоги та соціальних послуг має для пільговиків відповідне житло. Їм надано переважне право на поліпшення житлових умов у порядку, передбаченому чинним законодавством. Житлові приміщення повинні бути обладнані спеціальними засобами та пристосуваннями, відповідно до індивідуальної програми реабілітації, а також телефонним зв'язком. При відсутності цих норм може проводитись заміна житлової площі. Як відомо, черга на житло розтягується на десятиліття і нині держава практично не надає пільгове житло. Але коли житло отримується, це право не використовується повною мірою, на невідповідність певних норм не звертається належна увага, – почасти пільговики не знають, як захищати свої права. Аналогічна ситуація з гаражами для автомобілів з ручним керуванням інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату – будівництво таких гаражів має відбуватися лише поблизу місця їхнього безпосереднього проживання. Проте вони не будуються і не надаються в належній кількості та згідно з чинними правилами.

Проблема забезпечення інвалідів автомобільним транспортом, як і житлом перейшла з часів СРСР. Нині 156 тис. інвалідів стоять у черзі на авто, що за можливостями їх надання розтягується на майже 30 років. У цьому зв'язку варто поширити по всій Україні муніципальні програми з надання безкоштовних транспортних послуг інвалідам, які можуть

замовити спецавтомобіль для відвідання поліклініки чи іншої структури. Така практика добре зарекомендувала себе в окремих регіонах країни.

Досі залишаються недостатньо пристосованими до безперешкодного доступу інвалідів житлові будинки, приміщення центральних органів виконавчої влади, об'єкти соціальної інфраструктури – заклади охорони здоров'я, соціального захисту та соціального обслуговування, освіти, адміністративні будівлі та громадський транспорт. Має місце проблема незручних пандусів, тому крім встановлення пандусів потрібен контроль за дотриманням нормативів та стандартів у створенні без-бар'єрного середовища. Актуальним питанням є облаштування міського і приміського транспорту для перевезення пільгових категорій населення. Місцеві органи влади мають вжити відповідних заходів для оснащення автобусних, тролейбусних і трамвайних маршрутів принаймні одним транспортним засобом для перевезення людей з обмеженими фізичними можливостями. Слід збільшити кількість пільговиків, які мають право їздити громадським транспортом. Необхідно також здійснювати закупівлю залізничних пасажирських вагонів, максимально пристосованих для перевезення цієї категорії осіб.

Втрата суспільної моралі та безкарність призводять і до зловживань осіб, які мають забезпечувати соціальний захист пільговиків. Часто пільговики-інваліди обмежені не лише у фізичних можливостях, але й часто у своїх правах. Серед них – втрата недієздатними громадянами права власності на житло; не повною мірою забезпечується органами та установами охорони здоров'я право дітей-інвалідів на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу та пільгове забезпечення ліками; лікарськими консультативними комісіями при встановленні інвалідності не складаються індивідуальні програми реабілітації, за якими має проводитись фізична, психологічна, педагогічна адаптація та інтеграція цих дітей у суспільство; працівники інтернатних закладів не вживають

заходів до встановлення правового статусу дітей, захисту їх майнових та житлових прав – пенсії оформляються із запізненням, діти не отримують аліментів, паспортів по досягненню 16 років, документів про інвалідність; неналежним є стан працевлаштування дітей-інвалідів, насамперед випускників спеціальних, професійно-технічних та закладах освіти [37].

Аналіз актуальних проблем соціального захисту пільгових категорій населення в Україні засвідчує, що на нинішньому етапі недостатньо здійснено заходів щодо забезпечення повноцінного, не проведена модернізація існуючої системи соціального захисту. Крім викладених вище шляхів вирішення проблем інвалідів пропонуємо низку відповідних заходів. Необхідно прискорити розроблення механізмів оптимізації будівництва соціального житла та контролювати зобов'язання забудовників щодо виділення відповідної частки квартир для цієї категорії громадян. Здійснити реформування стаціонарних установ та переведення фінансування на створення допоміжних служб, які дадуть змогу жити без відриву від соціуму. Забезпечити можливість безперешкодного отримання реабілітаційних та інших соціальних послуг за місцем проживання, в тому числі розширити спектр надання соціальних послуг недержавним сектором. Посилити державний нагляд за дотриманням роботодавцями квоти на працевлаштування та забезпечення належних умов праці. Важливим є питання запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах. Через перманентний брак коштів необхідно залучати недержавні структури до забезпечення дітей з вадами зору доступними для них підручниками, наочно-дидактичними матеріалами і спеціальними посібниками для дітей, які потребують корекції фізичного та розумового розвитку, а також іншим приладдям. Потребує вирішення питання надання послуг з доступу до глобальної інформаційної мережі Інтернет на пільгових умовах. Нагальною потребою є збільшення кількості інформаційних, освітніх,

художніх і дитячих програм і, відповідно, обсягів фінансування виробництва і розповсюдження телепрограм із використанням сурдоперекладу та субтитрування. Інформаційні програми на телебаченні повинні виходити в ефір із застосуванням субтитрів та мови жестів. У цьому зв'язку необхідно запровадження спеціальних навчальних програм з підготовки сурдоперекладачів. Суспільно важливим є забезпечення фінансування учасників Параолімпійських ігор (міжнародних спортивних змагань для інвалідів, літніх, альтернативно обдарованих) та дефлімпійських ігор (спортивних змагань людей з вадами слуху) і створення відповідних умов для тренувань. Потребує вдосконалення співпраця держави і громадських організацій, зокрема вона має відобразитися у законі про державний бюджет, в інших законах, рішеннях уряду, міністерств, місцевих органів влади. Також важливо сприяти громадським організаціям у здійсненні моніторингу реалізації державної політики у сфері забезпечення прав таких осіб.

1.2. Нормативно-правовий аспект соціального забезпечення пільговиків

Серед проблем, які є міжгалузевими, особливе місце займає проблема пільг, оскільки вона має юридичний, політичний, етичний, соціологічний, економічний та інші аспекти. Відсутність гнучкої і цілеспрямованої державної політики у сфері встановлення і зреалізації пільг – одна з основних проблем в поточний період в нашій країні. Колишня система соціальних виплат і пільг, побудована на зрівняльних принципах, довела свою неефективність. Проте і діюча система соціальних виплат і пільг також не дозволяє справедливо перерозподіляти ресурси на

користь нужденних в допомозі громадян. Пільги надаються частіше за все за категоріальним принципом, незалежно від матеріального стану і потреб їх одержувачів. Відсутнє чітке розмежування повноважень і джерел фінансування надання пільг між різними рівнями бюджетної системи країни, що приводить до розмивання відповідальності і дисбалансу між обов'язковими соціальними витратами і можливостями їх фінансування: регіональні і місцеві бюджети переобтяжені встановленими законодавством соціальними зобов'язаннями, на погашення яких хронічно не вистачає засобів. Нестабільність і суперечність життя, а відповідно і правової системи, поза сумнівом позначаються і на системі пільг, які багато в чому не впорядковані, суперечливі, часто не злагоджені у не узгоджені одна із одною. Така політика у сфері пільг є наслідком політики держави, яка проводилася донедавна.

Розвинена система пільг в Україні створює враження про підвищену увагу суспільства, держави до тих громадян, які через ряд об'єктивних причин потребують особливої турботи. Проте це не зовсім так насправді тому, що система пільг практично заповнює (хоча далеко не повною мірою) украй низький реальний рівень пенсій, соціальних допомог, оплати праці. Набагато дешевше для держави надати право на безкоштовний проїзд на міському транспорті всім пенсіонерам, ніж підвищити пенсію до рівня, що дозволяє їм безболісно оплачувати проїзд за рахунок пенсії.

Реальна ситуація на даний час така, що положення громадян старшого покоління і всіх інших громадян, які живуть тільки за рахунок соціальних виплат, досить плачевне. За часи ринкових перетворень кількість бідних в щоразу зростала. До недавнього часу кожний третій громадянин, маючи дохід нижчий за прожитковий мінімум, знаходився за межею бідності. Самою представницькою групою серед бідного населення є так звані «нові бідні», тобто люди, які мають роботу, але їх зарплата нижча за прожитковий мінімум.

Фахівці Міжнародної організації праці (МОП) відзначають, що таких 42%, а більше 300 тисяч українців – безробітні [103]. За січень-серпень 2017 року кількість осіб, працевлаштованих за сприяння державної служби зайнятості України, зросла на 40 тисяч, або на 8%, і склала 537 тисяч порівняно з відповідним періодом 2016 року. При цьому 43% з них були працевлаштовані. Кількість роботодавців, які співпрацювали з центрами зайнятості у січні-серпні 2017 року, збільшилася на 13% і склало 144 тисяч.

За останні роки неухильно збільшується чисельність інвалідів. За оцінками Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), понад 1 мільярд людей мають якусь форму інвалідності, а це майже 15% населення світу. У людей з інвалідністю вища ймовірність бути безробітним і, загалом, заробляти менше, ніж не інваліди. Статистичні дані свідчать, що зайнятість серед чоловіків-інвалідів (35%) і жінок-інвалідів (20%) нижча, ніж серед людей без інвалідності (у чоловіків – 65%, у жінок – 30%). В Україні понад 2 мільйони 800 тисяч людей мають статус інваліда, з них 151 тисяча – діти. Це 6,1 відсотка до загальної кількості населення. І майже 80 відсотків інвалідів – це люди працездатного віку [103].

Найбільш соціально уразливі верстви населення стали заручниками економічних реформ в країні у зв'язку з низьким рівнем пенсійного забезпечення, який не гарантує навіть необхідного фізіологічного мінімуму для виживання, нікчемним розміром багатьох допомог і компенсаційних виплат, неналежним рівнем соціального обслуговування. Положення усугубляється ще й тим, що на фоні зuboжіння населення існують різноманітні пільги для представників структур влади незалежно від рівня доходу, зреалізовані через систему соціального забезпечення, що робить цю систему дуже витратною для держави (наприклад, безкоштовний проїзд, пільгове санаторно-курортне лікування, пільги по

оплаті житла і комунальних послуг, пільги що надаються по професійній ознаці тощо).

Кризові явища в економіці останніх років зумовили стійке зростання числа громадян, потребуючих соціальної підтримки і захисту з боку держави, що і привело до непомірного розширення кількості пільг і числа пільгових категорій громадян. Проте подальше розширення кількості пільг, як показує практика їх соціально-правового регулювання, не тільки не вирішує соціальних проблем, але і, навпаки, поглиблює стан через невідповідність між системою соціальної підтримки населення і соціально-економічними умовами її реалізації [19; 18; 23; 32; 53; 58; 77; 94 та ін.].

Одна з ключових проблем реформування соціальної сфери полягає в наявності значного обсягу зобов'язань чинного законодавства, але які не фінансуються за рахунок засобів державного бюджету.

У різних правових актах пільги іменуються по-різному: пільга, субсидія, компенсація, соціальна виплата, гарантія, привілей і соціальна допомога. В законодавчій практиці немає чіткого розмежування соціального обслуговування і пільг.

Існуюча неоднорідність соціально-правової бази, що встановлює право на отримання пільг, також є однією з проблем права соціального забезпечення, оскільки нормативні акти багато в чому суперечать один одному. Немає єдиних критеріїв в наданні пільг: вони надаються за принципом формальної приналежності до тієї або іншої соціальної групи і професії, деякими пільгами користуються і члени сімей, часто працездатні, що приводить до неефективного витрачання засобів. Крім того, і усередині однієї соціальної групи простежується нерівність за поданням пільг. Деякі категорії громадян, які повинні були б бути віднесені до тих, що мають право на пільги, такими не є. Так, не всі учасники локальних військових конфліктів мають статус учасників війни і через це користуються невеликим обсягом пільг. Проблемою також є невизначеність порядку

фінансування витрат за поданням тих або інших пільг. В результаті залишаються неврегульованими відносини між громадянами, одержуючими послуги від організацій, цими організаціями і бюджетами всіх рівнів [71].

При всій соціальній значущості пільг, практично відсутні теоретичні дослідження з даного питання тим більше на монографічному рівні, а в тих нечисленних роботах, в яких ця проблема зачіпається, не склалося єдиного розуміння пільг. В тому або іншому обсязі дана проблема зачіпалася ученими при аналізі інших проблем, зокрема, системи, видів соціального забезпечення. При цьому висловлювалися різні погляди на поняття пільг, їх значення, співвідношення з іншими видами соціального забезпечення. В законодавстві про соціальне забезпечення також не міститься легального визначення пільг. Оскільки пільги – це, перш за все, елемент соціально-забезпечуваного правового регулювання, то виробити таке визначення важливо не стільки з теоретичної, як з практичної точки зору, оскільки чітке визначення пільг в соціальному забезпеченні і критеріїв їх надання дозволить не допускати необґрунтованого розширення обсягу прав деяких категорій громадян і послужить засобом збільшення рівня матеріального забезпечення, що надається за рахунок суспільства в дійсно необхідних випадках [100].

Під пільгами в праві соціального забезпечення пропонується розуміти юридичний засіб створення режиму сприяння для громадян, що знаходяться у важкій життєвій ситуації, що виражається в повному або частковому звільненні від виконання певних обов'язків.

Слід оглянути співвідношення пільг з іншими правовими категоріями (привілеї, гарантії, імунітет), розмежування яких необхідне з теоретичною і практичною позицій – для чистоти визначення, формування понятійного апарату права соціального забезпечення, ухвалення відповідних нормативних актів. Основна відмінність пільг полягає в тому,

що пільга – це полегшення становища суб'єкта, яке досягається шляхом зниження певного навантаження, звільнення від виконання обов'язків, а не за допомогою додаткового тиску.

Принципи соціальної справедливості знаходять пряме закріплення в нормах права, в більшості своїй відображаються і в праві соціального забезпечення. Проте існує розрив між соціальним забезпеченням і соціальною справедливістю, оскільки за допомогою основних видів соціального забезпечення не повною мірою реалізуються такі її принципи, як принцип рівності, заслуг, потреби. Пільги створюють додаткові можливості для реалізації вказаних принципів, тому їх існування в нинішній період обґрунтовано і справедливо.

Мета пільг полягає в узгодженні інтересів особи, соціальних груп, держави, в створенні режиму найбільшого сприяння для задоволення потреб суб'єктів соціально-забезпечувальних відносин.

Ученими обґрунтовується позиція про багатofункціональний характер норм, що регламентують пільги і про те, що в праві соціального забезпечення виявляється переважно компенсаційна функція, яка полягає в заповненні можливостей для задоволення необхідних життєвих потреб осіб, що знаходяться в нерівних умовах через біологічні і економічні причини. За допомогою пільг компенсується недостатній для існування людини рівень основних видів соціального забезпечення.

Із урахуванням особливостей галузі конкретизується поширена у вітчизняній науці правова конструкція спеціального правового статусу (правового модусу). За своєю правовою природою пільги є специфічними правами, які разом із спеціальною правоздатністю входять як елемент в спеціальний правовий статус (модус). Термін «правовий модус» представляється найточнішим, визначаючим саме міру специфічних прав і обов'язків, особливе становище окремих категорій суб'єктів. В правовому

модусі закріплюється не просто соціальна, а саме правова роль особи, що одержала спеціальне правове оформлення.

Норми про пільги розглядаються як багаторівневе явище: 1) як міжгалузевий комплексний інститут законодавства; і 2) як внутрігалузевий наскрізний інститут, оскільки норми-пільги в праві соціального забезпечення не мають чітких меж локалізації в рамках галузі, тобто розосереджені майже по всіх її структурно-правових утвореннях [52].

Визначальною характеристикою для суб'єктів – одержувачів пільг є знаходження їх у важкій життєвій ситуації, яка викликає необхідність в наданні державою засобів для життєзабезпечення. При реформуванні системи пільг необхідно враховувати ту обставину, що повністю відмовитися від пільг в даний час неможливо, оскільки рівень соціального забезпечення, встановлюваний за допомогою його основних видів (пенсій, допомог, виплат), не створює умов для нормального життя потребуючих і в якійсь мірі підвищується за допомогою надання пільг.

Для приведення в систему численних нормативних актів, що регламентують надання пільг, ученими пропонується прийняти єдиний комплексний акт на рівні закону, в якому повинне бути сформульовано поняття і види пільг, підстави їх надання, круг суб'єктів, що мають право на пільги, порядок їх фінансування, підстави зміни пільгового статусу або його впорядкування, порядок відміни пільг. Такий комплексний нормативний акт забезпечить більш чітке закріплення місця пільг в системі права соціального забезпечення і законодавства [46; 53; 66; 79; 88].

Пільги в праві соціального забезпечення – це юридичний засіб, за допомогою якого створюється режим сприяння для суб'єктів соціально-забезпечувальних відносин, тобто потребуючих громадян (громадян, які знаходяться у важкій життєвій ситуації). Цей режим сприяння виражається в полегшенні положення цих суб'єктів за допомогою повного або часткового звільнення від виконання певних обов'язків.

Соціально-забезпечувальні пільги – це правові засоби, за допомогою яких задовольняються основні потреби громадянина, без яких не може бути забезпечено його існування.

Основна відмінність соціально-забезпечувальних пільг від інших схожих понять (привілеї, гарантії, імунітет) полягає в тому, що пільга – це полегшення положення суб'єкта, яке досягається шляхом зниження певного навантаження, звільнення від виконання обов'язків, а не за допомогою додаткових надань.

Компенсаційний характер, який властивий пільгам в праві соціального забезпечення, полягає в заповненні можливостей для задоволення життєво важливих потреб суб'єктів соціального забезпечення, що знаходяться в нерівному положенні з іншими громадянами через біологічні і соціально-економічні причини. Вилучення із загальних правил при наданні пільг громадянам, що знаходяться з тих або інших причин у важкій життєвій ситуації, повністю узгоджуються з принципом соціальної справедливості.

