

КОВАЛЕНКО Л. О.

к. е. н., професор
Чернігівський національний технологічний університет

ТОВСТИЖЕНКО О. В.

к. е. н., доцент
Чернігівський національний технологічний університет

ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемним питанням підтримки найбільш уразливих верств населення шляхом надання соціальних допомог у період загострення соціально-економічної кризи. Проведений аналіз рівності бідності населення та доведена неефективність системи державної підтримки соціально вразливих верств населення. Ефективність використання коштів на соціальні потреби та цільове їх спрямування вимагає удосконалення системи контролю та організації надання соціальних допомог.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна допомога, державна підтримка, бідність населення, заробітна плата.

КОВАЛЕНКО Л. А.

к. э. н., професор
Черниговский национальный технологический университет

ТОВСТЫЖЕНКО Е. В.

к. э. н., доцент
Черниговский национальный технологический университет

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ В УКРАИНЕ

Статья посвящена проблемным вопросам поддержки наиболее незащищенных слоев населения путем предоставления социальной помощи в период обострения социально-экономического кризиса. Проведен анализ уровня бедности населения и доказана неэффективность системы государственной поддержки социально уязвимых слоев населения. Эффективность использования денег на социальные нужды и их целевое направление требует усовершенствования системы контроля и организации предоставления социальной помощи.

Ключевые слова: социальная защита, социальная помощь, государственная поддержка, бедность населения, заработная плата.

KOVALENKO L. O.

Ph.D., professor
Chernihiv National Technological University

TOVSTYZHENKO O. V.

Ph.D., associate professor
Chernihiv National Technological University

THE ORGANIZATION OF SOCIAL ASSISTANCE IN UKRAINE

This article is devoted to problem issues of support to the most vulnerable sections of the population through the provision of social benefits in acute social and economic crisis. The analysis equality and poverty proved the ineffectiveness of state support to socially vulnerable. Effective use of social needs and target their focus requires improving the control and organization of social benefits.

Key words: social security, social services, state aid, poverty, population, wages.

kovalenkolo@yandex.ru

Актуальність дослідження

Економічна і політична кризи, які охопили країну в даний момент часу, засвідчили серйозні прорахунки у виборі методів, форм, інструментарію реалізації соціально-

економічної політики розвитку країни. Суспільство надто негативно оцінює реформаторські дії законодавчої і виконавчої влади. На наш погляд, однією з причин такої оцінки є послідовна політика, спрямована на масове зубожіння населення країни, яка пояснювалась дефіцитом фінансових ресурсів, воєнними діями на сході країни тощо. Слід відмітити, що бідність значної частини населення країни відноситься до проблем, які формувались і поглиблювались на протязі двох останніх десятиліть. Саме ця проблема стала однією з причин, які обумовили Революцію гідності, прагнення побудувати правову державу, ввійти у європейську спільноту. Одним із ключових принципів правової держави є гарантування соціальних прав і свобод, які забезпечують людині гідний рівень життя та її соціальну захищеність. Україна підтримала Декларацію тисячоліття ООН, зобов'язавшись до 2015 року досягти одну із семи Цілей Розвитку Тисячоліття – подолати бідність. Державна стратегія подолання бідності, яка була затверджена Указом Президента України (№637/2001 від 15.08.2001 р.) і розрахована на період 2001–2015 рр., не досягла поставлених цілей. В цих умовах зростає роль соціальних допомог сім'ям, самотнім громадянам, переселенцям із східних регіонів, які потрапили в скрутні життєві умови, з метою пом'якшення негативних впливів кризових явищ та воєнних дій. В цьому контексті удосконалення організації надання соціальних допомог, забезпечення їх адресності є актуальною проблемою сьогодення.