Висновки до розділу 1

Визначальною характеристикою для суб'єктів-одержувачів пільг є нужденність в наданні державою засобів для існування. При реформуванні системи пільг необхідно враховувати ту обставину, що повністю відмовитися від пільг в даний час неможливо, оскільки рівень соціального забезпечення, встановлюваний за допомогою основних його видів, не створює умов для нормального життя потребуючих громадян і в певній мірі підвищується за допомогою надання пільг. При наданні пільг необхідно керуватися, в першу чергу, принципами соціальної справедливості і адресності.

Щоб пільги стали дійсно ефективним засобом соціального регулювання необхідно, по-перше, забезпечити їх юридичними і матеріальними гарантіями, сприяючими їх законному, справедливому, своєчасному і реальному отриманню особами, що мають на них право; по-друге, встановити заходи відповідальності для зобов'язаних осіб, оскільки пільги, не підкріплені такими заходами, перетворюються на фікцію, і громадяни, що володіють на них правом, стають прохачами відповідних благ. І часто, це люди, які потребують особливої уваги і пошанівку з боку суспільства, – ветерани, інваліди, пенсіонери та ін.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІЛЬГОВИКІВ

2.1. Система соціальних трансфертів як складова соціального забезпечення пільгових категорій

Найбільших успіхів у боротьбі з бідністю сьогодні досягли держави загального добробуту. Соціальна та фінансова політика базується на сукупності таких раціональних заходів, які гарантують оптимальну структуру витрачання наявних коштів із максимально можливим економічним і соціальним ефектом. Спрямованість і розмір трансфертів залежать від масштабів і форм соціальної діяльності держави, а також від фінансування систем соціального захисту та забезпечення, функціонування яких органічно невіддільне від фіскальних можливостей і бюджетних пріоритетів.

Як зазначає М.В. Мальчик [84], субсидування соціальних трансфертів – найпоширеніший спосіб перерозподілу бюджетних коштів, який сприяє зменшенню нерівності в суспільстві. Не менш важливим інструментом розподілу ресурсів державних фінансів дослідниця вважає кредитування соціальних трансфертів. Як свідчить світовий досвід, позикове фінансування спроможне суттєво розширювати можливості вирішення соціально-економічних проблем, зокрема, подолання бідності.

Для теоретичного аргументування фінансування соціальних трансфертів застосовується конструкція «фінанси соціального сектора», що характеризує галузь державних фінансів, яка завдяки перерозподілу національного доходу на користь малозабезпечених та пільгових категорій населення обслуговує властиву для громадянського суспільства соціальну відповідальність одних членів перед іншими. Під фінансами соціального сектора запропоновано розуміти фінансові відносини державних, приватних та суспільних структур, що пов'язані з вирішенням соціальних проблем, матеріальною підтримкою людей та соціальним захистом. Підтверджено, що держава, озброєна фінансами соціального сектора, сприяє добробуту свого населення.

Однією з головних складових трансформації економічної політики та розвитку вітчизняної моделі фінансів соціального сектора стає інституціоналізація поряд з державними та приватно-ринковими організаціями установ добровільно-суспільного (третього) сектора. Аналіз особливостей становлення вітчизняної системи фінансів соціального сектора та виявлення причин недоліків у її фінансовому забезпеченні дозволили М. Мальчик виділити наступні організаційні питання фінансування соціального забезпечення [84]:

1) поповнення фінансових ресурсів соціального забезпечення малозабезпечених у зв'язку з незначною їх часткою у видатках зведеного бюджету України порівняно з розвинутими країнами, де видатки соціального характеру домінують у бюджетах, сягаючи 60-70% їх обсягу. На Заході вся система державних фінансів набуває соціального змісту, що підтверджує позицію автора: державні фінанси мають соціальну природу вже в силу того, що вони державні;

2) секвестр бюджетних видатків означає, що реальні фінансові потреби соціального забезпечення перевищують розміри річних бюджетних видатків, потрібних для позитивних зрушень у даному секторі;

3) введення персоніфікованого обліку платників зборів на обов'язкове пенсійне та соціальне страхування дозволить контролювати використання коштів.

Програми соціального захисту та забезпечення пільговиків потребують першочергової фінансової підтримки з боку держави. Тому учена наводить у залежності від їх гостроти перелік соціально-економічних проблем тих громадян, котрі повинні отримувати соціальні трансферти:

Бідність значної частини населення. Численні пільги та соціальні допомоги призначались на основі універсальності, внаслідок чого майже нанівець були зведені можливості надання адресної допомоги тим, хто її дійсно потребував, а розміри трансфертів скоротились до надто низького рівня. За оцінками західних експертів, чисельність бідних в Україні становить 60% українців (для порівняння: у Данії, Бельгії, Німеччині – менше 10%, у Швеції – 6%). І якщо рівень бідності в США складає 15500 доларів річного доходу, то для українців такий дохід відповідає процвітанню і навіть багатству [84].

Тривале збереження низького рівня трудових доходів населення. Наявність роботи в Україні не є гарантією навіть мінімального достатку: близько 78% всіх бідних становлять сім'ї, де один з дорослих працює.

Різка поляризація суспільства на багатих та бідних. Відношення 20% найбагатших до 20% найбідніших верств населення у США становить 8,9, у Великій Британії – 6,8, у Франції – 6,5, в Італії – 6,0, у Німеччині – 5,7, в Японії – 4,3, в Україні – 30 (у 1993 р. становило 6,7) [84].

Виходячи з об'єктивних умов, які характеризують фінанси соціального сектора, сучасна соціальна політика повинна відповідати трьом умовам: бути адекватною стану економіки; сприяти підвищенню ефективності економіки; забезпечувати задоволення мінімальних необхідних стандартів життєвого рівня населення.

Необхідність спеціальної державної підтримки у формі прямих бюджетних трансфертів зумовлена вимогами суспільної необхідності та соціальної справедливості. Через систему державних трансфертів (рис. 2.1) верстви населення з низькими доходами набувають можливості підвищувати свою частку у сукупному споживанні.

Незважаючи на численність форм трансфертів, учені згодні, що програми державної допомоги малозабезпеченим категоріям не в змозі забезпечити досягнення тих об'єктивних стандартів, заради яких були розроблені. Обмеженість бюджетних ресурсів змушує уряд призначати розміри трансфертів виходячи з рівня забезпечення прожиткового мінімуму, а не з його фактичного розміру. Численні види й форми державної допомоги малозабезпеченим становлять лише 1,6% усіх грошових доходів домогосподарств, що втричі менше допомоги від родичів (5,5%). Державна допомога малозабезпеченим сім'ям становить 0,1%, а допомога дітям – 0,3% сукупних доходів [84].

Особливо гостра проблема соціальної допомоги сім'ям з дітьми. Найбільший ризик збідніти мають сьогодні саме сім'ї з дітьми, які становлять 73,8% бідного населення, причому ризик прямо пропорційний кількості дітей: так, якщо рівень бідності серед сімей з однією дитиною становить 29,5%, то з п'ятьма і більше він зростає до 88,7%. Цей чинник особливо дається взнаки у сім'ях з малолітніми дітьми, де рівень бідності складає 44,1%. Реальні фінансові можливості щодо забезпечення дітей навчанням і вихованням не дозволяють молодим подружжям збільшувати сім'ю навіть до рівня простого відтворення.

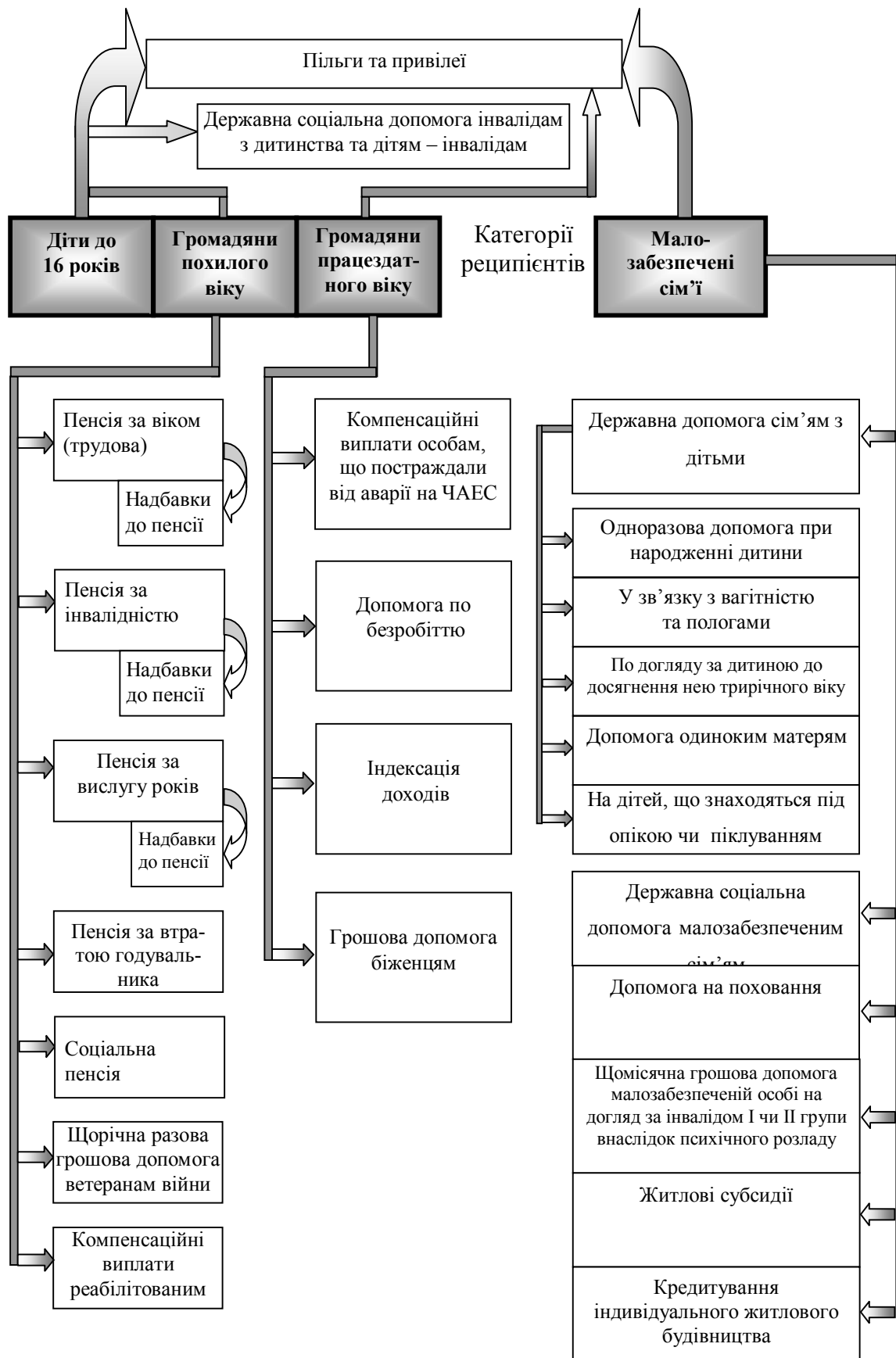


Рис. 2.1. Форми соціально-статусних трансфертів населенню в Україні (за М. Мальчик) [84].

Згідно з законодавством у разі придбання житла субсидія призначається не раніше року з місяця придбання. Проте, існують сім'ї, котрі після придбання житла залишаються абсолютно неплатоспроможними. Тому пропонується, як виняток, виділити деякі категорії громадян, які мали б право на отримання субсидії зразу після купівлі житла. До такої групи слід віднести: молоді сім'ї, в складі яких є діти; багатодітні сім'ї; сім'ї, які складаються лише з пенсіонерів або непрацевдатних громадян.

Для молодих сімей питання придбання житла є однією з найгостріших проблем, адже більшість родин неспроможні за рахунок власних накопичень купити його за цінами ринку нерухомості. Серед 2 млн. молодих сімей, що стоять на квартирному обліку, шанс отримати власне житло в державному фонді та кооперативах щорічно має 1,5% бажаючих, оскільки частка житла, спорудженого за рахунок бюджетних коштів, зменшилась за останнє десятиріччя з 22% до 1,5%. Вирішення проблеми житлового будівництва лише за рахунок бюджетних асигнувань нереальне. Як свідчить передовий досвід, кредитування виступає найбільш ефективною формою державного фінансування неплатоспроможності на ринку нерухомості. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів іпотечне кредитування будівництва житла слід вважати потенційно найбільш перспективною моделлю житлового фінансування. Необхідність створення умов для запровадження довгострокового пільгового кредитування молодих сімей визнана у державній Стратегії подолання бідності [84].

Дослідження практичних аспектів реалізації ефективної трансфертної політики держави дозволило виявити коло основних проблем, що уповільнюють реформування: нечітка класифікація типів трансфертів (наприклад, сімейні допомоги чи допомоги на дитину); відсутність впродовж тривалого періоду єдиного стандарту визначення

доходу, що на практиці призводить до таких адміністративних проблем, як: а) дублювання процедур, унаслідок чого адміністраціям на місцях доводиться одночасно вести кілька справ однієї особи, котра звернулася за різними трансфертами, а претендентам на отримання – заповнювати кілька форм документів; б) складність обчислення трансфертів для однієї сім'ї: кілька видів допомоги на дітей, житлову субсидію, державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям, на які має право одна й та сама сім'я, ще обчислюють за різними стандартами доходу; до запровадження інституту соціальних інспекторів процедури перевірки доходів не дозволяли отримувати реальної картини фінансового становища та умов життя сім'ї, що опинилася у скруті і звертається за державною підтримкою.

Стратегічними напрямками вирішення визначених проблем мають стати, по-перше, повне завершення чіткого розмежування джерел фінансування соціальних трансфертів малозабезпеченим сім'ям та пенсійного забезпечення в мінімально короткі строки. По-друге, максимальне спрощення механізму надання грошової допомоги шляхом об'єднання усіх програм соціальної допомоги малозабезпеченим в одну адресну допомогу – державну грошову підтримку малозабезпечених сімей, яка надавалася б не лише з урахуванням сукупного доходу сім'ї, а й її кількісного і вікового складу, майнового стану та можливостей до самозабезпечення. По-третє, полегшення процедури оформлення документів для призначення трансфертів. Для отримання позитивного результату необхідно: об'єднати відділи субсидій та соціальних допомог; створити сприятливі умови для функціонування громадських приймалень; розробити єдине програмне забезпечення щодо реєстрації та проходження документів від претендентів на трансферт до органів, що його призначають, а також єдиний автоматизований центр щодо обробки документів.

Для захисту рівня життя громадян в умовах дії ряду соціальних ризиків перехідного періоду, головним з яких є інфляція, проведення індексації доходів – об'єктивна необхідність. Для того, щоб індексація сприяла купівельній спроможності населення, потрібна її взаємодія із заходами антиінфляційного характеру, і першочергово – з централізованим встановленням цін на ключові товари першої необхідності. В індексації доходів переваги слід віддавати малозабезпеченим категоріям, тоді мінімальний рівень доходу зможе наблизитися до середнього в державі.

Існуючий механізм фінансування трансфертів є неефективним і потребує вдосконалення. Для підвищення державного впливу на акумулювання фінансових коштів для виплати трансфертів М. Мальчик [84] пропонує в перспективі пріоритетним напрямком проведення фінансової політики зменшення бідності визнати створення бюджетного фонду цільової соціально-статусної підтримки нужденних, кошти якого були б єдиним джерелом фінансування трансфертів. Проте на даному етапі розвитку економіки навіть при функціонуванні такого фонду підвищення розмірів трансфертів до величини, необхідної для підтримки малозабезпечених, є неможливим, оскільки це може призвести до таких негативних економічних наслідків як створення надмірного тиску на бюджет та втрати важелів стимулювання активності населення до пошуку роботи, особливо в офіційному секторі.

Можна констатувати, що під кутом зору можливостей розширеного фінансування соціального забезпечення у сучасних умовах функціонування вітчизняної економіки виникає своєрідне замкнуте коло. Без підвищення зарплати в реальному секторі не можна підняти інтенсивність праці та ефективність роботи. Як результат, стає неможливим значне зростання виробництва, а значить, і розширення податкової бази, збільшення поступлень, що є необхідною умовою зростання видатків на підтримку неплатоспроможних верств. Не маючи

додаткових джерел доходів ринкового і бюджетного походження, розірвати це коло з метою розширення фінансування соціальних затрат реально лише за допомогою перерозподілу ресурсів та більш ефективним витрачанням наявних коштів.

Тож, соціальні трансферти – необхідна умова досягнення суспільного добробуту та інструмент розподільчої функції державних фінансів. Остання знаходить прояв у формі субсидій та пільгових кредитів, призначених для зменшення соціальної нерівності.

Ідеї теорії суспільного добробуту, піонерами розробки якої є західні мислителі, економісти, вчені-фінансисти, вперше реалізовані в державах загального добробуту з соціальною ринковою економікою Західної Європи та Північної Америки. В Україні вчення про добробут – одна із сфер фінансово-економічного знання, що інтенсивно розвивається. Фінанси соціального сектора є системою соціально-економічних відносин, які складаються між державою та її громадянами щодо здійснення соціального забезпечення останніх шляхом відчуження через фіскальний механізм частини національного доходу та його розподілу через бюджет відповідно до потреб членів суспільства.

Становлення вітчизняної системи фінансів соціального сектора проходить в умовах фінансової трансформації, найбільшим соціальним ускладненням якої визнано зниження рівня життя переважної більшості громадян. У центр уваги української держави постало пріоритетне завдання – реформувати універсальну за характером і благодійну за змістом систему соціальних трансфертів, перетворити її на ефективно діючий інструмент державних фінансів ринкової економіки, стимул прискорення економічного прогресу і викорінення бідності. В роботі доведено, що вирішення проблеми бідності носить соціогуманітарний характер, а здійснюється через фінансово-економічні заходи.