Постановка проблеми

Підтримка найбільш уразливих верств населення країни шляхом надання соціальних допомог є важливою складовою політики соціального захисту. Проте, як показує практика реалізації цієї політики, існує низка проблем, пов'язаних із розподілом соціальних допомог, подоланням зловживань у цій сфері, диверсифікацією джерел фінансування, розширенням кола надавачів цих допомог, залученням благодійних організацій, удосконаленням нормативно-правової бази тощо. У зв'язку з цим відбувається подальше реформування цієї сфери з урахуванням сучасних викликів і фінансових можливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми організації надання соціальної допомоги населенню знайшли своє відображення у працях вчених і фахівців, таких як А. Андрущенко, А. Аверін, О. Берданова, Е. Гансова, В. Камаєв, В. Лаврухін, Е. Лібанова, О. Макаров, В. Новіков, Г. Козоріз, І. Прокопенко, В. Савка та інші. Проте питання фінансування і подальшого збільшення соціальної допомоги далеко не вирішене і вимагає подальшого вивчення.

Постановка завдання

Метою статті є дослідження проявів збідніння населення та обґрунтування напрямків удосконалення організаційно-методичних, правових і фінансових аспектів надання соціальних допомог.

Виклад основного матеріалу

Падіння обсягів виробництва, труднощі із наповненням державного бюджету, зменшення доходів підприємств і громадян обумовили зубожіння значних верств населення, зниження рівня соціального забезпечення та занепад соціальної сфери. На сучасному етапі в Україні особлива роль соціального захисту полягає в збереженні стабільності та соціальної рівноваги в суспільстві. На жаль, панівною залишається побудова соціальної політики у сфері соціального забезпечення, яка базується на намаганнях виконати зобов'язання держави у соціальній сфері за рахунок консолідації фінансових ресурсів з усіх можливих джерел. Зворотнім боком такої політики стає посилення фіскального тиску та розмивання інвестиційного потенціалу національної економіки, що перешкоджає належному зростанню доходів економічно активної частини населення та надходженню достатніх обсягів ресурсів для виконання державою соціальних функцій. Соціальна політика повинна, в першу чергу, передбачати створення належних умов для довгострокового збільшення доходів населення як основного джерела забезпечення пристойного рівня життя та зменшення залежності від соціальних допомог.

У 2015 році Україна, за версією Швейцарського банку CreditSuisse, очолила рейтинг найбідніших країн Європи [1]. За 11 місяців 2015 року індекс реальної заробітної плати в

порівнянні з відповідним періодом 2014 року становив 78,9% [2]. При цьому на 01.01.2016 р. заборгованість по заробітній платі в Україні склала 2092,5 млн грн. Збільшення загальної суми заборгованості відбулося, як це не дивно, за рахунок економічно активних підприємств. Упродовж січня–листопада 2015 р. заборгованість перед працівниками цієї категорії підприємств зросла на 48,6% (на 465,2 млн грн) і на 1 грудня становила 1423,1 млн грн [2], тобто тисячі людей потрапили просто у безвихідь. Ще більш складна ситуація серед найбільш уразливих верств населення, до яких належать пенсіонери. Мінімальна пенсія, яку отримують декілька мільйонів осіб, складає біля 43 дол. Згідно з даними офісу Уповноваженого ВР з прав людини в Україні зберігається тенденція високої бідності серед сімей з дітьми (32,7%), багатодітних родин (61,7%), домогосподарств без дітей, в яких є безробітні (36,9%), населення сільської місцевості (34,8%) [1].

Це позначається на прискоренні негативних демографічних змін, пов'язаних із скороченням чисельності населення (за 11 місяців 2015 року чисельність населення скоротилась на 154,7 тис. осіб), його старінням, міграційним відтоком професійно-активного населення за межі країни. Знижена вартість людського капіталу негативно впливає на його якість – можливості навчання, підвищення кваліфікації, духовний і культурний саморозвиток, отримання медичної допомоги тощо. В кінцевому підсумку наслідком є деградація, люмпенізація частини населення, міграція найбільш активного і професійно підготовленого населення за кордон. Як свідчить статистика на початок 2016 року рівень безробіття досяг майже 10%, а серед молоді цей показник ще вищий [2]. Склалась парадоксальна ситуація, коли апеляційний адмінсуд м. Києва визнав дії Уряду України протиправними і зобов'язав Кабінет Міністрів провести науково-громадську експертизу наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціально-демографічних груп населення та встановити справедливий розмір прожиткового мінімуму.