Визначено, що перспектива мінімізації бідності в Україні пов'язана з становленням суспільства трьох секторів – державного (першого), приватно-ринкового (другого) і добровільно-суспільного (третього). За результатами проведеного комплексного аналізу функціонування вітчизняних бюджетних трансфертних програм малозабезпеченим виявлено, що нині найкраще фінансуються програма житлових субсидій та допомог сім'ям з дітьми, а також видатки на надання кредитів молодим малозабезпеченим сім'ям; незадовільною є ситуація з фінансуванням допомог біженцям.

Гострою проблемою залишається створення умов для нормальної високооплачуваної роботи працездатних громадян, що розвантажить систему соціальних трансфертів. Наявність роботи в Україні не завжди є гарантією достатку. Розв'язання проблем бідності неможливе без достовірного персоніфікованого аналізу бідних сімей та об'єктивної методики оцінки рівня і причин бідності. Для цього необхідно створити регіональні демографічні інформаційні підсистеми на базі органів реєстрації актів громадянського стану та обліку проживання громадян у складі сім'ї при паспортних столах та житлово-комунальних конторах.

2.2. Соціальні пільги як засіб соціального захисту пільговиків

Серед додаткових заходів соціального захисту переважне місце належить пільгам, які передбачено законодавством. Пільга – це встановлений законодавством дозвіл на повне або часткове звільнення певних категорій осіб від виконання певних обов'язків, які встановлені для інших суб'єктів (категорії суб'єктів), або надання особі додаткових прав (додаткового змісту та обсягу права) у визначеній сфері, порівнюючи з

правами (обсягом прав) інших осіб у такій сфері. Таким чином, пільги – це нерівність у правах, за допомогою пільг здійснюється диференціація категорій осіб, яким надається особливий статус (професійний або соціальний). Пільги – це завжди поліпшення становища особи порівняно з іншими особами, що мають права у певній сфері (галузі). При цьому надання пільг одній категорії осіб тягне скорочення обсягу прав у інших категорій осіб. Особливо це виявляється, коли фінансування забезпечення прав у певній сфері здійснюється з одного джерела, наприклад з державного або місцевого бюджетів, або за рахунок коштів відповідних роботодавців [45].

Отже, існування пільг – складна проблема. Світова практика свідчить, що пільги можуть застосовуватися, але обсяги таких пільг мають бути оптимальними, їх критерії мають бути встановлені у законі, і при цьому має бути дотримано принципу соціальної справедливості щодо забезпечення прав у цілому для населення або його частини.

За сферою суспільного життя пільги поділяють на трудові, податкові, транспортні, житлові, у сфері охорони здоров'я, освіти тощо.

Залежно від характеру підстави, з якої пільги надаються певним категоріям осіб, пільги поділяють на професійні й соціальні.

В Україні пільги встановлені для певних категорій працівників у зв'язку а їх професійним статусом (народні депутати, депутати місцевих рад, військовослужбовці, працівники міліції, судді, прокурори, слідчі прокуратури та ін.), та у зв'язку з особливим соціальним статусом окремих категорій населення (ветерани війни, ветерани праці, ветерани органів внутрішніх справ та військової служби, інваліди та ін.) [84].

Соціальний статус особи – це встановлена законодавством сукупність прав та обов'язків особи у соціальній сфері. Пільги за соціальним статусом надаються особі, яка зазнала особливих соціальних ризиків, наприклад зазнала каліцтва (інвалідності), була учасником

бойових дій, була піддана репресіям з політичних мотивів і реабілітована, зазнала техногенного або екологічного лиха тощо.

Наявність пільг за професійним статусом за міжнародною практикою вважається нонсенсом, оскільки презумпується, що заробітна плата працівника будь-якої категорії має забезпечувати гідний рівень життя йому та членам його сім'ї і надавати можливість самостійно оплачувати усі необхідні житлові, побутові, медичні та інші послуги. Щодо пільг за соціальним статусом, то такі пільги передбачаються у законодавстві зарубіжних країн. Водночас такі пільги, по-перше, існують, як державна соціальна допомога, що надається після перевірки ступеня нужденності особи, по-друге, надаються у формі грошової допомоги (житлова допомога, допомога на оплату освітніх послуг, гранти на навчання, допомога на батьків-одинаків тощо), натуральної допомоги (забезпечення молоком та вітамінами дітей до п'яти років і вагітних жінок, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом), субсидії (на проїзд у громадському транспорті, на житло) або відшкодування необхідних витрат (на медичне обслуговування, опалення житла для пенсіонерів) тощо.

Останніми роками уряд України зробив кілька спроб перевести пільги у систему державної соціальної допомоги.

По-перше, постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2002 р. № 253 було затверджено Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню, якою передбачалося здійснити поетапне переведення пільг і субсидій населенню на компенсаційні виплати у грошовій формі, а також введення мораторію на запровадження нових видів пільг або розширення категорій їх одержувачів. Однак мораторій не спрацював, до останнього часу було прийнято багато актів, в яких продовжували встановлювати нові пільги. Планувалося з 2005 р. почати поетапне запровадження заміни пільг на грошові виплати. Але з

економічних і політичних причин зазначену Стратегію було скасовано. Триває робота над новою Концепцією забезпечення адресного надання пільг окремим категоріям громадян.

По-друге, у питанні щодо надання пільг за професійною ознакою в законах України про Державний бюджет на відповідний рік фактично застосовано такий механізм: 1) встановлено правило, згідно з яким такі пільги надаються відповідними установами, де перебувають на службі такі працівники; 2) встановлено, що матеріальне забезпечення і пільги надаються у межах бюджетних асигнувань, які виділяються на утримання таких установ; 3) встановлено, що право на пільги мають лише ті працівники, грошові доходи котрих разом з грошовим еквівалентом пільг не перевищують певної межі – податкової соціальної пільги.

Законом про Держбюджет-2017 закладено соціальні показники, на основі яких розраховується, зокрема, податкова соціальна пільга (далі – ПСП). ПСП передбачено для будь-якого платника податку в розмірі, що дорівнює 50 % прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленого законом на 1 січня звітного податкового року (пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу).

Статтею 7 Закону про Держбюджет-2017 визначено, що прожитковий мінімум для працездатних осіб на 01.01.2017 р. становить 1 600 грн. З урахуванням зазначеного протягом 2017 р. розмір «загальної» ПСП становитиме 800 грн. Незважаючи на збільшення впродовж року розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, будь-який платник податку має право на зменшення суми загального місячного оподаткованого доходу, отримуваного від одного роботодавця у вигляді заробітної плати, на суму ПСП у розмірі, що дорівнює 50 % прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленого законом на 1 січня звітного податкового року, тобто протягом звітного податкового року розмір цієї пільги залишається незмінним.

ПСП застосовується до доходу, нарахованого на користь платника податку протягом звітного податкового місяця як заробітна плата (інші прирівняні до неї відповідно до законодавства виплати, компенсації та винагороди), якщо його розмір не перевищує суми, що дорівнює розміру місячного прожиткового мінімуму, встановленого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 грн (у 2017 р. – 2 240,00 грн).

Під час нарахування доходів у формі заробітної плати база оподаткування визначається як нарахована заробітна плата, зменшена на суму ЄСВ, страхових внесків до Накопичувального фонду, а у випадках, передбачених законом, – обов'язкових страхових внесків до недержавного пенсійного фонду, які відповідно до закону сплачуються за рахунок заробітної плати працівника, а також на суму ПСП за її наявності (п. 164.6 ст. 164 Податкового кодексу). Водночас пп. 4 п. 2 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 до Закону про ЄСВ було внесено зміни, відповідно до яких з 01.01.2016 р. скасовано утримання ЄСВ із заробітної плати найманих працівників – застрахованих осіб. Таким чином, при нарахуванні доходів у вигляді заробітної плати база оподаткування податком на доходи фізичних осіб фактично визначається як нарахована заробітна плата, зменшена лише на суму ПСП за її наявності. Нагадаємо, що «основна» ставка податку на доходи фізичних осіб становить 18 % (п. 167.1 ст. 167 зазначеного Кодексу). Крім того, п. 161 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Кодексу тимчасово, до набрання чинності рішенням Верховної Ради України про завершення реформи Збройних Сил України, встановлено військовий збір. Платниками збору є особи, визначені п. 162.1 ст. 162 розділу IV цього Кодексу, зокрема фізичні особи – резиденти, які отримують доходи з джерела їх походження в Україні, та податкові агенти. Об'єктом оподаткування збором є доходи, визначені ст. 163 розділу IV Податкового кодексу, зокрема: загальний

місячний (річний) оподатковуваний дохід, до якого згідно з пп. 164.2.1 п. 164.2 ст. 164 розділу IV цього Кодексу включаються доходи у вигляді заробітної плати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов трудового договору (контракту). Ставка збору становить 1,5 % об'єкта оподаткування, визначеного пп. 1.2 п. 161 підрозділу 10 розділу XX Кодексу. Нарахування, утримання та сплата (перерахування) військового збору до бюджету здійснюються у порядку, встановленому ст. 168 розділу IV Податкового кодексу, тобто з урахуванням вимог пп. 168.1.2 п. 168.1 зазначеної статті військовий збір, як і податок на доходи фізичних осіб, сплачується (перераховується) до бюджету під час виплати оподаткованого доходу єдиним платіжним документом. Банки приймають платіжні документи на виплату доходу лише за умови одночасного подання розрахункового документа на перерахування податку та збору до бюджетів. Відповідальним за утримання (нарахування) та сплату (перерахування) збору до бюджету є роботодавець, який виплачує такі доходи на користь платника податку. При цьому оподаткуванню військовим збором підлягають доходи у формі заробітної плати, заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами без вирахування сум податку на доходи фізичних осіб, ЄСВ, страхових внесків до Накопичувального фонду, у випадках, передбачених законом, а також ПСП за її наявності тощо.

Виплати, пов'язані з тимчасовою втратою працездатності, включаються до складу місячного оподаткованого доходу платника податку. ПСП не може бути застосовано до доходів платника податку, інших ніж заробітна плата (пп. 169.2.3 п. 169.2 цієї статті). Працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Працівники мають право, зокрема, на матеріальне забезпечення в порядку

соціального страхування у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності (абзац другий ст. 2 КЗпП). Допомога по тимчасовій непрацездатності надається застрахованій особі у формі матеріального забезпечення, яке повністю або частково компенсує втрату заробітної плати (доходу), у разі настання в неї одного зі страхових випадків, передбачених зазначеною статтею (частина перша ст. 22 Закону № 1105).

Відповідно до частини другої ст. 22 цього Закону допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням, виплачується Фондом соціального страхування України застрахованим особам починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності (встановлення іншої групи, підтвердження раніше встановленої групи інвалідності) незалежно від звільнення застрахованої особи в період втрати працездатності у порядку та розмірах, передбачених законодавством.

Оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, здійснюється за рахунок коштів роботодавця у порядку, встановленому Постановою № 440.

Таким чином, виплати за листками непрацездатності (оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів роботодавця та допомога по тимчасовій непрацездатності) з метою оподаткування податком на доходи фізичних осіб і військовим збором прирівнюються до заробітної плати і враховуються при визначенні граничної суми доходу, що дає право на отримання ПСП. Зазначені виплати включаються до складу загального місячного оподатковуваного доходу платника податку у вигляді заробітної плати і оподатковуються податком з урахуванням норм п. 164.6 ст. 164 Податкового кодексу.

Працівники-пенсіонери мають право на ПСП, якщо розмір нарахованої їм заробітної плати не перевищує встановлений пп. 169.4.1 п. 169.4 ст. 169 Податкового кодексу, за умов, що вони подали заяви про застосування пільг і документи, які підтверджують таке право.

Платник податку, який утримує трьох дітей віком до 18 років, при цьому одна дитина є інвалідом, має право на пільги, встановлені пп. 169.1.2 п. 169.1 ст. 169 Кодексу в розмірі 100 % суми пільги, визначеної пп. 169.1.1 цього пункту в розрахунку на кожну дитину, крім дитини-інваліда, на яку пільга надається відповідно до пп. «б» зазначеного підпункту в розмірі 150 % відповідно. При цьому граничний розмір доходу, який дає право на отримання ПСП одному з батьків у випадку та в розмірі, передбачених пп. 169.1.2 та пп. «б» пп. 169.1.3 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, обчислюється як добуток суми, визначеної в абзаці першому пп. 169.4.1 п. 169.4 зазначеної статті, та відповідної кількості дітей.

Згідно з пп. 3 п. 5 Порядку № 1227 для застосування пільги з підстав, передбачених у пп. 169.1.2 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, платник податку, який має двоє чи більше дітей віком до 18 років, крім заяви подає: копію свідоцтва (дубліката свідоцтва) про народження дитини (дітей) або документ, що підтверджує встановлення батьківства, чи документи, які підтверджують вік дитини (дітей), затверджені відповідним органом країни, в якій іноземна фізична особа – платник податку постійно проживав (проживала) до прибуття в Україну; копію рішення органу опіки і піклування про встановлення опіки чи піклування (якщо із заявою звертається опікун або піклувальник).

Платник податку, який є удовою, має право на ПСП у розмірі, що дорівнює 150 % суми пільги, визначеної пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 Кодексу (у 2017 р. – 1 200,00 грн) у розрахунку на кожну дитину віком до 18 років, тобто в даному випадку – 2 400,00 грн (1 200,00 грн × 2 дітей).

При цьому граничний розмір доходу, який дає право на отримання їй ПСП у випадку та в розмірі, передбачених пп. 169.1.2 та пп. «а» пп. 169.1.3 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, обчислюється як добуток суми, визначеної в абзаці першому пп. 169.4.1 п. 169.4 цієї статті, та відповідної кількості дітей, тобто в даному випадку – 4 480,00 грн (2 240,00 грн × 2 дітей). Таким чином, за умов, що заробітна плата вдови, яка має двох дітей, протягом 2017 р. на місяць не перевищуватиме 4 480,00 грн та подання нею відповідної заяви й необхідних документів, вона матиме право на застосування підвищеної пільги як вдова.

У ст. 169 Податкового кодексу немає норми щодо права багатодітних батьків на одночасне отримання, крім ПСП на дітей у розрахунку на кожную дитину віком до 18 років, ще й «загальної» ПСП безпосередньо на себе. При цьому Податковим кодексом чітко визначено, що за наявності кількох підстав для отримання ПСП її надають тільки за однією підставою – тією, що передбачає її найбільший розмір. Виняток встановлено лише в одному випадку: ПСП, визначена для багатодітних батьків, додається до підвищеної пільги на дітей-інвалідів.

ПСП починає застосовуватися до нарахованих доходів у вигляді заробітної плати з дня отримання роботодавцем заяви платника податку про застосування пільги та документів, що підтверджують це право. Перелік таких документів та порядок їх подання визначає Кабмін України. Згідно з пп. 1 п. 5 Порядку № 1227 для застосування пільги з підстав, передбачених пп. «а» пп. 169.1.3 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, платник податку, який є одинокою матір'ю, що має дитину (дітей) віком до 18 років, крім заяви, подає копію свідоцтва (дублікату свідоцтва) про народження дитини (дітей) або документ із зазначенням відомостей про батька дитини в Книзі реєстрації актів цивільного стану, чи документи, які підтверджують вік дитини (дітей), затверджені відповідним органом країни, в якій іноземна фізична особа – платник податку постійно

проживав (проживала) до прибуття в Україну; копію паспорта. Варто зауважити, що одинокою матір'ю (батьком) вважається особа, яка на момент застосування роботодавцем пільги, визначеної вищезазначеним підпунктом, маючи дитину (дітей) віком до 18 років, не перебуває у шлюбі, зареєстрованому згідно із законом. Отже, платник податку, який користувався ПСП як одинока матір (батько), втрачає право на таку пільгу після одруження. При цьому податковим законодавством не передбачено при наданні зазначеної ПСП врахування обставин щодо усиновлення або неусиновлення одним із подружжя (чоловіком або жінкою) дитини другого із подружжя (жінки або чоловіка) відповідно. Тобто в нашому випадку єдиною визначальною обставиною для встановлення права платника податку – заявниці на ПСП як одинокій матері є перебування такого платника податку в шлюбі, зареєстрованому згідно із законом (за умови дотримання інших вимог податкового законодавства).

Для застосування пільги з підстави, передбаченої пп. «е» пп. 169.1.3 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, крім заяви про застосування пільги учасники бойових дій у період після Другої світової війни, на яких поширюється дія Закону № 3551, окрім осіб, визначених у пп. «б» пп. 169.1.4 зазначеного пункту, подають копію посвідчення учасника бойових дій, виданого відповідними органами, або документи, що підтверджують участь у бойових діях у період після Другої світової війни (пп. 7 п. 5 Порядку № 1227). Водночас згідно з п. 121 Положення № 302 особам, які мають право на отримання кількох посвідчень відповідно до Закону № 3551, видається лише одне посвідчення за їхнім вибором.

Учасниками бойових дій визнаються, зокрема, військовослужбовці, які залучалися та брали безпосередню участь в АТО в районах її проведення у порядку, встановленому законодавством (п. 19 частини першої ст. 6 Закону № 3551). Учасникам бойових дій надаються, зокрема, пільги зі сплати податків, зборів, мита та інших платежів відповідно до

податкового та митного законодавства (п. 18 частини першої ст. 12 Закону № 3551). Статтею 169 Податкового кодексу визначено порядок надання ПСП, її розмір, перелік категорій платників податку, які мають право на таку пільгу. Так, пп. «е» пп. 169.1.3 п. 169.1 цієї статті визначений розмір ПСП для платників податку, що є учасниками бойових дій на території інших країн у період після Другої світової війни, на яких поширюється дія вищезазначеного закону, а пп. «б» пп. 169.1.4 зазначеного пункту – розмір ПСП для учасників бойових дій під час Другої світової війни. Отже, слід зауважити: особи, які мають статус учасників бойових дій, що брали участь в АТО, не зазначені в ст. 169 Податкового кодексу як окрема пільгова категорія платників, що мають право на збільшений розмір ПСП. Однак такі платники мають право на застосування ПСП відповідно до пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, як будь-який платник податку за умови дотримання вимог ст. 169 Податкового кодексу.

Особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, зокрема членам сімей загиблих, надаються пільги зі сплати податків, зборів, мита та інших платежів до бюджету відповідно до податкового та митного законодавства (п. 19 частини першої ст. 15 цього Закону). Платники податку, що мають статус членів сімей загиблих, не визначені ст. 169 Податкового кодексу як окрема пільгова категорія для отримання ПСП, однак за умови, що рівень нарахованої заробітної плати в місяць у 2017 р. у таких платників не перевищуватиме 2 240,00 грн, вони матимуть право на застосування ПСП у цьому році в розмірі 800,00 грн на місяць. Незалежно від категорії платника податку в разі перевищення нарахованої місячної заробітної плати понад встановлений розмір питання щодо надання ПСП не розглядається.

Отже, до суми, нарахованої працівнику – багатодітному батьку заробітної плати за дні, відпрацьовані у місяці звільнення з урахуванням компенсації за частину невикористаної відпустки, застосовується ПСП,

встановлена пп. 169.1.2 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу, за умови дотримання вимог ст. 169 цього Кодексу (з урахуванням права на збільшений граничний розмір доходу). Крім того, роботодавець платника податку зобов'язаний здійснити, у тому числі за місцем застосування ПСП, перерахунок суми доходів, нарахованих такому платнику податку у вигляді заробітної плати, а також суми наданої ПСП під час проведення остаточного розрахунку з платником податку, який припиняє трудові відносини з таким роботодавцем.

2.3. Рекомендації міжнародних фондаций щодо соціального захисту пільговиків

З тих часів, коли люди почали селитися і організовувати своє життя в общинах, з'явилася необхідність в забезпеченні захисту від непередбачених життєвих обставин. Розробка і створення офіційних систем соціального забезпечення задля підтримки доходу і надання медичної допомоги є важливим кроком в розвитку людського суспільства. Поява у всьому світі різних видів офіційних механізмів соціального захисту, починаючи з добровільних групових систем соціального захисту і закінчуючи обов'язковими державними системами соціального забезпечення, що фінансуються за рахунок внесків працівників або за рахунок працедавців без внесків працівників, свідчить про загальну потребу людей в соціальному забезпеченні і про важливість існування чітких прав і правочинностей.

Згодом швидка глобалізація ринків і трудових ресурсів, збільшення міграційних потоків і постійне зростання неформальної економіки, а

останнім часом світова фінансова криза, привели до виникнення нових проблем в області соціального забезпечення. Близько 75-80% світового населення все ще живе в стані «соціальної незахищеності». Всесвітній саміт 1995 року по стійкому соціальному розвитку, ухвалення в 2000 році Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ), зокрема Цілі по скороченню удвічі глобальної частки бідних домашніх господарств до 2015 року, і Всесвітня зустріч на вищому рівні ООН 2005 року (учасники якої підтримали цілі, спрямовані на забезпечення повної і продуктивної зайнятості і гідної праці для всіх як основна задача відповідних національних і міжнародних заходів політики) встановили принцип відповідальності кожного суспільства за соціальне благополуччя людей, принаймні, за визначення мінімальних соціальних завдань.

Міжнародна організація праці (МОП) на нинішньому етапі розвитку суспільства вважає, що головний пріоритет у соціальному забезпеченні уразливих та пільгових верств населення планети слід віддати ініціативам, здатним надавати соціальні гарантії людям, які потребують допомоги. Щоб на практиці досягти мети гарантування доходів для всіх, включаючи фінансовий захист від непередбачених витрат на медичну допомогу, а також забезпечення доступу до послуг охорони здоров'я, і визнаючи при цьому, що багато бідних країн (в т.ч. й Україна) стикаються з серйозними фінансовими труднощами, тож світові структури рекомендують створити в першу чергу базовий і компактний пакет гарантій по соціальному забезпеченню пільговиків [103].

Що стосується забезпечення доходу пільговиків, то пропонувані гарантії соціального забезпечення полягають в наданні гарантованого доходу тим людям, які не можуть або не повинні працювати: особливі заходи захисту повинні бути створені для дітей (в поєднанні з іншими програмними заходами, направленими на полегшення їм доступу до послуг охорони здоров'я, достатнього живлення і освіти), вагітних жінок,

літніх людей і осіб з обмеженими можливостями. Заходи підтримки доходу повинні поєднуватися з гарантіями зайнятості та іншими програмними заходами на ринку праці, орієнтованими на людей, здатних і бажаючих працювати, але позбавлених доступу до зайнятості, щоб забезпечити таким людям отримання достатнього доходу.

Формування гарантій забезпечення доходу для цих конкретних пільгових груп населення з особливими потребами здійснюється у напрямі досягнення загальної мети, що полягає в розповсюдженні соціального забезпечення на всіх. Надання спеціальних допомог на утримання дитини в домашніх господарствах мотивовано необхідністю забезпечення благополуччя дітей, що знаходяться на утриманні. Літні люди і інваліди, які, як правило, не в змозі одержувати достатній або будь-який трудовий дохід, на пряму залежать від заходів гарантування доходів, щоб вести гідний спосіб життя, і з цієї причини вони потребують особливої уваги.

Пропонований МОП базовий пакет гарантій має на меті створити умови, при яких [103]: всі жителі охоплені необхідним фінансовим захистом для забезпечення і вільного доступу до встановленого на національному рівні пакету основних медичних послуг, відносно яких держава приймає на себе загальну відповідальність за забезпечення адекватності (звичайно) плюралістичних систем фінансування і надання послуг; всі діти охоплені заходами по гарантуванню доходів, принаймні, на рівні встановленої в національних масштабах межі бідності у вигляді певних допомог, призначених для полегшення доступу до достатнього живлення, освіти і відходу.

Забезпечення доходу пільгової групи населення повинне виконувати стимулюючу функцію по формуванню можливостей для зміцнення форм економічної самостійності, які підтримують здатність людей протистояти ризикам і задовольняти свої потреби. Рівень допомог і категорії охопленого населення (наприклад, особи, що мають право на отримання

соціальних пенсій залежно від віку) для кожного виду соціального забезпечення повинні визначатися з урахуванням національних умов (потенційних фінансових можливостей, демографічної структури і демографічних тенденцій, розподілу доходів, рівня і розриву бідності і т.д.), важливих в політичному відношенні потреб, характеристики цільових груп населення і очікуваних результатів. Проте ні за яких обставин рівень допомог не повинен бути нижчим за мінімальний рівень, що забезпечує доступ до мінімальної корзини продуктів харчування і інших необхідних споживацьких товарів і послуг. Хоча вміст пакету допомог на медичне обслуговування має визначатися на національному рівні, важливо забезпечити надання певного мінімального рівня в цілях досягнення загальних цілей в області соціальних заходів охорони здоров'я. Пакети допомог слід розробляти з урахуванням не тільки загальних пріоритетів, але і необхідності забезпечення справедливості і доступності, а також потреб, попиту і уявлення людей.

Беручи до уваги принцип універсальності і комплексний підхід, основне місце в цьому визначенні слід відвести найуразливішим групам населення. Також не можна виключати і необхідності застосування адресних заходів. Для проведення оцінки витрат по забезпеченню доступу і бюджетних наслідків різних сценаріїв надання допомог можна скористатись методом моделювання. При ухваленні рішень на національному рівні доцільно врахувати досвід інших країн відносно результатів здійснення аналогічних ініціатив і застосувати методи мікромоделювання.

У цьому контексті МОП рекомендує [103], що вищезгаданий пакет базових гарантій соціального забезпечення на пряму заперечує метод, що дозволяє застосовувати на національному рівні гнучкі підходи до посібників з соціального забезпечення, щоб вони виконували роль таких гарантій. Системи грошових забезпечень можуть бути організовані у формі

надання універсальних допомог (як у разі універсальних пенсій, що фінансуються з податкових фондів, або загальної національної служби охорони здоров'я) або у формі програм соціального страхування з повним охоптом (що може включати субсидійоване страхування з охоптом конкретних груп населення); вони можуть бути зумовленими або безумовними, можуть бути організовані у формі програм соціальної допомоги, що гарантують доступ до заходів по гарантуванню доходів і послугам охорони здоров'я тільки тим людям, які не користуються іншими формами страхування ризиків.

Кожен пільговик, який потребує перерозподілу доходів або медичних послуг, могла дістати доступ до цих безвідплатних соціальних виплат в грошовій або в натуральній формі і не був зобов'язаний відповідати умовам, що фактично виключають його з сфери охопту. Термін «гарантії» означає також, що допомоги повинні мати юридичну силу, щоб можна було здійснювати перерозподіл доходів і надавати основні універсальні або цільові медичні послуги. Такі гарантії повинні бути невід'ємною частиною явного або неявного «соціального контракту», який повинен існувати у всіх країнах, що займають гідне місце в світі.

Політика надання гарантій держави створює можливість вживання гнучких підходів, що дозволяють сумістити концепцію мінімального соціального захисту зі всіма можливими національними системами соціального забезпечення. Часто питання про труднощі об'єднання цієї концепції з організаційною структурою існуючої національної системи соціального забезпечення, що піднімається, втрачає значення. Концепція «пакету» чотирьох видів гарантій практично встановлює стандарт мінімальній ефективності відносно доступу, охопту і рівня забезпечення доходу і надання медичної допомоги в рамках національних систем соціального забезпечення. Такі норми якості можуть і повинні

дотримуватися національними системами соціального забезпечення з різними організаційними структурами.

МОП вважає, що доцільність введення базового пакету соціальних гарантій заснована на правах, проте рівень і охоплення допомог в кожній країні повинні відображати фактичний потенціал для фінансування допомог. Визначенню послідовності зrealізації різних соціальних програм і інструментів політики, зорієнтованої на надання конкретних гарантій, можуть сприяти національні попереджуючі стратегії соціального забезпечення і прогнозування пріоритетних потреб. Приклади багатьох країн з середніми і низькими доходами показують, що одні елементи концепції мінімального рівня соціального забезпечення здійснені у всьому світі, а інші, можливо, можуть бути зrealізовані після розширення бюджетного простору в результаті політичних і управлінських рішень, зумовлених економічним зростанням. Навіть якщо не всі гарантії соціального забезпечення можна реалізувати відразу, то у будь-якому випадку пакет чотирьох видів гарантій необхідно прийняти як програмну мету, хоча її реалізація може здійснюватися поетапно. В цьому випадку країни не втрачуть із виду загальну мету досягнення всеосяжного захисту всіх жителів і можуть оцінити альтернативні витрати і зберегти обізнаність про них з урахуванням існування інших гарантій, що залишаються на другому плані при прийнятті рішень про визначення пріоритетів. Тому розробка пакету гарантій як мінімальний рівень соціального забезпечення повинна вести до ухвалення обґрунтованих програмних рішень на базі аналізу витрат і вигод.

Важливі структурні зміни в сфері соціального забезпечення пільгових груп населення дав аналіз програм і систем соціального забезпечення з точки зору: 1) сфери охоплення і рівнів захисту, включаючи здатність реагувати на нові виклики, такі як надання тривалого відходу в суспільствах з переважанням немолодого населення або необхідність

надання адекватних форм захисту людям, охопленим нестандартними формами зайнятості, і здатності адаптуватися до змін на ринку праці і у сфері продуктивної зайнятості немолодих працівників, інвалідів і осіб з сімейними обов'язками; 2) засобів забезпечення ефективності і дієвості механізмів надання допомог і збору доходів; 3) можливості проведення активного і широкого національного діалогу по питаннях майбутнього соціального забезпечення, які створюють необхідний простір шляхом досягнення стійкого і заснованого на високій інформованості національного консенсусу відносно бажаних і доступних фінансових можливостях рівнів соціального забезпечення; 4) розгортання механізмів забезпечення довгострокової стійкості і достатнього фінансового простору [103].

Такий досвід можна б було об'єднати, наприклад, в керівництві по передовій практиці в сфері соціального забезпечення пільговиків, яке могло б служити орієнтиром для вироблення на національному рівні альтернативних планів або довгострокових концепцій зміцнення систем соціального забезпечення. Після розробки такого керівництва по передовій практиці в сфері соціального забезпечення пільговиків варто приступити до огляду сучасних конвенцій з питань соціального забезпечення, які відображають очікування в сфері соціального забезпечення в країнах, які користуються перевагами і піддаються ризикам у зв'язку з сучасними процесами в світовій та національній економіці.

МОП зазначає [103], що стійкість систем соціального забезпечення може порушитися, якщо вони перестають спиратися на широкий суспільний консенсус. Суспільний консенсус знаходиться під загрозою, якщо системи сприймаються як відірвані або суперечили більш широким програмам в області соціально-економічної політики соціально неадекватні, фінансово або економічно нестійкі або неправильні, тобто нерационально керовані. Заходи в сфері управління соціального

забезпечення і більш широкі заходи соціального захисту пільгових груп населення не можуть бути розроблені і здійснюватися у відриві один від одного. В довгостроковій перспективі вони можуть бути успішними і стійкими тільки в тому разі якщо є невід'ємною частиною всеосяжної і послідовної національної соціально-економічної стратегії розвитку. Стратегії розвитку найбільш чітко сформульовані для країн і країн, що розвиваються, з ринковою не посталою економікою, проте соціально-економічний розвиток не зупиняється після досягнення таких же рівнів ВВП, як в високорозвинених. Всі країни постійно розвиваються і вимагають комплексних стратегій соціально-економічного розвитку.

Необхідною умовою існування в країнах мінімального соціального забезпечення, соціальної справедливості і гідного рівня життя є також високий рівень нормативного регулювання. Без високого рівня нормативного регулювання жоден уряд не може збирати податки, необхідні для всіх країн, що займають гідне місце в світі. Один з найвідчутніших наслідків реалізації національних варіантів такої парадигми розвитку гідної праці полягає в тому, що багато країн розробляють конкретні інструменти політики для прискорення процесу досягнення відповідної мети розвитку.

МОП вважає [103], що заходи політики в сфері соціального забезпечення пільговиків на міжнародному і національному рівнях поєднують: 1) фінансування заходів політики, сприяючих отриманню базової освіти, передбачаючи надання, наприклад, допомог на дітей і сімейних допомог, і дозволяє розширити можливості майбутнього працевлаштування на формальному ринку праці; 2) фінансування заходів політики, сприяючих поліпшенню стану здоров'я і якості живлення населення, включаючи нинішню і майбутню робочу силу, таких як соціальні заходи охорони здоров'я і системи допомог в грошовій або натуральній формі, які забезпечують достатній мінімальний набір

продуктів харчування; 3) фінансування допомог, що безпосередньо заохочують участь на ринку праці, таких як програми гарантування зайнятості; 4) фінансування допомог, що полегшують участь в програмах підготовки і перепідготовки кадрів, безперервного навчання, таких як посібники з професійного навчання осіб, що шукають роботу; сприяння адаптації ринку праці і сприяння структурним змінам, обумовленим, зокрема, змінам демографічного контексту, характеру зайнятості і структури виробництва в результаті глобальної взаємозв'язаної ринків, виробничих ланцюжків і навколишнього середовища і клімату; 5) формування систем соціального забезпечення в цілях досягнення адекватного рівня зайнятості, заробітної платні, доходів і умов праці так, щоб підтримати здатність населення сплачувати внески і уникнути зайвої залежності від посібників з соціального забезпечення; надмірна залежність в значній мірі формується в результаті раннього відходу з ринку праці, у зв'язку з чим може бути потрібно посилити стимули і створити на ринку праці умови, які дозволяють людям зберігати або знаходити гідну зайнятість або пізніше виходити на пенсію і т.д.; 6) фінансування допомог, що заохочують участь на ринку праці і безперервне навчання жінок шляхом вживання програмних заходів, сприяючих виконанню матерями і батьками обов'язків з догляду за дітьми, наприклад, допомоги і послуги з догляду за дітьми, а також соціальні пенсії для бабусь і дідусів в країнах з середніми і низькими доходами, що дозволяє їм скоротити свою участь на ринку праці і здійснювати догляд за внуками, тоді як батьки працюють по найму; 7) фінансування допомог, таких як допомога з часткової непрацездатності і часткового безробіття, дозволяючи заробляти гроші людям з обмеженими можливостями у зв'язку з хворобою, інвалідністю та ін. повною мірою підтримувати свою економічну активність; 8) фінансування допомог, що підвищують споживання товарів і послуг вітчизняного виробництва, наприклад базових пенсій для сільського

населення в країнах з середніми і низькими доходами; 9) розробку простих і зрозумілих правових положень, що стосуються допомог, і встановлення достатньо високого рівня допомог з урахуванням пріоритетних потреб людей, а також створення стимулів для продовження роботи у формальному секторі економіки або вступу до цього сектора економіки; 10) сприяння здійсненню соціального діалогу, сприяючої підтримці рівноваги між економічною ефективністю і соціальними цілями національних систем соціального забезпечення, і, тим самим, соціального консенсусу в цілях економічного і соціального прогресу, наприклад, шляхом заохочення участі організацій працедавців і працівників у визначенні сфери охопту, рівнів і умов надання допомог, що фінансуються за допомогою сплати внесків або податків; 11) фінансування допомог, здатних відігравати роль прямих соціальних і економічних стабілізаторів в період кризи [103].