Таким чином, причинами бідності населення є занижена вартість робочої сили, штучно занижені соціальні стандарти, безробіття, затримки виплат заробітної плати, наявність дітей в сім'ї, втрата працездатності за віком, хворобою, інвалідністю тощо.

У загальній системі соціального забезпечення соціальні допомоги є одним із самостійних видів матеріального забезпечення непрацездатних громадян, малозабезпечених сімей, сімей з дітьми та інших осіб. Під соціальною допомогою розуміють гарантовані, врегульовані нормами права разові або періодичні виплати соціально-аліментарного характеру чи набір товарів і послуг, що надаються з метою матеріальної підтримки громадян, які в силу певних соціальних випадків, передбачених законом, потребують такої допомоги. Вона спрямована на підтримку категорій населення, а також соціально застрахованих осіб, матеріальне забезпечення котрих знаходиться на рівні, нижчій від встановленої у державі мінімальної межі забезпеченості. Соціальна допомога надається, як правило, з урахуванням рівня доходів, який має особа, що потребує допомоги.

У 2016 році на соціальні потреби передбачено 365 млрд грн, тому ефективність використання цих коштів, цільове їх спрямування вимагає удосконалення системи контролю та організації надання соціальних допомог. До проблем і невирішених питань у цій сфері можна віднести таке: встановлені розміри соціальної допомоги окремим категоріям громадян не відповідають фактичним потребам у соціальній підтримці більшості сімей; відсутні системи оцінювання бідності та інформаційна база про потенційних отримувачів такої допомоги, тільки третина сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги, віднесена до бідних; часті зміни нормативно-правової бази, неузгодженість положень чисельних законів, які регламентують питання соціального захисту; складні бюрократичні процедури при оформленні соціальних допомог, недосконала система адміністрування соціальних послуг; недостатні фінансові ресурси і недосконале бюджетне планування; зловживання і корупційні схеми витрачання коштів тощо.

Розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям визначається як різниця між рівнем забезпечення прожиткового мінімуму для різних категорій населення та

середньомісячним сукупним доходом сім'ї, але цей розмір не може бути більшим, ніж 75% від рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї. Державна соціальна допомога призначається на 6 місяців з місяця звернення, якщо протягом місяця подано всі необхідні документи.

Допомога малозабезпеченим сім'ям призначається і виплачується у разі, коли сім'я має сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму. З 1 січня 2016 року прожитковий мінімум становить 1330 грн, а з 1 грудня – 1490 грн. Наприклад, для дитини до 6 років з 1 січня він становитиме 1167 грн, а вже з 1 грудня – 1307 грн. Для дітей від 6 до 18 років прожитковий мінімум 1455 грн і 1630 грн відповідно, а для тих хто втратили працездатність 1074 і 1203 грн відповідно. Таким чином виплати складають:

- для працездатної особи – 21% прожиткового мінімуму з 01.01.2016 – 279,30 грн;
- для дітей рівень забезпечення прожиткового мінімуму становить 85% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку: до 6 років – з 01.01.2016 – 991,95 грн; 6–18 років – з 01.01.2016 – 1236,75 грн.

- для кожної дитини, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, рівень збільшується на 10%;

- для кожної дитини-інваліда, яка утримується одинокою матір'ю та для кожної дитини, в якій один або двоє батьків є інвалідами I чи II групи – на 20%;

- якщо заявник є інвалідом I чи II групи та є одинокою матір'ю – для дитини рівень підвищується на 40%.