Важливим інструментом розробки злагодженої соціально-економічної політики на національному рівні є стійкий соціальний діалог з питань ролі, характеру і розробки національних систем соціального забезпечення пільговиків в рамках більш широкої економічної і соціальної політики. Перший крок в цьому відношенні полягає в створенні бази технічних знань соціальних партнерів в області соціального забезпечення. У старіючому світі з соціальними структурами і соціальними потребами, якому належить вирішити ряд складних і часто взаємодіючих задач в умовах фінансово-бюджетного, економічного, політичного і екологічного криз, від національних систем соціального забезпечення потребує задовольняти попит, що росте, на послуги, що надаються. В той же час ці кризи звичайно обмежують сприйняття бюджетного простору для допомоги з соціального забезпечення, в т.ч. й пільговим категоріям населення. Крім того, конкурентний тиск в світовій економіці може надавати дію на загальні витрати на соціальні потреби. Ці засоби

необхідно знайти, щоб не уникнути низхідної спіралі зниження витрат на соціальні потреби і зберегти необхідний бюджетний простір, з тим щоб система соціального забезпечення могла виконувати роль економічного і соціального стабілізатора в суспільстві.

Забезпечення соціальної адекватності в національному контексті може означати, наприклад, що рівень пенсій не повинен опускатися нижче за певний мінімальний показник. Він може бути визначений на основі національного рівня бідності у разі універсальних пенсій, що фінансуються з податкових надходжень, а також з урахуванням базисних рівнів пенсій. Конвенції МОП про соціальне забезпечення є єдиними злагодженими на міжнародному рівні правовими актами, визначаючими такі базові рівні.

Забезпечення бюджетної і економічної стійкості вимагає не тільки належного управління витратами, але і збереження наявного бюджетного простору, відповідного узятим зобов'язанням. Кількість концепцій управління витратами невелика, і вони, у принципі, добре відомі. Одні з них є складовим елементом політики соціального забезпечення, інші вбудовані в інші концепції. Це підкреслює наявність взаємозв'язку між заходами у сфері соціального забезпечення і широким колом соціально-економічних заходів. Такі заходи містять ефективне управління потоками міжнародної міграції; інвестування в здійснення заходів по підвищенню продуктивності шляхом підтримки виробничих технологій, що передбачають забезпечення зайнятості немолодих працівників і працівників з поганим поляганням здоров'я; підвищення економічної активності жінок і немолодих працівників; сприяння поєднанню трудових і сімейних обов'язків жінок і чоловіків; інвестування в здійснення заходів по поліпшенню умов праці і життя.

Із урахуванням обмежених можливостей відносно ресурсів соціального захисту пільговиків, необхідно обрати ряд першочергових задач і завдань, упорядкувати діяльність і забезпечити їх кращу ув'язку з

іншими оперативними задачами і стратегічними цілями. Слід зосередити свою діяльність на наданні сприяння у вирішенні чотирьох основних завдань, що стоять перед національними системами соціального забезпечення України та інших країн, які ведуть поступальний розвиток у напрямку створення соціальної держави. Таким чином, в наступні десятиріччя в сфері управління соціальним забезпеченням слід здійснити наступні важливі кроки [103]: 1) сприяння розробці державної політики шляхом: а) створення нових загальних керівних механізмів для забезпечення охопту всього населення, як внесок в здійснення стратегії горизонтального розширення охопту систем соціального забезпечення; б) розробки нової стратегії для забезпечення достатнього рівня допомог і підвищення ефективності ролі соціального забезпечення як соціальні і економічні стабілізатори шляхом використання наявних норм; 2) сприяння вдосконаленню систем управління соціальним забезпеченням шляхом: а) забезпечення стійкого розвитку шляхом надання надійних консультативних послуг в сферах економіки, фінансів, страхування і податків; б) накопичення і розповсюдження знань і нарощування потенціалу, включаючи розширення можливостей соціальних партнерів в плані активної участі в управлінні системами соціального забезпечення.

Основним пріоритетом для всіх видів діяльності має стати надання сприяння розвитку національної політики у сфері допомоги пільговим категоріям населення. В рамках такої підтримки слід використовувати всі інші засоби дій накопичення і розповсюдження знань, технічні консультативні послуги, нарощування потенціалу, створення партнерств і коаліцій. Міжнародні акти з прав людини і їх контрольні механізми дають право на соціальне забезпечення, проте, в більшості випадків недостатні з питання тлумачення суті і конкретного змісту цього права. За відсутності такого тлумачення слід встановити критерії і основні положення, права, що стосуються системи соціального забезпечення пільговиків. В зв'язку з

цим норми соціального забезпечення і, зокрема, Конвенція Міжнародної Організації Праці за № 102 [103], є основним нормативним актом для визначення цього права. Як наголошувалося раніше, завжди вважалося, що вони відіграють ключову роль, наповнюючи важливим змістом право на соціальне забезпечення; крім того, в останнє десятиріччя МОП неодноразово рекомендувала країнам ратифікувати цю конвенцію з метою виконання зобов'язань, узятих ними відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Процес розробки нових норм в сфері соціального забезпечення протягом двох десятиріч протікав неспішно. Конвенція відіграє важливу роль у визначенні права на соціальне забезпечення відповідно до міжнародних актів з прав людини. Ця і інші конвенції з питань управління соціального забезпечення, відповідає сучасним вимогам, робить позитивний вплив на розвиток механізмів соціального забезпечення в більшості країн світу і слугує моделлю для регіональних актів і національних законів. Таким чином, вона залишається чинним актом для вертикального аспекту систем соціального забезпечення пільговиків.

Проте конвенції з питань соціального забезпечення, що відповідають нинішнім вимогам, мають відомі обмеження, що торкаються забезпечення встановленого мінімального пакету допомог. Зокрема, в них не міститься ані визначень пріоритетних допомог, ані вимог відносно універсального охоплення. Тому слід надати увагу розробці механізму «горизонтального» розширення охоплення, який може стати додатковим стимулом для країн в процесі встановлення мінімального рівня соціального захисту пільговиків. Сьогодні визначений діапазон можливостей, які могли б додати новій управлінській стратегії велику легітимність, від ухвалення нової стратегії сприяння розповсюдженню існуючих норм до розробки додаткових механізмів, які більш ефективно сприяли б забезпеченню загального права

людини на отримання мінімальних гарантій в сфері соціального забезпечення.

МОП пропонує основні принципи для упровадження в систему управління соціальним забезпеченням пільговиків, а саме:

1. Універсальність. Повинен бути забезпечений, і щонайшвидше, загальний охват всіх постійних жителів країни певним набором гарантій в сфері соціального забезпечення.
2. Поступова реалізація відповідно до поставлених цілей. Основний набір гарантій може бути поступово упроваджений відповідно до загального плану розвитку, який, зрештою, націлений на реалізацію всіх основних гарантій протягом певного періоду, забезпечуючи при цьому безпосередній захист від дискримінації.
3. Злагожене і раціональне визначення першочергових завдань. У разі поступової реалізації, першочергові задачі повинні визначатися шляхом здійснення соціального діалогу на національному рівні і використання раціональних процедур, направлених на те, щоб щонайшвидше зліквідувати загальний розрив бідності і багатства в Україні.
4. Стійкість функціонування фінансової і податкової систем. Охват базовим набором гарантій має повинен бути співмірним з нинішнім і вірогідним майбутнім бюджетним простором, що може бути використано для фінансування необхідних соціальних виплат; доступний обсяг бюджетного простору повинен бути визначений на основі досягнення консенсусу в суспільстві.
5. Адекватність рівнів гарантій. Рівні гарантій повинні бути визначені так, щоб можна б було бути упевненим в тому, що люди всіх поколінь зможуть придбати товари першої необхідності і користуватися основними послугами, які дозволять їм жити гідно. Це означає, що їх дохід повинен вище за рівень бідності, визначуваний в рамках транспарентного національного процесу.
6. Основні компоненти. Набір основних гарантій повинен бути направлений на досягнення такого положення, при якому: всі постійні жителі країни забезпечені достатнього фінансового захисту,

щоб мати нагоду і доступ до визначуваного на національному рівні набору основних видів медичних послуг, щодо яких держава бере на себе загальне зобов'язання по забезпеченню адекватності різних видів фінансування і систем надання послуги; всім дітям гарантовано отримання доходу, принаймні, на рівні визначуваного державою прожиткового мінімуму, шляхом надання сімейних допомог/допомог на утримання дитини з тим, щоб полегшити отримання дітьми ресурсів, освіти і відходу; всі люди працездатного віку, нездатні одержати достатній дохід за рахунок роботи по найму, мають доступ до мінімального гарантованого доходу, одержуваного через систему соціального забезпечення або механізми соціальних виплат (таких як, механізм виплат допомог жінкам, що знаходяться на останніх тижнях вагітності і перших тижнях після народження дитини), а також через системи гарантій зайнятості; всі постійні жителі країни літнього віку і особи з обмеженими можливостями мають гарантовані доходи, принаймні, на рівні визначуваного державою прожиткового мінімуму, у формі пенсій через старість і непрацездатності.

7. Орієнтація на результати. Термін «гарантія» не має на увазі ніяких переваг по відношенню як до універсальних допомог, так і до допомог, які виплачуються особам, доходи яких знаходяться нижче за межу бідності, за умови, що досягнута мета, а саме мінімальний рівень гарантованого доходу для всіх постійних жителів країни.

8. Прагматичний плюралізм. Не слід віддавати ніяких переваг організаційній або інституційній структурі, яка, фактично, надає різні види гарантій за умови, що вона забезпечує отримання цих гарантій всіма постійними жителями України від однієї з цих підсистем.

9. Узгодженість. Гарантії не повинні бути ізольованим елементом національної системи соціального забезпечення; вони повинні бути розроблені так, щоб бути першим рівнем, доповнюючим наявну систему соціальних допомог, і гарантувати узгодженість і ефективність національної системи соціального забезпечення.

10. Підхід, заснований на

правах. Гарантії повинні бути визначені законом, і всі задовольняючі вимогам чоловіки, жінки або діти повинні мати право зажадати відповідні допомоги і у разі потреби оспорити рішення адміністрації в суді.

11. Сприяння вживанню актуальних норм світових стандартів. Керівні принципи, що лежать в основі базових гарантій, можуть також стимулювати дотримання країнами світу положень відповідаючих сучасним вимогам конвенцій з питань соціального забезпечення у міру розвитку їх економік і збільшення їх бюджетних можливостей [103].

МОП рекомендує прийняти набір керівних вказівок або питань для розробки норм, які, по суті, можуть також служити засобом систематизації названих вище принципів в рамках механізму системи соціального забезпечення пільгових категорій населення [103]. Визначені існуючі норми, відповідно до яких повинні здійснюватися допомоги. Існуючі міжнародні нормативні стандарти залишаються актуальними і грають дійсно важливу роль, проте їх слід доповнити новими ініціативами з тим, щоб укріпити право на соціальне забезпечення кожної людини, як члена суспільства. Слід здійснити ліквідацію розриву і забезпечення охопту кожного відповідно до заснованого на правах людини підходу і принципу недискримінації. Для виконання цих задач по глобалізації соціального забезпечення необхідно доповнити існуючий набір норм новим впливовим актом, що чуйно реагує на характерні структурні особливості менш розвинених економік, проте має бути розроблений так, щоб його могли прийняти практично всі держави. Нарощування потенціалу є однією з ефективних форм інвестування, необхідних для належного управління соціальною сферою. Успішні програми із нарощування потенціалу посилюють незалежність країн від зовнішніх технічних консультативних служб для допомоги соціально незахищеним і пільговим категоріям населення нашої держави.

Висновки до розділу 2

У плані законодавчо-нормативного регулювання соціального захисту пільговиків слід здійснити такі заходи: завершити приведення у відповідність до можливостей фінансового забезпечення соціальне законодавство; модернізувати інституції, відповідальні за нарахування, виплату соціальних допомог з чітким розподілом повноважень між різними рівнями влади; розробити регулюючі законодавчі механізми функціонування та розширення сфери діяльності вітчизняних організацій третього сектору.

Для забезпечення підвищення платоспроможності малозабезпеченого населення, зменшення нерівності у розподілі доходів слід вивчити можливості створення бюджетного фонду цільової матеріальної підтримки бідних і спрямовувати до нього певний відсоток обсягів загальнодержавних податків, які збиратимуться на місцях; здійснювати фінансову політику подолання бідності з урахуванням необхідності збереження відповідних пропорцій між доходами працюючих та непрацюючих.

Для вирішення проблем субсидування житлово-комунальних послуг варто врегулювати ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги для населення, оптимізувати їх собівартість через зменшення норм споживання, втрат і витрат, інтенсивне запровадження приладів обліку; забезпечити конкурсний (тендерний) відбір підприємств для обслуговування та утримання житлового фонду; привести у відповідність оплату комунальних послуг з обсягом фактично наданих послуг.

Для вирішення проблеми кредитування житлового будівництва доцільно розробити державну модель функціонування житлового

іпотечного ринку в Україні. Запровадження іпотеки має здійснюватись за одним з альтернативних варіантів: еволюційним або прискореним шляхом створення сучасного іпотечного ринку житла.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПОСТУПУ

СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ

3.1. Сучасний стан забезпечення та перспективи соціальних гарантій пільговикам у світі

Забезпечення доходу пільговим категоріям населення є загальною потребою, яку різні країни світу задовольняють по-різному. Не дивлячись на це, не всі такі люди мають гарантований дохід. У багатьох країнах перехід у пільгову категорію є основним ризиком, пов'язаним з настанням бідності. Обмеження здатності заробляти гроші в результаті важкої інвалідності, виходу на пенсію та ін. є серйозним ризиком настання бідності для чоловіків і жінок та членів їх сімей. Пенсії по інвалідності, часто названі пенсіями по непрацездатності, забезпечують захист доходів застрахованих осіб, які втратили здатність брати участь в трудовій діяльності або мають понижену здатність заробляти на життя у зв'язку з інвалідністю. Такі допомоги можуть бути доповнені виплатами з непрацездатності в рамках страхових програм, що фінансуються не за рахунок внесків, сфера охопту яких ширша за сферу охоплення застрахованого населення.

Гарантія отримання доходів особами, що втратили годувальника, здійснюється шляхом надання пенсій у зв'язку із смертю годувальника, тобто пенсійних виплат чоловіку (вдові або вдівцю), дітям-сиротам і

іншим особам, що втратили застрахованого працівника, який був годувальником сім'ї. Хоча в деяких економічно розвинених країнах продовжується обговорення питань про доцільність збереження системи пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника в умовах високого рівня зайнятості жінок і існування пенсій без попередніх внесків, пенсії у зв'язку із смертю годувальника досі відіграють важливу роль для забезпечення доходу в багатьох країнах, що розвиваються.

У більшості країн світу з відносно добре розвиненими системами соціального забезпечення звичайно існують пенсійні системи, що включають, як правило, декілька пенсійних програм, які охоплюють або певні групи населення, або виконують різні конкретні задачі. Багато, хоча далеко не все з цих пенсійних програм, покриває такі ризики, як старість, інвалідність і втрата годувальника. У ряді країн пенсійні системи довели свою ефективність в скороченні бідності по ознаці рівня доходів і інших форм бідності серед немолодих людей [103].

Пенсійні програми більшості країн з середніми і низькими доходами зорієнтовані на працівників формального сектора економіки, головним чином в секторі державної служби і на крупних підприємствах. Особи, не охоплені офіційними пенсійними системами, вимушені покладатися на підтримку своїх сімей і соціального довкілля, проте ці неформальні форми захисту поступово руйнуються в результаті демографічних змін, міграції, урбанізації і масової бідності. У результаті кількість бідних людей літнього віку росте і частка літніх людей у складі хронічно бідних груп населення стає непропорційно великою. Більшість літніх людей в світі не має регулярного доходу, і багато хто з них живе на менш ніж один долар в день.

Близько 40% населення світу в працездатному віці охоплено передбаченими законом програмами пенсійного забезпечення через старість, що фінансуються за рахунок внесків працівників [103].

Законодавчо встановлений охопат системами коливається в широких межах в різних регіонах. В Північній Америці і Європі охопат населення працездатного віку складає більше 75%, тоді як в Африці – лише одну третину. Колишні соціалістичні країни, включаючи бідні країни Центральної Азії, успадковували всеосяжні програми пенсійного забезпечення з набагато більш широким охопатом, ніж охопат програм в інших країнах, що мають зіставний рівень ВВП на душу населення [103]. У всіх регіонах частка програм, заснованих на добровільних внесках, ледве досягає 4% серед населення працездатного віку; це говорить про значення обов'язкових систем, які фінансуються за рахунок внесків працівників.

Проте фактичне охоплення значно нижче законодавчо встановлених показників, що може бути зумовлене багатьма чинниками, включаючи неповне виконання, неналежне забезпечення виконання і недотримання нормативно-правової бази, а також, можливо, тенденціями відносно поширення більш нестабільних і небезпечних форм зайнятості. Фактичний охопат низький у всіх регіонах, за винятком Північної Америки і Західної Європи, хоча в країнах Центральної і Східної Європи показник складає близько 50%. Проте в країнах Африки лише 5% населення працездатного віку реально охоплені програмами, заснованими на внесках, в Азії і на Близькому Сході цей показник рівний приблизно 20 і 10% – в Північній Африці [103].

Хоча наведені вище міркування враховують тільки активних вкладників у вигляді процентної частки працездатного населення, які завтра перейдуть в категорію пенсіонерів, важливо також приймати в розрахунок і нинішнє покоління і враховувати вплив страхових виплат з фондів, що фінансуються не за рахунок працівників. Показник охоплення на рівні більше 90% досягнуті в деяких країнах Європи і в Канаді, в більшості інших розвинених в економічному відношенні країн показник знаходиться між 50 і 90% населення старше пенсійного віку, як і

у ряді країн з середніми доходами в Африці і центральній Америці за рахунок пенсійних програм, що фінансуються не за рахунок залучення внесків працівників. В більшості країн Африки, Азії і Америки показники охопту значно нижчі, і звичайно становлять 20% серед літніх людей [103].