Враховуючи занижений розмір прожиткового рівня, розмір допомоги вкрай низький. Рівень бідності населення в Україні, передусім серед сімей з дітьми, родин, в яких є непрацездатні або непрацюючі особи працездатного віку, свідчить про недостатню ефективність існуючої системи державної підтримки соціально вразливих верств населення. Такий стан у сфері надання державної соціальної допомоги зумовив необхідність розроблення Основних напрямів удосконалення системи соціальних виплат населенню, спрямованих на забезпечення реалізації конституційного права громадян на соціальний захист [4]. Основною метою цього документу є вдосконалення системи соціальних виплат, спрямованих на посилення соціального захисту соціально вразливих верств населення, спрощення процедур надання державної соціальної допомоги. Реалізація Основних напрямів сприятиме зменшенню масштабів і глибин бідності, посиленню адресності та збільшенню розмірів державної соціальної допомоги, забезпеченню широкого доступу громадян до інформації з питань соціального захисту населення, підвищенню ефективності використання коштів, отримання усіх видів державної соціальної допомоги за єдиною заявою.

До числа вагомих допомог можна віднести субсидії на оплату ЖКП. У зв'язку з багаторазовим підвищенням цін на газ передбачені компенсаційні виплати на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Тільки за січень–листопад 2015 р. ці субсидії отримали 4601,5 тис. домогосподарств, що становило 89,4% від загальної кількості домогосподарств, які звернулися за субсидіями. Загальна сума призначених субсидій у січні–листопаді 2015 р. становила 1482,6 млн грн. Крім того, 483,5 тис. домогосподарств (78,0% із числа тих, які звернулися) було призначено субсидії готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива [2]. Враховуючи, що в бюджеті прожитковий мінімум на 2016 рік залишився практично без змін, даний вид допомог буде постійно зростати як свідчення зuboжіння домогосподарств.

Значні соціальні допомоги передбачені сім'ям і окремим громадянам, тимчасово переміщеним у зв'язку з воєнними діями на сході країни, чисельність яких складає 1,7 млн. громадян. Але ефективність використання виділених коштів викликає сумнів в силу зловживань, про масштаби яких свідчить той факт, що Мінфін планує у 2016 році отримати економію в 5 млрд грн за рахунок призупинення виплат по підроблених документах та неіснуючих особах. Відсутність єдиної бази отримувачів соціальних допомог у певній мірі

може компенсувати верифікація соціальних виплат. Враховуючи складність цієї проблеми, передбачається взаємодія Мінфіну, СБУ, Мінсоцполітики у виявленні достовірної інформації щодо отримувачів соціальних допомог. На даний час призупинені виплати 150 тис. внутрішньо переміщеним особам по причині уточнення достовірності наданих ними даних [3]. Як свідчить практика, громадяни, які отримують соціальні допомоги, повинні підлягати більш пильній перевірці на предмет їх доходів. Для цього слід використовувати, в тому числі, банківську інформацію щодо вкладів і витрат таких осіб.

Для прикладу, за словами П. Розенко у 2015 році була призупинена виплата пенсій 22 тис. вимушених переселенців у зв'язку з їх смертю, але ця цифра може бути у три рази вищою, враховуючи реальний рівень смертності. Тому продовжується вимивання бюджетних коштів [3].

Ефективність адміністрування соціальних допомог у певній мірі визначається взаємодією центральних і місцевих органів виконавчої влади. В контексті адміністративної реформи необхідно чітко визначити повноваження з надання соціальних допомог і послуг органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, що значно підвищить поінформованість громадян щодо їх прав на отримання допомог, зробить їх більш доступними, покращить достовірність і якість планування потреби в соціальних допомогах та контроль за цільовим використанням виділених ресурсів.