Деякі країни Азії за останній час зробили серйозні зусилля, щоб розширити охоплення формального сектора економіки. В Шрі-Ланці, наприклад, діє програма пенсійного забезпечення з високими показниками охопту фермерів і рибалок (57% фермерів і 42% рибалок). Індія також докладляє зусилля для охоплення працівників неформального сектора економіки за допомогою Національної програми пенсійного забезпечення через старість, що фінансується за рахунок центральних органів і державних ресурсів. Охват цією програмою досягає однієї чверті всіх літніх людей: близько половини пенсіонерів, що живуть в бідності. В Непалі прийнята програма мінімального пенсійного забезпечення, що фінансується не за рахунок внесків працівників, для всіх осіб у віці 70 років і старше. Таїланд ввів аналогічні пенсійні виплати для всіх літніх людей як тимчасову антикризову міру, проте в даний час обговорюється можливість її заміни на постійну програму мінімального пенсійного забезпечення. Відносно високий рівень охопту в Монголії і в країнах колишнього СРСР, проте низький рівень витрат на соціальне забезпечення в деяких з цих країн, а також інші дані указують на те, що реальний розмір пенсійних виплат вельми невеликий, і розміру пенсії часто недостатньо, щоб літні люди могли уникнути бідності. В Японії цей показник дещо нижчий за 100%, оскільки багато японців виходять на пенсію значно пізніше за настання 60-річного віку. В решті країн Азії лише менша частина населення, як представляється, реально охоплена пенсійним забезпеченням на рівні від 20 до 40%, за винятком Південно-східної Азії, де показники охопту нижчий [див. 103].

Беручи до уваги вже початі реформи політики, можна чекати розширення сфери охопту у ряді країн (наприклад, заходи, що робляться в даний час в Китаї і направлені на те, щоб охопити сільське населення); проте більшість країн досі стикається з необхідністю пошуку ефективних способів боротьби з широко поширеною і глибоко укоріненою бідністю серед швидко старіючого населення, велика частина якого працює в неформальному секторі економіки і не має доступу до програм соціального страхування, що фінансуються за рахунок внесків працівників [11; 34; 79; 103].

Найнижчий рівень охопту в Африці, де право на отримання того або іншого виду пенсії мають менше 10% літніх людей. В країнах з давніми традиціями в області соціального забезпечення і крупним формальним сектором економіки (таких, як Туніс або Алжир) ситуація значно краща. Високі показники зареєстровані в африканських країнах, в яких крім програм, що фінансуються за рахунок внесків працівників реального сектора економіки, введені також універсальні пенсії (Лесото, Маврикій і Намібія) або пенсії у вигляді соціальної допомоги, якими охоплена значна частина населення (Південна Африка). Для досягнення високого рівня охопту потрібне здійснення інвестицій: Маврикій і Південна Африка витрачають 5% свого ВВП на пенсійне забезпечення і інші види допомог з соціального забезпечення, тоді як більшість країн Африки на південь від Сахари виділяє на ці цілі не більше 1% ВВП, і навіть ці засоби використовуються для оплати пенсій державним службовцям [103].

У країнах Латинської Америки і Карибського басейну – регіоні з багатою історією розвитку систем соціального забезпечення – охопт в більшості випадків поширюється на осіб, які працюють у формальному секторі економіки: 30-60%, за винятком деяких островів Карибського басейну, де частка формального сектора економіки більша. В Бразилії пенсійні програми, що фінансуються за рахунок внесків працівників, в

поєднанні з програмами пенсійного забезпечення жителів сільських районів і програмами соціальних пенсій, що фінансуються за рахунок загального оподаткування, дозволяють забезпечувати більшості населення визначений рівень доходу, хоча значна частина населення досі не охоплена. Проте, соціальні пенсії дозволяють позбавити від крайньої убогості приблизно 14 млн. чоловік. В Болівії, де скромні універсальні пенсії були введені лише кілька років тому, також вдалося охопити значну частину літніх людей [103].

Що стосується пенсій, виплачуваних з фондів, заснованих на внесках працівників, то реформи пенсійних систем, проведені у ряді країн Латинської Америки протягом останніх трьох десятиріч, показали різні результати. В деяких країнах, де пенсійні програми були перетворені в програми з внесками фіксованого розміру на основі використання індивідуальних рахунків, відзначається значне зниження рівня охопту, особливо для працівників, що мали неповну зайнятість, а також серед жінок. Крім того, розмір пенсійних виплат скорочується в результаті низького рівня внесків, щодо короткого часу сплати внесків і високої заробітної платні управлінських працівників. В Чилі, наприклад, це привело до збільшення частки населення, що повернулося до мінімальної пенсії. У результаті реформ у ряді країн значно зросла участь держави в регулюванні систем пенсійного забезпечення і в управлінні нею, а також в управлінні і фінансуванні мінімальних гарантованих виплат і допомог у вигляді соціальної допомоги.

У Чилі реформа системи пенсійного забезпечення продовжується більше 40 років. В 1981 році військовий уряд ввів систему обов'язкових індивідуальних рахунків для працівників, зайнятих у формальному секторі економіки. Досвід упровадження цієї системи свідчить про те, що розмір допомог, виплачуваних багатьом одержувачам, був низьким, тобто нижчим за міжнародні норми, а охопту – неповним. В ситуації найбільшого

ризиком опинилися самостійно зайняті, сільськогосподарські і тимчасові працівники, а також жінки. Крім того, перехід до цієї приватизованої системи усугубляв існуючу гендерну нерівність в отриманні пенсійних виплат і не вирішив питання охопту і адекватності пенсій. Уряд Чилі виділив 5% ВВП, щоб покрити витрати, пов'язані з переходом до нової системи і виплатити пенсії за існуючими зобов'язаннями в рамках старої системи. Проте, не дивлячись на значні бюджетні надлишки в перші роки перехідного періоду, витрати виявилися високими. Після закінчення майже 25 років після початку реформи прямі витрати уряду по пенсійному забезпеченню населення в 2014 році склали 5,5% ВВП, при цьому офіційні розрахункові показники залишалися на цьому ж рівні або навіть його перевищували. Розмір мінімальної пенсії поступово зменшувався залежно від рівня доходу одержувача пенсії, що фінансується за рахунок внесків, і інших джерел доходу. Право на мінімальну пенсію має кожна людина, якщо він знаходиться в найнижчому 60-відсотковому інтервалі шкали розподілу доходів. Існує також мінімальна пенсія по інвалідності, яка становить 150 доларів США в місяць, введена ще у липні 2009 року. Крім того, існує солідарна «підвищена» пенсія, яка об'єднує всі пенсії в єдину пенсійну допомогу, що досягає приблизно 560 доларів США в місяць, для осіб, чиї загальні пенсійні надходження нижчі за цю цифру. На знак визнання обов'язків жінок по відходу і їх внеску у відтворення робочої сили, в Чилі встановлені пенсійні бонди для жінок на кожную народжену дитину; виплати по бондам проводяться на особовий рахунок матері. Одночасно з цим був спрощений доступ до послуг з догляду за дитиною, щоб заохотити участь жінок на ринку праці. Ці реформи розширили сферу охопту пенсійним забезпеченням і понизили рівень бідності для більше 600.000 чоловік в 2009 році [103].

В ході реформ Чилі враховувалася також необхідність підвищення рівності між поколіннями і гендерної рівності, хоча вони істотно і не

змінити загальну систему існуючої сфери для держави. Ці реформи показали також свою значущість для скорочення витрат, зумовлених економічною і фінансовою кризою, і задоволення потреб в проведенні відновних робіт після землетрусу 2010 року. В той же час ще багато проблем не розв'язані, зокрема зберігається постійна потреба забезпечити обов'язковий характер внесків для самостійно зайнятих працівників і домашніх працівників, а також їх належний охват пенсійною системою. Проте не дивлячись на це, нова система, як представляється, працює добре і користується активною підтримкою з боку вкладників і одержувачів допомог [103].

Приведені приклади показують, що для охопту всіх потребуючих людей (або, принаймні, більшості з них) зусилля по поступовому розширенню охоплення системами, що фінансуються за рахунок внесків працівників, слідує доповнити введенням не заснованих на внесках програм, які можуть безпосередньо підтримувати дохід людей, що вже досягли літнього віку. Хоча існує чітка позитивна кореляція між економічним розвитком і соціальним забезпеченням в старості, високий рівень охопту, досягнутий в таких країнах, як Бразилія, Лесото, Монголія, Намібія і Непал, свідчить про те, що досягнення загального охопту соціальним забезпеченням людей літнього віку здійснено також в країнах з низькими і середніми доходами [103].

Пенсії не тільки є виплатами літнім людям й інвалідам, але дозволяють також використовувати цю уразливу групу населення, чий статус в сім'ї значно підвищується завдяки отриманню ними грошових доходів, як ефективні посередники для отримання безвідплатних соціальних виплат в інтересах всіх членів сім'ї. Люди, які отримують пенсію, беруть участь в перерозподілі грошових доходів в домашньому господарстві, оплачують навчання дітей в школі, покупку ліків і т.д. Позитивний досвід можна спостерігати в таких країнах, як Бразилія,

Замбія, Маврикій, Намібія, Непал і Південна Африка [103]. В результаті введення пенсійних виплат в сільських районах Бразилії відвідувана шкіль дітьми у віці 10-14 років значно вища серед сільських домашніх господарств, які мають пенсійне забезпечення, в порівнянні з відвідуваною шкіль дітьми з домашніх господарств, не одержуючих пенсій.

Найгостріша необхідність в розширенні охоплення існує в країнах з середніми і низькими доходами, де показники охопту населення низькі. Перш за все, слід зазначити, що пенсійним забезпеченням в цих країнах, як правило, охоплена обмежена частка робочої сили, головним чином, у формальному секторі оплачуваної зайнятості. В країнах з високими доходами і з середніми доходами, загальний охопт пенсійним забезпеченням досягнутий або знаходиться на стадії досягнення. В більшості країн частка отримувачів пенсійних допомог серед людей пенсійного віку близька або рівна 100% немолодого населення. Проте із збільшенням тривалості життя і дещо короткою тривалістю трудового життя, а також зростанням попиту на тривалий догляд за літніми людьми, системи соціального забезпечення відчують певний брак фінансових коштів. Це усилює необхідність в реформуванні пенсійної системи і зниженні рівня забезпечення майбутніх поколінь пенсіонерів.

У той же час більшість літніх людей в світі, особливо в країнах з низькими доходами, змушена продовжувати працювати, головним чином, в неформальному секторі економіки, оскільки вони не мають права на пенсію, а якщо такі пенсії і існують, то вони є дуже низькими. У зв'язку з тим, що більшість цих людей працювала в неформальному секторі економіки або в сільських районах, не сплачували внески до пенсійних фондів протягом свого трудового життя. Крім того, в більшості країн з низькими доходами вони не можуть одержувати допомоги з фондів соціальної допомоги, що фінансуються не за рахунок внесків працівників, або універсальні пенсії, які могли б позбавити їх від бідності при

досягненні ними пенсійного віку, оскільки таких програм не існує. Лише незначна частина літніх людей іноді одержують той або інший вид пенсії з формальної системи соціального забезпечення.

3.2. Гендерний та віковий аспект надання соціальних гарантій пільговикам

Світова модель пенсійного забезпечення має також чітко виражений гендерний вимір. В більшості країн світу жінки у меншій мірі постали у формальному секторі економіки і, отже, мають менше шансів одержати пенсії по соціальному страхуванню в порівнянні з чоловіками. У випадках, коли жінки одержують ту, що вважається їм по праву пенсію по соціальному страхуванню, це відбувається на рівних з чоловіками умовах і залежить від їх доходів і трудового стажу. Якщо відмінності в правових нормах, діючих у відношенні чоловіків і жінок (наприклад, встановлення різного мінімального пенсійного віку), можуть зумовлювати невеликі гендерні відмінності з погляду розміру допомог і рівня охопту, то гендерні диференційовані моделі зайнятості суттєво впливають на право користуватися виплатами з соціального забезпечення і мають значні відмінності у сфері охопту соціальним забезпеченням. Наприклад, в Аргентині і Йорданії пенсію одержують приблизно 65% всіх чоловіків старші за 60 років, і лише 33% жінок в Аргентині і 10% жінок в Йорданії одержують пенсійні допомоги. Дискримінацію по ознаці статі можна пояснити тим, що, в середньому, жінки мають менше нагоди для працевлаштування, одержують більш низьку заробітну платню і накопичують менший трудовий стаж – або тому, що вони переривають свою кар'єру у зв'язку з необхідністю догляду за дітьми чи виконання інших обов'язків, або тому що вони вимушені покидати ринок праці

раніше, ніж чоловіки. Цей чинник особливо чітко відображається в пенсійних системах, заснованих на індивідуальних заощадженнях [103].

В Південній Африці зріст дівчаток з домогосподарств, члени яких одержують пенсії через старість, в середньому на 3-4 см перевищує зріст дівчаток того ж віку з домашніх господарств, в яких ніхто не одержує пенсій. Пенсійні доходи нерідко використовуються для інвестування в активи і малі підприємства, які, у свою чергу, надають фінансові ресурси для забезпечення догляду за найуразливішими дітьми і дітьми-сиротами. Наприклад, в країнах Африки на південь від Сахари проживають 26 млн. осіб з 40 млн., що живуть з ВІЛ/СНІДом у всьому світі, і тому ці країни утворюють регіон з найбільшим числом домашніх господарств, в яких спостерігається розрив між поколіннями. У Ботсвані, Зімбабве, Малаві, Намібії, Танзанії і ПАР від 50 до 60% дітей-сиріт живуть з бабусями і дідусями. В таких умовах, особливо там, де інші форми соціальної допомоги обмежені або взагалі відсутні, системи пенсійного забезпечення, що фінансуються не за рахунок внесків працівників, є ефективним способом підтримки гідного рівня життя одночасно як літніх людей так і дітей. Крім того, надання пенсій є одним з важливих заходів політики по досягненню гендерної рівності. Немолоді жінки знаходяться в непропорційно несприятливому положенні і вони, як правило, бідніші за чоловіків. В країнах з середніми і низькими доходами більшість жінок працюють впродовж всього свого життя в неформальному секторі економіки або зайняті неоплачуваною діяльністю. В результаті вони виключені з офіційних програм соціального забезпечення і медичного страхування, оскільки ці програми пов'язані з оплачуваною, формальною зайнятістю. В містах Китаю, наприклад, рівень бідності в три-чотири рази вищий серед немолодих жінок, ніж серед немолодих мужчин. Із цієї причини пенсійні системи, що фінансуються не за рахунок внесків працівників, складають в цілому більш значну частку доходу жінок і тому

відіграють особливу роль в забороні зростання і скороченні масштабів бідності серед немолодих жінок [103].

Згідно іншої моделі, внески до пенсійного фонду соціального забезпечення сплачує чоловік, а його дружина залежить від його пенсії. Це класична модель чоловіка-годувальника. В цій ситуації жінка має похідні права на отримання пенсії, яка, як правило, нижче, ніж пенсія, що вважається по праву. Крім того, ці права часто діють за умови продовження шлюбу, що ставить жінку в потенційно уразливе положення. Яка допомога жінка одержуватиме на пенсії залежить від рішень, що приймаються усередині домашнього господарства. У разі смерті чоловіка розмір виплачуваній жінці пенсії звичайно зменшується. Якщо шлюб припиняється, то розділення на частини підстави для пред'явлення позовів про отримання страхової пенсії між чоловіком і дружиною в більшості випадків не здійснюється. В кращому разі дружина матиме право на більш низьку пенсійну допомогу, що фінансується з податкових надходжень.

Проте найпоширеніша в світі ситуація виникає, коли ані чоловік, ані дружина не мають права на пенсії з фондів соціального забезпечення, оскільки обидва вони працювали в неформальному секторі економіки. Там, де існують пенсії, що фінансуються з податкових надходжень, такі безвідплатні соціальні виплати частіше одержують жінки, а не чоловіки. В більшості країн з низькими і середніми доходами пенсії з фондів, що фінансуються за рахунок внесків працівників, виплачуються, головним чином, чоловікам, тоді як пенсії, що фінансуються за рахунок податків, одержують, в основному, жінки. Навіть якщо середні показники охопту можуть бути нижчі (наприклад, в Африці) або вищі (наприклад, в Європі), значний гендерний розрив виявляється скрізь: майже у всіх країнах жінки охоплені в значно меншому ступені, ніж чоловіки.

Допомоги з інвалідності включають допомоги із страхових фондів, що фінансуються за рахунок і не за рахунок внесків працівників, і вони

виплачуються особам з обмеженою працездатністю, щоб забезпечити ним дохід з урахуванням їх обмежених можливостей заробляти гроші і задовольнити їх особливі потреби. Виплати з інвалідності охоплюють випадки, що включають нездатність у встановленому ступені займатися якою-небудь діяльністю, що приносить дохід, коли ця нездатність представляється постійною або не усувається до моменту припинення виплати допомоги по хвороби. Інші форми виплат з інвалідності включають допомоги, виплачувані з фондів, що фінансуються не за рахунок внесків працівників, і що надаються в багатьох країнах як виплати з соціального забезпечення, що включають безвідплатні соціальні виплати і допомоги в натуральній формі, для гарантування мінімального доходу, задоволення особливих потреб і полегшення доступу до соціальних послуг.

Зростання числа одержувачів посібників з непрацездатності в багатьох країнах спонукав переглянути політику в області надання виплат з інвалідності і активізувати свої зусилля по сприянню інтеграції інвалідів в ринок праці шляхом реформування системи оцінки працездатності, розширення участі в трудовій діяльності і використання допомог у зв'язку з частковою втратою непрацездатності з метою заохотити людей продовжувати трудову діяльність, влаштовуватися на роботу, діставати освіту або професійну підготовку, або переходити на комплексні допомоги для людей з обмеженими можливостями.

У більшості країн з низькими і середніми доходами системи пільгового забезпечення інвалідів, засновані на внесках, охоплюють лише невелику частину населення. Багато чоловіків і жінки з обмеженими можливостями залежать від програм соціальної допомоги при отриманні допомог в грошовій і натуральній формі, і від рівня доступу до соціальних послуг. Проте ефективність таких програм обмежена у зв'язку з відсутністю чітких умов отримання права на пільгові виплати і недоліком

координації з іншими програмами соціального забезпечення і програмами зайнятості.

Хоча відносно масштабів пільгового забезпечення через старість чи інвалідність вже накопичений певний масив знань, то інформація, що дозволяє оцінити рівень охопту, тобто загальний розмір допомог по відношенню до національних і світових показників є тільки по вельми обмеженому числу країн. Проте рівні допомог, одержуваних через системи соціального забезпечення залежать від обсягу вкладених ресурсів. Країни з високими доходами витрачають в середньому 6,9% ВВП на допомоги через старість в рамках систем соціального забезпечення (дещо більше, ніж, в середньому, вони витрачають на заходи соціальної підтримки в області охорони здоров'я); країни з середніми доходами – лише 2,1%, а країни з низькими доходами – 0,6%. Розмір національних витрат на допомоги залежить як від чисельності одержувачів допомог, так і від розміру допомог. Пенсійні витрати на одну людину в пенсійному віці, виражені у відсотках ВВП на душу населення, складають в середньому 56% в країнах з високими доходами, 33,2% – в країнах з середніми доходами і 17,8% – в країнах з низькими доходами [103].

Більше 60% літніх людей в світі проживають в даний час в країнах, віднесених по класифікації ООН до категорії «менш розвинених». В 2050 році частка населення цієї групи країн досягне майже 80% [103]. 60% з них проживатиме в Азії, причому більше половини – тільки в двох країнах: Китаї і Індії. Все більше число країн з низькими і середніми доходами здійснюють зусилля з вирішення цієї проблеми. Вони або вже ввели програми базового пенсійного забезпечення, що фінансуються не за рахунок внесків працівників, або в даний час обговорюють можливі рішення. Приклади країн, де такі програми створені, показують, що навіть в країнах з низькими доходами базові, не засновані на внесках пенсії, є доступними по засобах і здійсненими і є найефективнішим рішенням для

швидкого скорочення існуючого розриву в охопті, дозволяючи, таким чином, понизити рівень бідності серед пільговиків, а також полегшити в цілому матеріальне становище бідних домашніх господарств, в яких вони живуть.

Події у Східній Європі, показали, що вони можуть понизити ефективність забезпечення доходу охоплених людей після досягнення ними непрацездатності чи літнього віку; скоротити фактичний охопат раніше охоплених людей; і не відповісти на очікування відносно поширення охопту людей, які не були охоплені раніше, і відносно підвищення рівня національних заощаджень. Цю заклопотаність МОП розділила також група незалежної оцінки Всесвітнього банку [103]. Такі дослідження свідчать про існування високих довгострокових витратах перехідного періоду, значних адміністративних витратах і очікуваних низьких коефіцієнтах заміщення, особливо для жінок або інших осіб, що мають невеликий або переривистий стаж і низькі доходи (або осіб, таких як самостійно зайняті працівники, які в обов'язковому порядку вносять лише певні невеликі мінімальні суми). Згідно останніх оцінок, майбутні коефіцієнти заміщення, швидше за все, скоротяться не тільки в країнах, що приступили до так званих парадигматичних реформ, якщо тільки люди не робитимуть внески протягом більш тривалого періоду і стануть виходити на пенсію значно пізніше. Але навіть так звані параметричні реформи, приміром у Франції або ФРН, можуть значно скоротити майбутні коефіцієнти заміщення.

Найпоширеніший спосіб зменшити скорочення доходів полягає в зниженні рівня допомог, що часто посилює відчуття невизначеності у людей, які особливо постраждали в результаті глобальних і національних процесів перебудови. Очікувана турбулентність на національних ринках робочої сили – з урахуванням зміни структури розподілу роботи в умовах зниження завантаження на фоні глобалізації ринків праці, – в поєднанні з

глобальними процесами структурної перебудови може зламати кар'єрне зростання багатьох людей. На історії трудової діяльності таких людей може бути наголошено періодами безробіття або перепідготовки, потрібно у зв'язку з новими умовами на ринку праці, і, швидше за все, вони випробують на собі дію коефіцієнтів заміщення, не відповідних наявним вимогам.

Криза є додатковим випробуванням стресом соціальних реформ протягом останніх трьох десятиліть. В умовах глибокого економічного спаду всі системи соціального забезпечення стикаються з гострими проблемами фінансування. Якщо темпи зростання і середня тривалість безробіття збільшуватимуться, то це приведе до подальшого скорочення доходів, які забезпечують більшість пенсійних систем, в яких розмір допомог пов'язаний з розміром внесків.

У багатьох країнах соціальні фундації зазнали величезні збитки під час глобальної кризи. Особливо постраждали люди передпенсійного віку, чий портфель заощаджень не можна відновити за декілька років активної трудової діяльності, що їм залишилися.

Національні пенсійні резерви випробовують на собі дію світової кризи протягом тривалого періоду часу. Якщо деякі країни безпосередньо використовували національні пенсійні резерви, то інші країни змінили нормативно-правову базу пенсійних фундацій, щоб посилити вплив уряду на інвестиційну політику фундацій, які можна використовувати для перенаправлення інвестицій в національну економіку. Останній випадок торкається Ірландії, де Закон про інвестування Національної резервної пенсійної фундації і про інші положення (2009 р.) створив умови для здійснення «цільових інвестицій» у розмірі 7 млрд євро в привілейовані акції, випущені Банком Ірландії і З'єднаними ірландськими банками після внесення ними засобів в національний заставний план відповідно до Національного плану відновлення економіки. Хоча такі заходи можуть

сприяти напряду ліквідності в крупні національні компанії і збереженню робочих місць в короткотерміновій перспективі, в довгостроковій перспективі вони можуть піддати значному ризику соціальні фундації і поставити під загрозу стійкість і адекватність соціального забезпечення пільговиків [103].

Останні пенсійні реформи підвищили уразливість соціальних систем до економічних потрясінь і перенесли фінансові і економічні ризики на людей. Це спостерігалось у випадках перетворення накопичувальних систем в субсидовані системи з фіксованими внесками без створення належних гарантій для захисти майбутніх доходів. Особливо сильно глобальна криза торкнулася працівників передпенсійного віку, яким доводиться відкладати вихід на пенсію на декілька років у зв'язку з раптовим спустошенням їх пенсійних рахунків. Хоча відновлення фондових ринків в 2010 році і привело до відновлення докризового рівня заощаджень, багато вкладників, зокрема, ті котрі помістили свої заощадження в портфелі з високим рівнем ризику, у будь-якому випадку зазнали втрат, еквівалентних розміру заощаджень за два роки. Це означає, що сплачені ними внески в системи пенсійного забезпечення по старості не вплинуть на розмір їх пенсій, і зайвий раз доводить, що системи забезпечення доходу в старості, повністю засновані на позиковому капіталі, не можуть гарантувати передбаченість ситуації.

Якщо криза або її побічні наслідки на національному рівні зумовлюють вживання довгострокових заходів коректувань відносно вартості активів у бік пониження, то це неминуче приведе до скорочення розмірів допомог пільговикам. Будь-яка тривала заборона процентних ставок і вартості активів приведе до серйозних труднощів в результаті дестабілізації ставок (вартості) аннуїтета і управління резервними фундаціями аннуїтета. Масштаби довгострокових наслідків залежатимуть від глибини і тривалості падіння вартості активів.

У даний час встановлені законом виплати з вагітності і пологів займають третє місце в системі грошових допомог соціального забезпечення після допомог у разі виробничої травми і пенсійних допомог. Це досягнення слід розглядати з урахуванням того факту, що в історичному плані завжди надавала особливе значення питанням охорони материнства. Згідно Конвенції 2000 року про охорону материнства, допомога включає забезпечення доступу жінок до медичного обслуговування в період до, в час і після пологів, надання медичних послуг їх дітям, а також надання грошових допомог під час відпустки по вагітності і пологам. Ці види допомоги необхідно розглядати в більш широкому контексті заходів по охороні материнства, включаючи широкий набір захисних заходів, таких як захист зайнятості, недопущення дискримінації, а також положення, що стосуються годуючих матерів.

З урахуванням міжнародних зобов'язань по скороченню смертності матерів, новонароджених і дітей молодшого віку і поліпшенню охорони материнства виплати з вагітності, пологам і їх наслідками повинні включати, щонайменше, допомогу до, під час і після пологів, що надається або лікарем, або дипломованою акушеркою, і, при необхідності, госпіталізацію. Наявні статистичні дані показують, що, не дивлячись на останні поліпшення, надання послуг з охорони материнського здоров'я недостатньо широке для досягнення цих цілей, і зберігається істотна нерівність в доступі між міськими і сільськими районами, особливо в країнах з низькими доходами. Крім того, в багатьох частинах світу вплив СНІДу, малярії і інших хвороб на здоров'я людей збільшує ризик смерті матері і дитини. Розширення охопту і підвищення якості заходів соціальної підтримки в області охорони здоров'я жінок і розширення доступу жінок до послуг по охороні материнського здоров'я сприятиме досягненню більш високих результатів.

Не менше важливо забезпечити дохід в період до і після пологів. Норми закону по охороні материнства існують в більшості країн (90% країн з високими доходами, 80% – з середніми доходами і більше 50% – з низькими доходами). Проте ці положення, як правило, застосовуються тільки відносно жінок, зайнятих у формальному секторі економіки, тому в багатьох країнах з середніми і низькими доходами лише частина жінок, що відносяться до цієї категорії, користуються допомогою в рамках систем охорони материнства. В той же час ряд ініціатив направлені на розповсюдження виплат з вагітності і пологів. Більшість цих програм відноситься по своєму типу до схем соціального страхування: вони існують в двох третинах країн і складають 52% програм, що включають цей компонент як основний або є самостійними програмами; в інших країнах вони існують як доповнення до програм, працедавцем, що фінансується, або програми надання допомоги. В більше четверті країн світу виплати з вагітності і пологів в період декретної відпустки повинні виплачуватися безпосередньо працедавцем (так звана відповідальність працедавця), як встановлено законодавством в трудовому кодексі або аналогічних правових положеннях [103].

Подальше розширення охопту соціальним забезпеченням у разі вагітності і пологів сприятиме забезпеченню доходу і розширенню доступу до медичної допомоги матерям і дітям в уразливий період їх життя. Міжнародний досвід показав також, що колективне фінансування грошових виплат з вагітності і пологів за допомогою соціального страхування сприяє усуненню перешкод для зайнятості молодих жінок.

Виплати з соціального забезпечення, що надаються сім'ям з дітьми, включають періодично виплачувані допомоги, а також допомоги в натуральній формі, такі як надання продовольства, житла і одягу. Існують різні типи допомог і різні види фінансування включаючи посібники з соціального страхування, що охоплюють

найманих працівників (Франція і Туніс); що фінансуються за рахунок податків універсальні або квазіуніверсальні системи виплат на дітей, що частково надаються у вигляді податкових пільг; відпустка по догляду за дитиною (Німеччина); і посібники з соціального забезпечення певним категоріям, виплачувані після перевірки наявності коштів для існування (Бельгія). Ефективність програми по запобіганню настання бідності і підвищенню рівня життя сімей і дітей залежить від її структури [103].

Коли програми сімейних допомог охоплюють тільки працівників формального сектора економіки і членів їх сімей, ступінь охопту обмежений, якщо не приймаються спеціальні заходи задля посилення захисту людей, що знаходяться зовні сфери формальної зайнятості.

Останніми роками деякі країни реформували і розширили програми виплат з догляду за дитиною, направлені на заміну доходів у формі заробітної платні молодих матерів і батьків (наприклад, в Німеччині). Німецький досвід підтверджує більш ранній досвід Швеції, де допомоги, пов'язані із заробітком і конкретними стимулами, значно підвищили роль батьків, що вплинуло на розподіл трудових і сімейних обов'язків між жінками і чоловіками [46].

У деяких країнах з низькими і середніми доходами існують допомоги на дітей, засновані на внесках і що надаються невеликій групі працівників у формальному секторі економіки. Більш поширеною формою сімейних допомог є виплати з соціального забезпечення, орієнтовані на уразливі групи населення (наприклад, дітей-сиріт, сімей з одним батьком).

Програми соціальної допомоги зіграли важливу роль в області соціального забезпечення пільгових категорій населення. Ці програми спрямовані на забезпечення мінімального рівня добробуту людей і домашніх господарств, що живуть на доходи нижче за певний рівень, і включають, як правило, перевірку наявності коштів для існування, часто у

формі перевірки доходів або непрямой перевірки наявності коштів для існування. Програми соціальної допомоги можуть бути орієнтовані на конкретний ризик або конкретний охоплений випадок (наприклад, соціальні пенсії, що надаються після перевірки наявності коштів для існування), або можуть забезпечувати підтримку доходу в цілому всім нужденним. Слід зазначити, що нині прямо мовиться про перевірку наявності коштів для існування як одного з можливих шляхів надання різних видів допомог пільговикам, включаючи допомоги через старість і виплат з безробіття.

Системи забезпечення доходу повинні зменшувати нужденність і запобігати убогості шляхом відновлення до прийнятних розмірів доходу, втраченого унаслідок непрацездатності (включаючи старість) або у зв'язку з нездатністю одержати оплачувану роботу, або унаслідок смерті годувальника. По можливості, ці системи повинні бути організовані у формі соціального страхування, а задоволення інших потреб повинне бути передбачено у формі виплат з соціального забезпечення, виплачуваних на основі шкали, встановленої для певних категорій населення (таких, як діти і немолоді чоловіки і жінки, що знаходяться на утриманні) і відповідно до потреб інших пільговиків.

Більшість країн з розвиненими системами соціального забезпечення слідує політиці, згідно якої велика частина населення охоплена програмами соціального страхування, тоді як соціальне забезпечення відіграє лише допоміжну роль, забезпечуючи підтримку доходу і надання інших допомог меншій частині населення, яке з тих або інших причин не охоплена основними видами соціального страхування. В ЄС (а також в Ісландії, Норвегії і Швейцарії) витрати на допомоги, що надаються після перевірки наявності коштів для існування, складають, в середньому, менше 3% ВВП, тоді як загальний обсяг витрат на соціальне забезпечення складає, в середньому, більше 25%. Хоча в окремих країнах ЄС (таких, як

Ірландія, Мальта і Велика Британія) частка соціальних виплат, що надаються за допомогою адресної соціальної допомоги, відносно висока, ніде в світі загальний обсяг витрат на посібники з соціальної допомоги не перевищує однієї третини загального обсягу витрат на соціальні потреби або 5% ВВП [20].

Моделі соціальної допомоги по ознаці охоплюваних випадків розрізняються серед європейських країн в широких межах. В середньому, більшість допомог, що надаються після перевірки наявності засобів до існування, призначені літнім людям, особам з непрацевдатністю і особам, які втратили годувальника (більше однієї третини, що складає 1,1% від ВВП). На другому місці – допомоги на житло (0,6% від ВВП), на третьому – сімейні допомоги (0,5% від ВВП); на четвертому і п'ятому місцях – виплати з підтримки доходу тимчасово безробітним (0,3% від ВВП) і соціальна допомога соціально ізольованим групам населення (0,3% від ВВП) [20].

Австралія і Нова Зеландія є самими показовими виключеннями, в цих країнах допомоги, що надаються після перевірки доходів, відіграють основну роль в системі соціального забезпечення. Якщо в більшості розвинених в економічних відносинах країн програми соціальної допомоги і аналогічні програми відіграють важливу, хоча і допоміжну роль в усуненні щодо невеликих прогалин в охопленні, то в багатьох країнах з низькими і середніми доходами значна частка, а іноді більшість населення досі не охоплене.

У останній категорії країн значення програм по перерозподілу доходів, що фінансуються не за рахунок внесків, останнім часом стало зростати. Зокрема, в країнах з великою часткою неформальної економіки, в яких програмами соціального страхування охоплена меншина працівників, системи соціального страхування, що фінансуються не за рахунок внесків, створюють можливості не тільки для зменшення масштабів бідності, але,

принаймні в деяких країнах, і для усунення багатьох існуючих серйозних пропусків в охопленні допомогою пільговиків. Не дивлячись на певні зусилля, зроблені останнім часом, є мало систематичних і зіставних кількісних даних у відношенні не тільки рівня витрат на такі системи, але і чисельності одержувачів допомог у вигляді фактичного охопту цільових груп.

Висновки до розділу 3

Проблеми і перспективи системи соціального забезпечення пільгових категорій населення України і світу складні і неоднозначні. Існуючі реалії показують широкий розкид показників рівня витрат на мережі соціального захисту пільгових категорій, які коливаються в діапазоні від наближених до нуля значень до більше 5% від ВВП. Враховуючи загальний низький рівень витрат на соціальне забезпечення, частка витрат на мережі соціального захисту більшості країн світу і нашої держави в загальному обсязі витрат на соціальне забезпечення пільговиків, як правило, вища, ніж в європейських країнах, знаходячись в межах від 5 до 50% і вище в загальному обсязі витрат на соціальне забезпечення населення. Це вимагає подальшої всебічної діяльності з визначеної тематики.