Суттєвим недоліком діючої системи планування соціальних допомог є визначення їх обсягів, на основі показників попереднього року з коригуванням на процент інфляції, як правило занижений. Такий підхід не враховує реальні тенденції соціально-економічного розвитку країни, старіння населення, здоров'я нації, заходи, які приймаються з метою підвищення рівня доходів працюючого населення тощо. Наслідком такої практики є серйозні прорахунки у визначенні обсягів фінансування. Продовженням такої практики є фінансування установ цієї сфери, а не самих послуг. У результаті значні фінансові ресурси витрачаються на зарплати працівників цих установ та комунальні витрати, підривається зацікавленість у реалізації заходів, спрямованих на реабілітацію та попередження потрапляння у складні життєві ситуації певного контингенту населення. Допоки в центрі уваги не стануть отримувачі соціальних послуг, подолати вказані недоліки навряд чи можливо. На сьогоднішній день в Україні держава утримує громіздку мережу державних закладів соціальних служб та соціального захисту, натомість реальне соціальне обслуговування населення залишається на низькому рівні. В 2016 році урядом планується об'єднати Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття в один Фонд соціального страхування, в якому будуть об'єднані функції цих трьох фондів. Основними перевагами цього об'єднання буде скорочення адміністративних видатків, уніфікація системи управління, покращення обслуговування страхувальників і застрахованих осіб.

Зміні пріоритетів виділення фінансових ресурсів на соціальні послуги сприятиме монополізація ринку соціальних послуг. Монополія держави, відсутність конкуренції на даному ринку знижує якість послуг, ефективність та прозорість використання виділених коштів. Враховуючи досвід європейських країн, необхідно розширити коло надавачів соціальних послуг, сприяючи розвитку благодійництва, залучаючи громадські організації особливо до профілактичної роботи.

Комплексне вирішення означених проблем, пов'язане з прийняттям нової редакції Закону України «Про соціальні послуги», який знаходиться на розгляді у Верховній Раді, що дозволить внести зміни у численні законодавчі акти, які регламентують питання соціального захисту, та реформувати систему в цивілізаційному напрямку.

Висновки. Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна виділити такі напрямки удосконалення організації надання соціальних допомог (табл. 1):

Напрями вдосконалення системи надання соціальних допомог в Україні

Напрямок	Пропозиції та шляхи реалізації
Проведення соціальної роботи з метою запобігання складних життєвих обставин	Взаємодія з державними і приватними структурами щодо виявлення та попередження негативних соціальних явищ
Проведення оцінки потреб малозабезпечених сімей	Забезпечення взаємодії працівників з надання соціальних послуг з дільничними інспекторами, вчителями, лікарями та іншими фахівцями
Отримання соціальних послуг за місцем проживання	Перегляд переліку надання соціальних послуг, що надаються отримувачеві вдома
Створення незалежних інспекцій по наданню соціальних послуг на регіональному рівні	Створити районні інспекції та визначити методику відбору персоналу до них

Список використаних джерел

1. Феномен української бідності // Соціальний захист. – 2015. – № 9-10. – С. 6.
2. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Радчук А. Специально для «Слово и Дело» [Електронний ресурс] / Александр Радчук. – Режим доступу: <http://ru.slovoidilo.ua/2016/03/03/kolonka/aleksandr-radchuk/obshhestvo/verifikaciya-soczvyplat-kto-ostanetsya-bez-pomoshhi-gosudarstva>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» № 1181 від 25.12.2015 р.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social.org.ua/activity/stat>.
6. Закон України «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 08.06.2015р.
7. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]: указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015. – Режим доступу: <http://medsprava.com.ua>.
8. Дахнова О. Є. Організаційно-правові форми соціального страхування в Україні / О. Є. Дахнова // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2015. – № 2. – С. 246-254.
9. Кашуба Я. Концептуальні засади трансформації механізму соціального захисту населення в умовах становлення ринку праці в Україні / Я. Кашуба // Україна: аспекти праці. – 2015. – № 3. – С. 3-8.
10. Козоріз Г. Г. Напрямки підвищення ефективного функціонування системи соціального страхування в Україні / Г. Г. Козоріз // Регіональна економіка. – 2014. – № 4. – С. 117-126.