ВИСНОВКИ

1. Пільги за своєю соціально-правовою природою є специфічними правами, які разом із спеціальною правоздатністю входять як елемент в спеціальний правовий модус. Норми про пільги утворюють комплексний міжгалузевий інститут законодавства, а в праві соціального забезпечення є наскрізним інститутом. Основна мета пільг полягає в створенні режиму найбільшого сприяння для задоволення потреб суб'єктів соціально-забезпечувальних відносин.

2. Визначальною характеристикою для одержувачів пільг є нужденність в наданні засобів для повноцінного вітального існування. При реформуванні системи пільг необхідно враховувати ту обставину, що повністю відмовитися від пільг нині неможливо, оскільки рівень соціального забезпечення, встановлений за допомогою основних його видів, поки не створює умов для нормального побутування таких громадян і підвищується головню за допомогою надання пільг. При наданні пільг необхідно керуватися принципами соціальної справедливості і адресності.

3. Соціально-забезпечувані пільги – це засоби, за допомогою яких задовольняються основні потреби громадянина, без яких він не зможе повновагомо існувати у соціумі. Основна відмінність соціально-забезпечуваних пільг від інших схожих понять, таких як привілеї, гарантії, імунітет, полягає в тому, що пільга – це полегшення становища суб'єкта, яке досягається шляхом зниження певного навантаження, звільнення від виконання непосильних обов'язків.

4. Сьогодні система соціального забезпечення поки ще не повністю відповідає соціальній справедливості, оскільки за допомогою основних її видів не повновагомо реалізуються такі її принципи, як принцип рівності,

потреби, заслуг. Пільги створюють додаткові можливості для реалізації вказаних принципів, тому їх існування на даному етапі розвитку суспільства справедливе. Компенсаційний характер, який властивий пільгам в системі соціального забезпечення, полягає в заповненні можливостей для задоволення життєво важливих потреб суб'єктів соціального забезпечення, що знаходяться в нерівному становищі з іншими громадянами через біологічні, соціальні чи економічні причини. Вилучення із загальних правил при наданні пільг громадянам, котрі опинилися з тих або інших причин у важкій життєвій ситуації, повністю узгоджуються з принципом соціальної справедливості.

5. За умов дефіциту ресурсів додатковим резервом активізації боротьби з бідністю сьогодні є підвищення соціальної ефективності витрачання іманентно обмежених коштів, що передбачає реалізацію таких заходів: на соціально-психологічному рівні за допомогою засобів масової інформації та іншими способами сприяти викоріненню психології утриманства, акцентувати увагу громадян на неможливості існування безкоштовних благ; на суспільному рівні підключати до загальнодержавної проблеми подолання бідності такі інститути громадянського суспільства як сім'я, родичі; національні, фахові, релігійні та інші об'єднання і організації; політичні партії; благодійні фонди, меценати і спонсори; на підприємницькому рівні будь-який бізнесмен має можливість взяти на роботу бідного, хоч і міг би обійтись без його послуг. У такий спосіб бізнесмен і держава розділяють між собою вартість утримання бідного.

6. Кінцева мета здійснення заходів політики соціального забезпечення пільгових категорій населення полягає в переході від пасивної соціальної політики благодійницького типу до активної політики соціальних видатків і соціального партнерства на принципах інвестицій у «людський капітал» соціальних цінностей високого життєвого рівня, здоров'я та освіти. Задача полягає не просто в підтримці

малозабезпечених, а в радикальному скороченні їх кількості. Піднесення загального добробуту, ліквідація масової бідності дозволяють знизити гостроту соціальної несправедливості, а також суттєво розширити якість життя пільговиків.

Список використаної літератури

1. Абакумова Н.Н. К вопросу о социальной защите человека труда в России // Проблемы праці, економіки та моделювання. – Ч. 1. – Хмельницький: НВП Евріка ТОВ. – 1998. – С. 3.
2. Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Лібанова Е.М. та ін. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України. Т.2. Соціальна спрямованість бюджетної політики. – К.: НДФІ, 2004. – 376 с.
3. Азрилиян А.Н. Большой экономический словарь. – М.: Институт новой экономики, 1999. – С. 529.
4. Бабенко В. Медицинское страхование: опыт Франции // Экономика Украины. – 1995. – № 2.
5. Бабич А.М., Егоров Е.Н., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования: Курс лекций. – М.: ТЕИС, 1998. – 189 с.
6. Базилевич В.Д., Базилевич К.С. Страхова справа. – К.: Товариство «Знання», КОО, 1997. – 216 с.
7. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси: Навч. посібник / За заг. ред. Базилевича В.Д. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
8. Бессараб В., Грушко Л. Оцінка доцільності пізнішого виходу на пенсію // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 16-18.
9. Богданов С. Соціальний захист інвалідів. Український та польський досвід / С. Богданов, наук. ред. О. М. Палій. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 93 с.
10. Борецька Н. Зарубіжний досвід удосконалення ринку праці та соціального захисту населення // Економіка України. – 2000. – № 10. – С. 79-81.

11. Борецька Н.П. Соціальний захист населення в умовах ринкової трансформації економіки. Автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.01.01. – К., 2002. – 39 с.
12. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми. – Донецьк: Янтара, 2001. – 352 с.
13. Борецька Н.П. Соціальні ризики як регулятор системи соціального захисту населення // Социально-экономические аспекты промышленной политики. – Донецк: ИЭП НАН Украины. – 2001. – Т.1: Социально-трудовые отношения в современных экономических условиях. – С. 95-102.
14. Борецька Н.П. Соціальні та економічні аспекти регіональної політики // Схід. – 1999. – № 6. – С. 29-31.
15. Брус С.І., Яковенко С.М. Проблеми та перспективи впровадження недержавного пенсійного забезпечення в Україні // Наукові праці НДФІ. – № 3-4 (26-27). – 2004. – С.189 –196.
16. Бюджетна система: Навчально-методичний посібник / В.М. Опарін та ін. – К.: КНЕУ, 2002. – 336 с.
17. Бюджетний кодекс України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – ст. 189. – С. 746-784.
18. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов та ін. К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
19. Вареня В. Медичне страхування в бухгалтерському та податковому обліку // Страхова справа. – 2001. – № 2.– С. 64-66.
20. Вартанян Ф.Е., Гейвандова И.И. Нові підходи в розвитку охорони здоров'я Великобританії // Здравоохранение. – 1991. – № 5.
21. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2000. – 416 с.
22. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.

23. Вегера С. Створення суспільства для всіх // Соціальний захист. – 2001. – № 10. – С. 7-9.

24. Вегера С.А. Засади формування соціальної складової державної бюджетної політики // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 8(26). – С. 174-192.

25. Врегулювання проблемних питань працевлаштування та захисту прав інвалідів у сфері праці : практич. посіб. / уклад. О. В. Бабак, І. В. Гладка, Н. М. Малиновська, В. Й. Скаковська ; за заг. ред. В. М. Дьяченка, М. Л. Авраменка. – К. : “Ун-т Україна”, Всеукр. центр професійної реабілітації інвалідів, 2007. – 156 с.

26. Ганслі Т.М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Пер. з англ. О. Препадя. – К.: Основи, 1995. – 312 с.

27. Гаряча О.В., Зарудний О.Б та ін. Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – МПСПУ; Пенсійний фонд України, Київ, 2005. – 59 с.

28. Гнибіденко І. Соціальний вимір в умовах глобалізації як засіб // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 2. – С. 35.

29. Гнибіденко І. Організаційно-правові аспекти подолання бідності в Україні // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 7. – С. 29-31.

30. Гнибіденко І.Ф. Недержавні пенсійні фонди та їх роль в іпотечному кредитуванні // Соціальний захист. – 2003. – № 1. – С. 10-12.

31. Головина М.А. Из истории борьбы в США за государственную систему медицинского страхования // США. – 1998. – №1. – С. 59-72.

32. Гордей О.Д. Фінансова оцінка суспільного добробуту // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 41-47.

33. Гордей О.Д. Фінансування соціальних гарантій як чинник зростання суспільного добробуту // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 44-50.

34. Гордієнко Д. Західноєвропейський досвід соціальної держави // Людина і політика. – 2000. – № 6. – С. 63.
35. Горянська С.В. Фінансове забезпечення соціального захисту населення // Фінанси України. – 2001. – 6. – С.87-95.
36. Грег М.Т. Пенсійна реформа у постсоціалістичних країнах // Соціальна політика і соціальна робота. – 2001. – № 1. – С. 19-25.
37. Гриценко Н.Н. Социальное государство (задачи и программы социальных реформ с точки зрения концепции социального государства). // Общество и экономика. – 1996. – № 8. – С. 43.
38. Гришин И. Шведская модель общественного развития // Мировая экономика и международные отношения. – 1991. – № 4. – С. 17.
39. Губар О.Є. Соціальне страхування у забезпеченні суспільного добробуту // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 130-136.
40. Дема Д.І. Державне регулювання соціального захисту населення в країнах з ринковою економікою // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 59-62.
41. Державна програма зайнятості населення на 2001-2004 роки. Затв. Законом України від 7 березня 2002 р. № 3076-III // Соціальний захист. – 2002. – № 8. – С. 3-9.
42. Дєда В. Формування та використання коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття у 2002 році // Соціальний захист. – 2003. – №4. – С. 26-27.
43. Европейская социальная хартия (пересмотренная), Страсбург, 3 мая 1996 г. // Человек и труд. – 2001. – № 1.
44. Економічна енциклопедія: в 3 т. – К.: “Академія”, 2000. – Т. 1. / Редкол. С.В. Мочерний та ін. – 864 с.
45. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – 2-е вид. – К.: Наукова думка, 1999. – 301 с.

46. Єрмоловська О.Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформації економіки. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Харків, 1996. – 24 с.
47. Жілка Н.С. Порівняльна характеристика сучасного страхового ринку Франції та України // Фінанси України. – 2000. – № 10.
48. Забезпечення соціального захисту та прав людини // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 2. – С. 35.
49. Загальна декларація прав людини // Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – 1999. – № 1.
50. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. Міністерство праці та соціальної політики України. Пенсійний фонд України. – К., 2005. – 132 с.
51. Зайчук Б., Боніславський А., Дідовик В. Технологія документообігу персоніфікованих документів первинної звітності Пенсійного фонду України та засоби її автоматизації // Соціальний захист. – 2002. – № 1. – С. 20-26.
52. Залетов О., Сідько С. Огляд ринку добровільного медичного страхування на території України // Страхова справа. – 2003. – № 2(2).
53. Іванкевич В. Пенсійна реформа в Україні // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 2. – С. 22-29.
54. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. – Харків: Фоліо, 2001. – 540 с.
55. Інтернет-ресурс: Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України. – <http://minpraci.gov.ua/>
56. Капильцова В.В. Соціальні гарантії в умовах становлення ринкових відносин в Україні. Автореф. дис. ... канд.екон.наук: спец. 08.01.01. – Донецьк, 2002. – 20 с.
57. Карлін М.І. Міжнародні фінанси. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.

58. Кир'ян Т., Шаповал М. Рівень життя – обличчя держави // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 137. – С. 6.
59. Кириленко О.П. Фінанси: Навч. посібник. – Тернопіль: Астон, 2002. – 212 с.
60. Кисільова Т. Державна служба зайнятості і приватні агентства зайнятості: не конкуренти, а потенційні партнери // Соціальний захист. – 2002. – №8. – С.19-21.
61. Кір'ян Т., Шаповал М. Прожитковий мінімум – соціальний стандарт рівня життя // Соціальний захист. – 2001. – № 10. – С. 57-60.
62. Кір'ян Т., Шаповал М. Прожитковий мінімум: надія чи розчарування? // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 117. – С. 6.
63. Кір'ян Т., Шаповал М., Вітер В. Світовий досвід застосування соціальних стандартів // Соціальний захист. – 1999. – № 3. – С. 66-73.
64. Клівіденко Л.М. Основні напрямки удосконалення системи соціального захисту населення України. Зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2003, Т. IV, випуск 186. – С. 1135-1151.
65. Клівіденко Л.М. Перспективи розвитку соціального захисту населення // Регіональні перспективи, – 2003. – № 2-3 (27-28). – С.188-190.
66. Клівіденко Л.М. Проблеми формування системи соціального страхування населення України. // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2004. – № 6. – С. 149-155.
67. Клівіденко Л.М., Дзюник І.В. Недержавне пенсійне забезпечення в Україні. В кн.: Економіка: проблеми теорії та практики. Зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2004. Т. IV, випуск 191. – С. 992-996.
68. Коваленко Ю. Інвестиційна політика недержавних пенсійних фондів // Фінанси України. – 2004. – № 8. – С. 91-96.
69. Кононенко І., Лисицький В., Пономарьов А. Досвід прогнозування соціально-економічного розвитку України // Економіка України. – 1998. – № 12. – С.73-77.

70. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С. 381-417.

71. Косова Т.Д., Басанцов І.В. Сутність і критерії ефективності системи соціального захисту // Фінанси України. – 2000. – № 8. – С. 26-32.

72. Кравченко М. В. Дистанційна освіта як прогресивна форма навчання / М. В. Кравченко // Теорія і практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ “Магістр”, 2006. – С. 305–311.

73. Кузнєцова Р.П., Шитік Н.В. Законодавчо-нормативна база як основа розрахунків у моделі соціального бюджету // Соціальний захист. – 2001. – № 4. – С. 57-62.

74. Кучер Г. Механізм забезпечення додаткових гарантій зайнятості соціально вразливих осіб на ринку праці // Соціальний захист. – 1999. – № 1. – С. 57-59.

75. Кучер Г. Нові підходи до організації соціального обслуговування населення // Соціальний захист. – 2000. – № 11. – С. 34-37.

76. Лепа В.В. Управління соціальним ризиком (на прикладі Донецької області). Автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.09.01. – Харків, 2002. – 18 с.

77. Лібанова Е. Бідність в Україні: діагноз поставлено – будемо лікувати? // Дзеркало тижня. – 2001. – 31 березня – 6 квітня. – № 13. – С. 1, 10.

78. Лібанова Е. Підвищення пенсійного віку: необхідність чи вигадка лібералів // Людина і політика. – 2000. – № 6. – С. 54.

79. Лібанова Е., Івашкевич В., Бевз В. Досвід соціальної політики в країнах розвиненої ринкової та перехідної економіки і можливості його використання в Україні // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 1. – С. 36-41.

80. Луніна І. Податкова політика України у контексті створення умов для економічного зростання // Економіка України. – 2000. – № 9. – С. 37-47.
81. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – С. 68.
82. М'яковський А.І., Чугунов І.Я. та ін. Бюджет України на 2002 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України. – Київ, Мінфін. – 2003. – 265 с.
83. Максюта А.А., Чугунов І.Я. та ін. Бюджет України на 2000 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України – Київ, Мінфін. – 2001. – 135 с.
84. Мальчик М.В. Субсидування та кредитування соціальних трансфертів (за статусом малозабезпеченості): Дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. / УАДУ при Президентові України. – К., 2011. – 184 с.
85. Мандибура В., Соколовська Х. Методологічні проблеми формування ринкової системи соціального захисту населення // Формування нової парадигми економічної теорії в Україні: Наук. збірник. Спец. випуск. – 2001. – № 8. – С.526.
86. Мандибура В.О. Рівень життя населення та механізми його регулювання. Автореф. дис. ... докт.екон.наук: спец. 08.09.01. – К., 1999. – 40 с.
87. Мельник О.М. Реформування пенсійного забезпечення в Україні // Фінанси України. – 2002. – № 4. – С.32-38.
88. Мельник С. Вісім нагальних питань сфери праці та соціально-трудових відносин // Соціальний захист. – 2003. – № 5. – С. 45-50.
89. Мельник С., Коропець П. Яким бути закону України «Про зайнятість населення»? // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 47-50.
90. Методика комплексної оцінки бідності: Затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів

України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Держкомстату України, НАН України // Людина і праця. – 2002. – № 5. – С. 11-22.

91. Механізм державної підтримки малозабезпечених сімей // Соціальний захист. – 2002. – № 4. – С. 15-17.

92. Миргородська Л.С. Стимулювання розвитку накопичувальної системи пенсійного забезпечення податковими важелями // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 1 (55). – С. 206-210.

93. Міщенко Т. Допомога малозабезпеченим родинам // Соціальний захист. – 2003. – № 1. – С. 19-20.

94. Мортиков В. Пенсійне забезпечення і зайнятість // Економіка України. – 2000. – № 2. – С. 63-66.

95. Мочерний С.В. Економічна теорія: Посібник. – К.: Видавничий центр «Академія», 2001. – 656 с. (Альма-матер).

96. Мюрдаль Г. Мировая экономика (проблемы и перспективы). – М., 1958. – 268 с.

97. Надточій Б. Як побудувати фінансово-збалансовану пенсійну систему // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 2. – С. 33-36.

98. Надточій Б.О. Соціальне страхування чи соціальне забезпечення? Погляд з позицій системи прав, установ та принципів // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 24.

99. Найман Е., Вальчишен О., Головин В. Оранжевый стероид // Бізнес. – 2005. – № 11-12.

100. Новиков В. Актуальні питання реформування системи соціального захисту населення. // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 4. – С. 6-9.

101. Одинець В. Шляхи удосконалення соціального захисту населення // Економіка України. – 1999. – № 11. – С. 76-80.

102. Про становище інвалідів в Україні. Національна доповідь / Мінпраці України, Держ. установа “Наук.-дослід. ін-т соц.-труд. відносин”. – К., 2008. – 200 с.

103. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации : Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011 г.. – Женева, 2011. www.ilo.org/publns.

104. Соціальний захист населення України : навч. посіб. / авт. кол. : І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. М. Коваль, О. Ф. Новікова та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 212 с.